



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE ZİYA ÇEVİK c. TURQUIE

(Requête n° 19145/08)

ARRÊT

STRASBOURG

21 juin 2011

DÉFINITIF

21/09/2011

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Ziya Çevik c. Turquie,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

Danutė Jočienė,

David Thór Björgvinsson,

Giorgio Malinverni,

András Sajó,

Işıl Karakaş,

Paulo Pinto de Albuquerque, *juges*,

et de Stanley Naismith, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 31 mai 2011,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 19145/08) dirigée contre la République de Turquie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Ziya Çevik (« le requérant »), a saisi la Cour le 8 avril 2008 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e M.E. Alsan, avocat à Ankara. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. Le 27 avril 2010, la présidente de la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond de l'affaire.

EN FAIT

4. Le requérant est né en 1932 et réside à Ankara.

5. Le 11 mai 1963, il devint copropriétaire d'un terrain d'une superficie totale de 918 m² (sa part étant de 387,37 m²), enregistré sur le registre foncier comme terrain à vigne et situé à Çankaya, Ankara.

6. Le 27 mars 1973, la municipalité décida d'affecter le terrain en question à l'aménagement d'une aire de jeux pour enfants.

7. Le 13 février 1978, le registre foncier fut annoté en conséquence. Il y fut mentionné que le terrain en question serait exproprié par l'autorité administrative compétente.

8. Cependant, faute de ressources budgétaires, la commune n'expropria pas le requérant de son bien et ne construisit pas l'aire de jeux prévue. Elle

refusa en outre d'accorder à l'intéressé le permis de construire qu'il avait sollicité.

9. Le 18 mai 2005, le requérant intenta, par l'intermédiaire de son avocat, une action en dommages et intérêts contre la commune devant le tribunal de grande instance d'Ankara (« le tribunal »). Il soutenait que, le terrain ayant été, et ce en l'absence d'expropriation par l'administration, affecté à l'aménagement d'une aire de jeux pour enfants dans le plan d'urbanisme depuis 1973, la situation équivalait à une expropriation de fait.

10. Le tribunal ordonna une expertise.

11. Une commission d'experts effectua une visite des lieux.

12. Les experts constatèrent qu'il n'y avait pas eu de mainmise sur le terrain par la municipalité et que le requérant continuait d'y habiter un taudis. Ils notèrent cependant que, à la suite de l'adoption du plan d'urbanisme du 27 mars 1973, le terrain en cause était frappé d'une restriction légale dans la mesure où il avait été affecté par la municipalité à la construction d'une aire de jeux pour enfants.

13. Les experts observèrent en outre que l'emplacement du terrain permettait de bénéficier de l'ensemble des services de la municipalité, qu'il était situé dans l'une des rues principales d'un quartier à fort développement d'Ankara, qu'il était entouré d'immeubles résidentiels et de bureaux à plusieurs étages et que sa topographie s'adaptait à tous les types de construction. Les experts conclurent que le terrain avait la qualité de terrain constructible et que dès lors, pour déterminer sa valeur, il fallait déduire 40 % de sa superficie totale au titre de la participation à l'aménagement du territoire. Ils ajoutèrent également que, le 27 avril 2005, le requérant avait acheté une autre partie (3/173^e des parts) du terrain en question.

14. En conséquence, les experts estimèrent la valeur au mètre carré du terrain à 360 millions d'anciennes livres turques (TRL) (soit environ 225 euros (EUR)). La valeur de la part du terrain appartenant au requérant fut estimée à 139 451 040 000 TRL (soit environ 87 370 EUR). Faisant référence à un jugement du tribunal de grande instance d'Ankara du 10 octobre 2003, les experts conclurent que la municipalité devait soit exproprier le requérant de son bien soit modifier le plan d'urbanisme.

15. Par un jugement du 24 novembre 2006, le tribunal débouta le requérant de sa demande. Cette décision se lit comme suit dans sa partie pertinente en l'espèce :

« (...) Les rapports d'expertise permettent d'observer que, dans le plan d'urbanisme, le terrain litigieux a été affecté par la municipalité à la création d'une aire de jeux pour enfants. Le registre foncier a été annoté en conséquence, avec la mention que le terrain ferait l'objet d'une procédure d'expropriation. La municipalité n'a pas procédé à la mainmise sur le terrain, sur lequel se trouve un taudis.

Au vu de ce qui précède, il convient de conclure que l'administration n'a pas occupé de fait le terrain litigieux. Dès lors, la requête est rejetée (...) »

16. Le requérant se pourvut en cassation contre le jugement du 24 novembre 2006. Il déplorait l'incertitude dont il se disait victime depuis 1973 quant au sort de son terrain.

17. Par un arrêt du 22 mai 2007, la Cour de cassation confirma le jugement attaqué en toutes ses dispositions.

18. Le requérant introduisit un recours en rectification de l'arrêt du 22 mai 2007. Il argua que le terrain n'était plus libre de toute contrainte depuis son affectation à une aire de jeux pour enfants dans le plan d'urbanisme.

19. Le 24 septembre 2007, la Cour de cassation rejeta le recours. Cette décision fut notifiée au requérant le 18 octobre 2007.

20. Le 13 janvier 2009, les copropriétaires du terrain litigieux s'adressèrent à la commune de Çankaya. Ils rappelèrent d'abord que le plan d'urbanisme du 27 mars 1973, par lequel leur terrain avait été affecté à la création d'une aire de jeux pour enfants, n'avait toujours pas été mis en œuvre. Ils demandèrent ensuite soit l'exécution du plan d'urbanisme et la prise d'une décision d'expropriation ou l'octroi en contrepartie d'un terrain équivalent, soit l'annulation de la décision d'affecter leur terrain à l'aménagement d'une aire de jeux et l'octroi d'un permis de construire.

21. Le 11 février 2009, la commune leur répondit que, faute de ressources budgétaires, il ne lui était pas possible d'exproprier le terrain en question dans l'immédiat.

22. Par une lettre du 6 avril 2010, le requérant demanda à la commune soit de lui octroyer un terrain équivalent au sien soit de lui accorder un permis de construire.

23. Le 12 avril 2010, la municipalité fit savoir à l'intéressé que le terrain litigieux était toujours affecté à la création d'une aire de jeux pour enfants et qu'il faisait partie des terrains à exproprier.

EN DROIT

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

24. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant allègue que l'affectation de son terrain depuis 1973, sans contrepartie, à l'aménagement d'une aire de jeux pour enfants a restreint considérablement l'usage potentiel de ce terrain et qu'elle a porté atteinte à son droit au respect de ses biens.

25. Le Gouvernement combat cette thèse.

A. Sur la recevabilité

26. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, reprochant au requérant de ne pas s'être opposé au plan d'urbanisme litigieux et de ne pas en avoir demandé l'annulation. Il soutient que l'intéressé aurait également dû saisir les tribunaux administratifs d'un recours de plein contentieux.

27. S'agissant en premier lieu de la procédure visant à l'annulation d'un plan d'urbanisme déterminé, la Cour estime qu'elle ne pouvait avoir une incidence sur la présente requête, étant donné que le requérant se plaint des répercussions des limitations ayant frappé son terrain en l'absence d'indemnisation et non de l'irrégularité du plan d'urbanisme en question (*Hakan Arı c. Turquie*, n° 13331/07, § 28, 11 janvier 2011, *Rossitto c. Italie*, n° 7977/03, § 19, 26 mai 2009, et *Scordino c. Italie (n° 2)* (déc.), n° 36815/97, 12 décembre 2002).

28. S'agissant en deuxième lieu du recours de plein contentieux devant les tribunaux administratifs, la Cour considère que le requérant peut passer pour avoir épuisé les voies de recours internes dans la mesure où il a saisi les juridictions judiciaires d'une demande en dommages et intérêts pour le préjudice qu'il estimait avoir subi du fait de l'affectation de son terrain à la création d'une aire de jeux pour enfants. A cet égard, la Cour rappelle qu'elle applique la règle de l'épuisement des voies de recours internes en tenant dûment compte du contexte et avec une certaine souplesse, sans formalisme excessif. Elle réaffirme que, lorsqu'une voie de recours a été utilisée, l'usage d'une autre voie dont le but est pratiquement le même n'est pas exigé (*Kozacıoğlu c. Turquie* [GC], n° 2334/03, §§ 39-43, CEDH 2009-..., et *Riad et Idiab c. Belgique*, n°s 29787/03 et 29810/03, § 84, CEDH 2008-...).

Dès lors, elle estime, eu égard aux circonstances de la cause, qu'il serait excessif de reprocher au requérant de n'avoir pas introduit devant les tribunaux administratifs le recours mentionné par le Gouvernement. Autrement dit, la Cour considère que le requérant a fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour épuiser les voies de recours internes (*İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 59, CEDH 2000-VII).

29. Compte tenu de ce qui précède, la Cour rejette les exceptions préliminaires du Gouvernement.

30. Elle constate par ailleurs que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève en outre qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

31. Le requérant soutient que la situation dénoncée a emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Il allègue qu'il subit une ingérence dans son droit au respect de ses biens depuis 1973, date à laquelle l'administration a décidé d'affecter son terrain à l'aménagement d'une aire de jeux pour enfants. Pendant toute cette période, son terrain, selon lui viabilisé et constructible, aurait été frappé d'une interdiction de construire, en attendant l'expropriation, selon lui prévue à une date indéterminée et mentionnée comme à venir sur le registre foncier en 1978, par l'administration. Le requérant se plaint de cette situation d'incertitude et déplore que l'administration n'ait jamais procédé à l'expropriation. Il se plaint d'une inertie des autorités et d'une absence d'indemnisation pour la privation qui lui aurait été imposée. A cet égard, il déplore devoir habiter dans un taudis alors que, sur les terrains voisins, des immeubles d'habitation et de bureaux à plusieurs étages auraient été édifiés. Il soutient qu'il a perdu de la sorte la pleine jouissance du terrain et que la situation litigieuse a en outre éliminé toute possibilité concrète de trouver un acheteur et de vendre le terrain. Compte tenu de la situation dénoncée, il estime qu'il y a eu une atteinte disproportionnée à son droit au respect de ses biens.

32. Le Gouvernement est d'avis qu'il n'y a eu aucune atteinte au droit du requérant au respect de ses biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Faisant notamment valoir une décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1999, publiée au Journal officiel le 29 juin 2000, qui a annulé les paragraphes 1 et 3 de l'article 13 de la loi n° 3194 interdisant la construction sur les terrains affectés aux services publics, par exemple des bâtiments officiels, des parkings ou des espaces verts, il réitère son argumentation selon laquelle le requérant aurait dû saisir les tribunaux administratifs. Il soutient également que le requérant pouvait demander la suppression sur le registre foncier de l'annotation d'expropriation. Il estime en outre que rien n'empêche le requérant de vendre son bien. Il en veut pour preuve que l'intéressé a acheté, le 27 avril 2005, une autre partie du terrain en question. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement conclut qu'il n'y a eu aucune expropriation de fait de la part de l'administration et que le requérant peut continuer de bénéficier de l'ensemble de ses droits de propriété sur le terrain litigieux. Aussi le Gouvernement prie-t-il la Cour de rejeter les allégations du requérant.

33. Aux yeux de la Cour, il y a bien eu ingérence dans le droit du requérant au respect de ses biens. Elle note en effet que, en 1973, le terrain du requérant a été affecté à l'aménagement d'une aire de jeux pour enfants dans le plan d'urbanisme et que, en 1978, le registre foncier a été annoté en conséquence, avec la mention expresse de l'expropriation du requérant. Or plus de trente ans se sont écoulés et l'administration n'a pas même démarré la construction d'une aire de jeux pour enfants et n'a pas non plus exproprié

le requérant de son terrain. Durant toute cette période, le requérant est resté dans une incertitude complète quant au sort de sa propriété. La Cour estime que la situation décrite a eu incontestablement pour effet de créer une restriction de la disponibilité du bien en cause. Reste à savoir si cette ingérence a enfreint ou non les dispositions de l'article 1 du Protocole n° 1.

34. La Cour observe qu'il n'y a pas eu une privation formelle de propriété puisque le droit de propriété du requérant est resté juridiquement intact. Néanmoins, elle rappelle qu'en l'absence d'un transfert de propriété elle doit aussi regarder au-delà des apparences et analyser la réalité de la situation litigieuse (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 63, série A n° 52, et *Van Droogenbroeck c. Belgique*, 24 juin 1982, § 38, série A n° 50 ; voir également, *mutatis mutandis*, *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 25, série A n° 32).

35. A cet égard, elle relève que les effets de la situation litigieuse dénoncés par le requérant découlent tous des limitations apportées au droit de propriété et des conséquences de celles-ci sur la valeur de l'immeuble ; ils résultent donc tous de la restriction exercée sur sa faculté de disposer de son bien. Cependant, la Cour note que, bien qu'il ait perdu de sa substance, le droit en cause n'a pas disparu. Les effets des mesures en question ne sont pas tels qu'on puisse les assimiler à une privation de propriété. Le requérant n'a perdu ni l'accès à son terrain ni la maîtrise de celui-ci, et, en principe, la possibilité de vendre le terrain, bien que rendue plus malaisée, a subsisté. Dans ces conditions, la Cour estime que la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce (*Scordino c. Italie (n° 2)*, n° 36815/97, § 71, 15 juillet 2004, et *Matos e Silva, Lda., et autres c. Portugal*, 16 septembre 1996, § 85, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV).

36. En revanche, elle considère que la situation dénoncée par le requérant relève de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 65 ; *Erkner et Hofauer c. Autriche*, 23 avril 1987, § 74, série A n° 117 ; *Poiss c. Autriche*, 23 avril 1987, § 64, série A n° 117 ; *Elia S.r.l. c. Italie*, n° 37710/97, § 57, CEDH 2001-IX ; *Scordino (n° 2)*, précité, § 73, et *Köktepe c. Turquie*, n° 35785/03, § 85, 22 juillet 2008).

37. La Cour doit donc rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux du requérant (*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 69, et *Phocas c. France*, 23 avril 1996, § 53, *Recueil* 1996-II).

38. Elle constate qu'avec le développement urbain le terrain du requérant a perdu son caractère initial de terrain à vigne et qu'il a acquis la qualité de terrain constructible (paragraphe 13 ci-dessus).

39. Or le terrain, destiné à être exproprié, a été soumis à une interdiction de construire en vertu d'un plan d'urbanisme l'ayant affecté à

l'aménagement d'une aire de jeux pour enfants. Cette interdiction a été maintenue de manière continue (paragraphe 23 ci-dessus).

40. La Cour rappelle avoir jugé que, dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les Etats contractants jouissaient d'une large marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 69). Dans les circonstances de la cause, elle tient pour établi que l'ingérence dans le droit du requérant au respect de ses biens répondait aux exigences de l'intérêt général. Néanmoins, elle ne saurait renoncer pour autant à son pouvoir de contrôle.

41. Elle observe que, depuis 1973, le requérant est resté dans une incertitude complète quant au sort de sa propriété. A la date de l'introduction de la requête, il n'avait toujours pas été exproprié de son bien.

42. A cet égard, le Gouvernement n'a fait parvenir à la Cour aucune décision de justice démontrant que le droit interne eût été en mesure de remédier à l'incertitude attachée au sort du terrain de l'intéressé. La Cour note que la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1999 évoquée par le Gouvernement n'a pas amené à ce jour le législateur à adopter une nouvelle loi. Autrement dit, quand un plan d'urbanisme de cinq ans est adopté et qu'il n'est pas exécuté, le droit turc ne prévoit actuellement aucun recours en indemnisation pour les administrés lésés.

43. Quant à l'affirmation du Gouvernement selon laquelle le requérant pouvait demander la suppression sur le registre foncier de l'annotation d'expropriation, la Cour observe d'une part que, d'après l'article 7 de la loi sur l'expropriation du 24 avril 2001, la Direction du registre foncier aurait dû rayer d'office cette annotation, ce qu'elle n'a pas fait. Elle observe d'autre part que l'expropriation du requérant, annoncée en 1978, est toujours prévue à ce jour dans le programme d'urbanisme (paragraphe 23 ci-dessus). En tout état de cause, elle estime que même la suppression de l'annotation sur le registre foncier ne changerait rien au fait que le terrain du requérant est toujours affecté, et ce depuis 1973, à l'aménagement d'une aire de jeux pour enfants.

44. La Cour estime que cette situation a entravé la pleine jouissance du droit de propriété du requérant et qu'elle a eu des répercussions dommageables en ce qu'elle a, entre autres, considérablement affaibli les chances de l'intéressé de vendre son terrain. Le fait que le requérant ait récemment acquis une autre partie de la copropriété (3/173^e des parts) ne change en rien ce constat.

45. Enfin, la Cour constate que le requérant n'a vu sa perte compensée par aucune indemnisation (paragraphe 15, 17 et 19 ci-dessus).

46. A la lumière de ces considérations, la Cour estime que le requérant a eu à supporter une charge spéciale et exorbitante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre, d'une part, les exigences de l'intérêt général et, d'autre part, la sauvegarde du droit au respect des biens (*Sporrong et Lönnroth*, précité, §§ 73 et 74 ; *Erkner et Hofauer*, précité, §§ 78 et 79 ;

Elia, précité, § 83 ; *Rossitto*, précité, § 45 ; *Skibiński c. Pologne*, n° 52589/99, § 98, 14 novembre 2006 ; *Skrzyński c. Pologne*, n° 38672/02, § 92, 6 septembre 2007 ; *Rosiński c. Pologne*, n° 17373/02, § 89, 17 juillet 2007 ; *Buczkiewicz c. Pologne*, n° 10446/03, § 77, 26 février 2008 ; *Pietrzak c. Pologne*, n° 38185/02, § 115, 8 janvier 2008, et *Hakan Ari*, précité, § 47).

47. Dès lors, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

48. La Cour observe que le requérant n'a pas présenté sa demande de satisfaction équitable dans le délai imparti. Partant, elle estime qu'il n'y a pas lieu de lui accorder de somme à ce titre, conformément à l'article 60 §§ 2 et 3 du règlement (*Sever c. Turquie*, n° 29195/05, § 25, 1^{er} mars 2011, *Mehdi Zana c. Turquie*, n° 29851/96, §§ 25-27, 6 mars 2001, *Willekens c. Belgique*, n° 50859/99, § 27, 24 avril 2003, et *Roobaert c. Belgique*, n° 52231/99, § 24, 29 juillet 2004).

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 21 juin 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith
Greffier

Françoise Tulkens
Présidente