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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 59688/10
Rabia ÇARIKÇI
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 8 septembre 2020 en un comité composé de :

Egidijus Kūris, *président,*
Ivana Jelić,
Darian Pavli, *juges,*

et de Hasan Bakırcı, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 septembre 2010,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, Mme Rabia Çarıkçı, est une ressortissante turque née en 1960 et résidant à Bursa. Elle a été représentée devant la Cour par Me A. Hasdemir, avocat à Bursa.

Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent.

A. Les circonstances de l'espèce

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

3. Le 18 août 1975, un nouveau plan d'urbanisme fut adopté à Bursa.

4. Le 22 octobre 1975, pour la création d'une zone d'habitation, le ministère de la Reconstruction et de l'Habitat décida qu'il convenait de procéder aux expropriations nécessaires.

5. Nazif Mandıralı, le *de cujus* de la requérante, qui était propriétaire d'un terrain de 20 000 m^2 sur la parcelle n° 384 fut exproprié de son terrain conformément aux règles procédurales prévues par la loi.

6. Le 25 octobre 1976, le tribunal de grande instance de Bursa, après avoir vérifié que le montant de l'indemnité d'expropriation avait été déposé à la banque par l'administration, approuva cette expropriation.

7. Le 7 mars 1977, le bien fut inscrit sur le registre foncier au nom de la direction générale de l'Office des terrains à bâtir.

8. Le 21 février 1980, le bien exproprié fut vendu à une coopérative de construction.

9. Lors de l'enregistrement de la propriété au nom de la coopérative, des annotations furent ajoutées sur le titre de propriété conformément à la loi sur les terrains à bâtir. Elles se lisaient comme suit :

> « Ceux qui ont acheté les terrains vendus par l'Office des terrains à bâtir doivent réaliser des travaux de construction conformément au but visé par l'expropriation dans un délai de deux ans en respectant le plan local d'urbanisme. Ces terrains ne peuvent être vendus, transférés ou cédés à des tiers que si les travaux de construction sont réalisés conformément au plan local d'urbanisme. »

10. La parcelle n° 384 fut divisée en plusieurs parcelles. La plupart des parcelles furent affectées à la création d'une zone d'activité économique, d'une zone d'habitation sociale, de routes, d'espaces verts, d'aires de jeux et de loisirs, tandis qu'une petite partie de celles-ci furent affectées à la mise en place d'une zone commerciale et d'une zone d'habitation, conformément au plan local d'urbanisme.

11. Le 25 février 2003, une partie des parcelles de terrains furent transférées à la mairie de Nilüfer, Bursa.

12. Le 29 décembre 2003, la mairie vendit ces parcelles à une société privée.

13. Le 9 janvier 2008, la requérante intenta devant le tribunal de grande instance de Bursa un recours en indemnisation. Elle soutenait que le terrain exproprié ayant été vendu à une entreprise privée, il n'avait pas été utilisé par l'administration conformément au but d'utilité publique entériné par la décision d'expropriation et que, par conséquent, elle pouvait bénéficier des dispositions de l'article 23 de la loi n° 2942 relative à l'expropriation.

14. Par un jugement du 31 décembre 2008, le tribunal de grande instance de Bursa débouta la requérante de ses prétentions au motif que le délai prévu par la loi sur l'expropriation pour la revendication d'un droit de propriété avait expiré.

15. Le 17 septembre 2009, la Cour de cassation confirma le jugement du 31 décembre 2008 qui avait été attaqué par la requérante. Elle considéra que ce jugement était conforme aux règles procédurales et aux dispositions légales.

16. Le 1er mars 2010, la Cour de cassation rejeta le recours en rectification de l'arrêt, qui avait été intenté par l'intéressée.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

17. L'article 23 de la loi n° 2942 relative à l'expropriation (« la loi relative à l'expropriation ») dispose, en ses passages pertinents en l'espèce :

> « Si dans les cinq ans suivant la date à laquelle l'expropriation est devenue définitive l'immeuble [exproprié] est laissé en l'état sans que l'administration expropriante ou l'administration ayant bénéficié d'une cession ou d'une concession (...) ne réalise une opération ou action conforme aux objectifs de l'expropriation ou de la cession ou sans qu'elle n'affecte l'immeuble à un besoin d'intérêt général, le propriétaire ou ses héritiers peuvent obtenir la rétrocession de l'immeuble en remboursant l'indemnité d'expropriation assortie d'intérêts moratoires (...)
>
> Si le droit de rétrocession n'est pas exercé dans l'année suivant laquelle celui-ci est né, il s'éteint.
>
> Lorsque plusieurs biens immeubles sont expropriés ensemble pour la réalisation d'un même objectif, il faut les considérer comme un tout et appliquer les alinéas précédents en conséquence (...) »

18. Les articles pertinents de la loi sur l'Office des terrains à bâtir du 15 mai 1969 pouvaient être lus comme suit :

Article 1

> « Afin de prévenir les hausses excessives des prix des terrains à bâtir, de procéder à des achats et ventes règlementaires et de fournir des logements, des zones industrielles et touristiques ainsi que des équipements publics, l'Office des terrains à bâtir a été créé sous l'égide du ministère de la Reconstruction et de l'Habitat avec une personnalité juridique et un fonds renouvelable. »

Article 2

> « L'Office des terrains à bâtir a le droit de fournir des terrains à bâtir par voie de contrats, de cessions et d'achats pour des zones de résidence, d'industrie et de tourisme ainsi que pour divers services et équipements publics ; de constituer des stocks de terrains à bâtir et de procéder à des ventes afin de réguler les prix ; de planifier, selon les règles qui seront établies par le ministère de la Reconstruction et de l'Habitat, pour des personnes dans le besoin, les terrains à bâtir qu'elle fournit, de compléter ou de faire compléter partiellement ou totalement leurs infrastructures, et d'échanger, d'établir un droit de servitude, la vente ou la location des terrains et des parcelles à bâtir en question, soit tels quels, soit avec leurs infrastructures partiellement ou totalement achevées. »

Article 9

> « Le ministère de la Reconstruction et de l'Habitat est autorisé à exproprier des terrains ainsi que des bâtiments ou autres installations appartenant à des personnes privées ou morales pour répondre aux besoins de l'hébergement, de l'industrie et du tourisme (...) »

Article 11

> « Les terrains vendus par l'Office des terrains à bâtir ne peuvent être vendus, transférés ou cédés à des tiers que si les travaux de construction sont réalisés conformément au plan local d'urbanisme. Le plan local d'urbanisme doit être annoté dans les registres du cadastre. Les terrains vendus par l'Office des terrains à bâtir peuvent être récupérés par le biais du remboursement de la valeur de la vente au cas

où les travaux de construction requis par les conditions de vente ne sont pas réalisés ou qu'ils sont réalisés en violation des conditions de vente. »

GRIEFS

19. La requérante expose que le terrain exproprié le 25 octobre 1976 n'a pas été utilisé pour des motifs d'intérêt public dans la mesure où il a été vendu par l'administration le 29 décembre 2003 à une société privée. Elle affirme qu'une telle affectation du terrain litigieux à un autre usage que celui qui avait initialement motivé l'expropriation aurait dû lui être notifiée en vertu de la législation nationale et que dès lors le délai de un an prévu pour demander la restitution du bien ne pouvait, selon elle, commencer à courir qu'à partir de la date de la notification. Elle voit dans le refus par les juridictions nationales de l'indemniser une atteinte à son droit au respect de ses biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

EN DROIT

20. Le Gouvernement conteste cette thèse. Il soutient notamment que les griefs de la requérante sont incompatibles *ratione temporis* avec les dispositions de la Convention et que, par ailleurs, l'intéressée n'a pas épuisé les voies de recours disponibles en droit interne. Il explique à cet égard que l'article 23 de la loi relative à l'expropriation prévoit que si dans un délai de cinq ans à compter de l'ordonnance d'expropriation un terrain exproprié n'a pas reçu la destination prévue, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit ont un an à compter de l'expiration dudit délai pour en demander la rétrocession. Il indique qu'en l'espèce le *de cujus* de la requérante a été exproprié de son terrain en 1976 et considère donc que l'action fondée sur l'article 23 de la loi relative à l'expropriation aurait dû être introduite au plus tard en 1982. Or la requérante n'aurait introduit cette action qu'en 2008, en dehors du délai légal, et elle aurait logiquement été déboutée de sa demande par les juridictions nationales. Le Gouvernement considère qu'en tout état de cause la requérante n'avait pas un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'elle ne pouvait pas non plus prétendre avoir « une espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective du droit de propriété sur le terrain en question plus de trente et un ans après l'expropriation, rappelant que son *de cujus* avait été exproprié de ce terrain conformément aux dispositions légales. À cet égard, il expose que l'expropriation du bien de la requérante a été opérée en vertu d'une déclaration d'utilité publique et que son *de cujus* a perçu des indemnités dans le respect de ses droits. Il ajoute que l'administration a utilisé le terrain conformément à sa destination et soutient que la vente de celui-ci à une société privée plus de vingt-sept ans après l'expropriation ne change pas ce constat. Il considère enfin que, compte tenu de la grande marge d'appréciation que l'article 1 du Protocole

nº 1 accorde aux États en la matière, les autorités ont ménagé en l'espèce un juste équilibre entre les intérêts en jeu et que les griefs de la requérante seraient donc en tout état de cause manifestement mal fondés.

21. La requérante se contente d'affirmer qu'elle n'accepte pas les arguments du Gouvernement. Elle réaffirme que, le terrain exproprié en 1976 ayant été vendu à une société privée en 2003, le but poursuivi par l'expropriation n'a pas été respecté et qu'en conséquence le bien exproprié aurait dû lui être restitué ou qu'elle aurait dû obtenir une indemnité correspondant au préjudice subi, indépendamment de l'indemnité d'expropriation perçue par son *de cujus*. Elle considère ainsi que les circonstances de la cause ont emporté violation de l'article 1 du Protocole nº 1.

22. La Cour estime qu'il n'est pas nécessaire qu'elle se prononce sur l'ensemble des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement, les griefs devant être déclarés irrecevables pour les motifs indiqués ci-dessous.

23. Elle rappelle que, selon sa jurisprudence, les « biens » au sens de l'article 1 du Protocole nº 1 peuvent être soit des « biens existants » (*Van der Mussele c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 48, série A nº 70, et *Malhous c. République tchèque* (déc.), nº 33071/96, CEDH 2000-XII), soit des « valeurs patrimoniales », y compris des créances, pour lesquelles un requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » de les voir concrétiser (voir, par exemple, *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, série A nº 332, et *Ouzounis et autres c. Grèce*, nº 49144/99, § 24, 18 avril 2002).

24. En revanche, cette disposition ne garantit pas un droit à acquérir des biens (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], nº 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX).

25. En effet, ne sont pas à considérer comme des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole nº 1 l'espoir de voir revivre un droit de propriété qui s'est éteint depuis longtemps, ni une créance conditionnelle qui se trouve caduque par suite de la non-réalisation de la condition (*Karaman c. Turquie*, nº 6489/03, § 25, 15 janvier 2008).

26. Enfin, la Cour rappelle que, lorsqu'il y a controverse sur le point de savoir si un requérant a un intérêt patrimonial pouvant prétendre à la protection de l'article 1 du Protocole nº 1, elle est appelée à déterminer la situation juridique de l'intéressé (*Beyeler c. Italie* [GC], nº 33202/96, CEDH 2000-I).

27. Dans la présente espèce, la Cour relève qu'il n'est pas contesté par les parties que l'expropriation en question était régulière et qu'elle pouvait s'analyser en une privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole nº 1. Elle note en effet que la régularité de la procédure d'expropriation n'est pas sujette à caution. Le terrain litigieux a fait l'objet d'une procédure d'expropriation dans le respect des règles applicables en la matière et, conformément à ces règles,

une indemnité adéquate a été versée au *de cujus* de la requérante à l'issue d'une procédure judiciaire (paragraphe 6 ci-dessus). La Cour souligne que le grief principal porte sur la réalisation du but poursuivi par l'expropriation du terrain.

28. À cet égard, en 2008, soit plus de trente et un ans après l'expropriation, la requérante a saisi les tribunaux internes pour obtenir la rétrocession du bien exproprié ou, à défaut, une indemnité correspondant à la valeur du terrain, au motif que celui-ci n'était plus affecté à l'usage prévu dans la déclaration d'utilité publique.

29. L'objet de la procédure ainsi engagée ne portait donc pas sur un « bien existant » et la requérante n'avait pas la qualité de propriétaire au moment où elle a introduit son action civile (*Gratzinger et Gratzingerova c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 39794/98, § 71, CEDH 2002-VII).

30. La question est donc de savoir si la requérante avait au moins une « espérance légitime » de voir se concrétiser une quelconque créance actuelle et exigible.

31. Sur ce point, la Cour relève que le droit interne prévoit la rétrocession des biens expropriés lorsque ceux-ci n'ont pas été affectés à l'usage prévu dans le délai fixé par la loi (paragraphe 17 ci-dessus).

32. Dans de précédentes affaires portant sur des biens immobiliers expropriés pour cause d'utilité publique puis non utilisés, la Cour a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle rappelle que lorsqu'un laps de temps notable s'écoule entre la prise de décision portant sur l'expropriation d'un bien et la réalisation concrète du projet d'utilité publique à l'origine de la privation de propriété, l'expropriation peut avoir pour effet de priver l'individu exproprié d'une plus-value générée par le bien en cause ; si cette privation spécifique ne repose pas elle-même sur un motif d'utilité publique, l'intéressé peut subir une charge additionnelle, incompatible avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Motais de Narbonne c. France*, n° 48161/99, § 19, 2 juillet 2002, *Beneficio Cappella Paolini c. Saint-Marin*, n° 40786/98, § 33, 13 octobre 2004, et *Keçecioğlu et autres c. Turquie*, n° 37546/02, § 29, 8 avril 2008).

33. Or en l'espèce la Cour observe que la requérante a introduit son recours devant les juridictions nationales en dehors du délai légal prévu à l'article 23 de la loi relative à l'expropriation.

34. Sur ce point, la Cour rappelle qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (*Slivenko c. Lettonie* [GC], n° 48321/99, § 105, CEDH 2003-X, et *Jahn et autres c. Allemagne* [GC], n°s 46720/99 et 2 autres, § 86, CEDH 2005-VI). La Cour jouit d'une compétence limitée pour vérifier le respect du droit interne, surtout si aucun élément du dossier ne lui permet de conclure que les autorités ont fait une application manifestement erronée, ou aboutissant à des conclusions arbitraires, des dispositions légales en cause (*Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 108,

CEDH 2000-I). Dans les circonstances particulières de la présente espèce, la Cour n'aperçoit aucun élément de nature à lui faire penser que la conclusion des juridictions nationales était dénuée de tout fondement juridique ou contraire aux dispositions applicables du droit interne en vigueur à l'époque des faits.

35. Dès lors, eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la requérante qui avait saisi les tribunaux internes plus de trente et un ans après l'expropriation, ne pouvait légitimement espérer la restitution du terrain litigieux ou obtenir une indemnité autre que celle perçue lors de l'expropriation.

36. De plus, le terrain exproprié avait bien été affecté par l'administration à un usage d'utilité publique au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 10 ci-dessus).

37. À cet égard, la Cour rappelle que les politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, où l'intérêt général de la communauté occupe une place prééminente, laissent à l'État une marge d'appréciation plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils (*Depalle c. France* [GC], n° 34044/02, § 84, CEDH 2010).

38. Elle considère que la vente du terrain exproprié à une société privée vingt-sept ans après l'expropriation n'était pas en elle-même de nature à remettre en cause ce constat dans la mesure où le droit de rétrocession n'est pas absolu et que les autorités peuvent légitimement fixer des limites à l'exercice de celui-ci.

39. Aussi, la Cour est d'avis que, dans les circonstances de la cause, la requérante n'a pas démontré qu'elle était titulaire d'une créance suffisamment établie pour être exigible.

40. Dans ces conditions, la Cour considère que la requérante n'avait pas un « bien » au sens de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. Par conséquent, les garanties de cette disposition ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce. Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 1er octobre 2020.

Hasan Bakırcı	Egidijus Kūris
Greffier adjoint	Président