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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 50344/06
Aydemir GÜVENER
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 12 mai 2020 en un comité composé de :

Egidijus Kūris, *président,*
Arnfinn Bårdsen,
Darian Pavli, *juges,*

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

Vu la requête susmentionnée introduite le 12 décembre 2006,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Aydemir Güvener, est un ressortissant turc né en 1934 et résidant à Istanbul. Il a été représenté devant la Cour par Me G. Güvener, résidant à Istanbul.

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

A. Les circonstances de l'espèce

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

1. L'annulation du titre de propriété du requérant

4. Le 4 mars 1976, le requérant fit l'acquisition d'un bien immeuble situé dans le quartier Cemil Meriç d'Ümraniye, un arrondissement d'Istanbul, et immatriculé au registre sous les références cadastrales

« section 9 parcelle 1341 ». Le titre de propriété délivré à l'intéressé indiquait une contenance de 16 500 m².

5. En 1982, à l'issue de travaux de cadastrage, la superficie fut ramenée à 16 368 m². De nouvelles références cadastrales (« îlot 112 parcelle 4 ») furent attribuées au terrain.

6. Le 17 juin 1991, statuant sur demande du Trésor, le tribunal de grande instance d'Üsküdar annula le titre du requérant et enregistra le bien comme propriété de l'Etat au motif que celui-ci relevait du domaine forestier public et qu'il ne pouvait faire l'objet d'une propriété privée.

2. La première série de recours entrepris par l'intéressé

7. En 1999, le requérant demanda à l'administration de lui restituer son terrain ou de lui attribuer gratuitement un terrain similaire si un tel bien venait à être identifié lors des travaux de la commission du cadastre forestier, et ce, conformément à l'article additionnel 1 de la loi n° 2924 concernant le soutien aux habitants des villages forestiers.

8. Cette demande fut rejetée par l'administration au motif que les mentions figurant au feuillet du registre foncier relatives à son bien et indiquant que celui-ci « avait été sorti du domaine forestier au bénéfice du Trésor en vertu de l'article 2B de la loi sur les forêts » ne pouvaient être modifiées.

9. Le requérant forma un recours en annulation fondé notamment sur la circonstance que le motif de rejet était sans lien avec sa demande. Il fit en outre valoir que le rapport dressé par les techniciens de l'administration au sujet de sa doléance indiquait que les conditions de l'article additionnel 1 étaient réunies.

10. Le 30 juin 2003, la troisième section du tribunal administratif d'Istanbul fit droit à la demande en indiquant que l'administration avait commis une erreur dans la qualification de la demande. Compte tenu de la teneur du rapport des techniciens et étant donné que l'administration n'avait pas démontré avoir attribué gratuitement un terrain au requérant, la décision attaquée était entachée d'illégalité.

11. Ce jugement devint définitif le 18 octobre 2005, après le rejet des recours par le Conseil d'Etat.

12. Le requérant présenta une nouvelle demande d'attribution de la propriété de la parcelle 4 de l'îlot 112, son ancien bien, à l'administration.

13. Cette dernière la rejeta, le 27 décembre 2005, au motif que depuis l'annulation par la Cour constitutionnelle d'une partie du dispositif de la loi n° 2924 sur lequel reposait la demande, elle ne disposait plus de la possibilité de transférer la propriété du type de terrain en cause.

14. Le requérant forma un nouveau recours devant le tribunal administratif d'Istanbul, se plaignant du défaut d'exécution du jugement du 30 juin 2003. En outre, il réclama, à titre d'indemnité, 350 000 livres

turques (TRY) pour le dommage matériel et 200 000 TRY pour le dommage moral, soit un total d'environ 300 000 euros (EUR) à cette date.

15. Le 19 novembre 2008, la troisième section du tribunal rejeta l'action. Il précisa que lorsque le requérant avait effectué sa demande en 1999, les travaux nécessaires à l'application de l'article additionnel 1 de la loi n° 2924 n'avaient pas encore débutés. Si un rapport avait été dressé par des techniciens pour les besoins de l'examen de la demande du requérant, celui-ci ne pouvait remplacer les travaux prévus par la loi dans le cadre de la disposition susmentionnée, mais uniquement servir de travail préparatoire.

16. Il estima que son jugement de 2003 n'avait pas fait naître dans le chef de l'administration une obligation d'attribution gratuite d'un bien ou de restitution de l'ancien bien du requérant mais une obligation de réexamen de la demande, ce que l'administration avait fait avec sa décision du 27 décembre 2005. Le refus de cette dernière était fondé sur l'absence de disposition légale autorisant le transfert de propriété réclamé par le requérant. Compte tenu de la décision de la Cour constitutionnelle d'annuler certaines dispositions de la loi n° 2924, la décision administrative attaquée n'était nullement entachée d'illégalité.

17. Le 26 avril 2012, la loi en question fut abrogée par l'entrée en vigueur de la loi n° 6292.

18. Le 26 juin 2012, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi du requérant avant d'en faire de même, le 14 mai 2014, de sa demande en rectification d'arrêt.

19. Le 12 septembre 2014, le requérant introduisit un recours individuel devant la Cour constitutionnelle. Rappelant que son bien était devenu la propriété de l'Etat en 1991 sans versement d'une quelconque indemnité, il soutint que le rejet de l'action qu'il avait initié en raison du refus d'exécuter un jugement définitif était constitutif d'une atteinte à son droit à obtenir la restitution de son bien en vertu de l'article additionnel 1 de la loi n° 2924. Il se plaignit également du délai excessif de la procédure.

20. Le 5 octobre 2017, la Cour constitutionnelle constata une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable et octroya 8 400 TRY (soit environ 1 950 euros (EUR) à cette date) au requérant à titre d'indemnité. Elle rejeta toutefois son grief tiré du droit au respect des biens pour non-épuisement des voies de recours au motif que le requérant n'avait pas introduit une action en indemnisation fondée sur l'article 1007 du code civil aux termes duquel l'État est responsable de tout préjudice résultant d'une mauvaise tenue des registres fonciers.

3. La deuxième série de recours et la restitution du bien

21. À une date non précisée, le requérant demanda une nouvelle fois la restitution du bien.

22. Face au rejet de sa demande le 22 mai 2014 par l'administration, il initia un recours en annulation devant le tribunal administratif d'Istanbul.

23. Par un jugement du 24 juin 2015, la huitième section du tribunal fit droit à la demande estimant que le jugement de la troisième section avait fait naître une obligation de restitution.

24. Alors que le pourvoi contre ce jugement était pendant devant le Conseil d'Etat, le requérant forma une nouvelle demande de restitution fondée également sur la loi n°6292, récemment adoptée.

25. Suite au refus de l'administration, qui tira prétexte d'une promesse de vente du terrain litigieux conclue entre le requérant et un tiers, l'intéressé saisit à nouveau la justice.

26. Par un jugement du 27 octobre 2017, la treizième section du tribunal administratif d'Istanbul annula l'acte attaqué, en se fondant d'une part sur les jugements de la troisième et de la huitième section qui avait fait naître une obligation de restitution et sur les dispositions de la loi n° 6292. Sur ce second point, il releva qu'il n'y avait pas de controverse sur le fait qu'en vertu des dispositions de cette loi, le terrain devait être restitué à son dernier propriétaire, en l'occurrence le requérant, et précisa que la conclusion d'une promesse de vente n'avait aucune incidence sur cette question.

27. Le 3 mai 2019, le registre foncier fut modifié et la propriété de la parcelle 4 de l'ilot 112 fut gratuitement octroyée au requérant. Le titre de propriété délivré en conséquence indique une superficie de 16 368 m² depuis le cadastrage de 1982.

28. En outre, il ressort des pièces du dossier, et notamment des déclarations faites par l'intéressé dans le cadre d'une procédure judiciaire, que le requérant a continué à jouir du bien malgré l'annulation de son titre de propriété en 1991.

4. Autres éléments factuels fournis par le requérant après la communication de l'affaire

29. Sur le plan d'urbanisme, le bien en cause fut désigné comme emplacement réservé à la création d'un établissement d'enseignement, d'un parc public et d'une voie. Par ailleurs, la partie du bien réservée à la voirie serait utilisée à cette fin par les autorités. Sa surface correspondrait à plus de 40 % du bien.

30. Après l'annulation du titre de propriété du requérant en 1991, plusieurs constructions illégales auraient été érigées sur le bien par des tiers, avant d'être démolies par les autorités sur insistance du requérant. Actuellement, plusieurs constructions sur les fonds contiguës déborderaient sur le bien. Suite à une plainte déposée par le requérant, la sous-préfecture aurait indiqué à l'intéressé qu'il convenait d'initier une action judiciaire contre les voisins indélicats.

31. Le 28 mai 2019, les services fiscaux réclamèrent 904 855 TRY au requérant au titre des impôts fonciers calculés depuis 2006. Cette somme inclue les pénalités pour retard de paiement.

32. En 2016, une dénommée S.K. initia une action devant le tribunal de grande instance d'Istanbul en revendiquant la propriété de l'ensemble des parcelles situées dans l'ancienne section 9 du plan cadastral, y compris le bien du requérant.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

33. L'article additionnel 1 de la loi nº 2924 relative au soutien des habitants des villages forestiers prévoyait que les personnes dont les titres de propriété avaient été annulés au motif que le terrain en cause relevait du domaine forestier de l'Etat et à qui un autre terrain (ayant été sorti du domaine forestier) avait été cédé en contrepartie ne devaient pas s'acquitter du prix de vente.

34. Cette loi fut abrogée avec l'entrée en vigueur de la loi nº 6292 du 19 avril 2012 relative au développement des habitants des villages forestiers, à la valorisation des terrains sortis du domaine forestier au bénéfice du Trésor et à la vente des terrains agricoles appartenant au Trésor.

35. L'article 7-1 alinéa a) dispose que les terrains qui ont été sortis du domaine forestier de l'Etat (terrain dits 2B) sont restitués à la dernière personne désignée comme propriétaire sur le titre de propriété avant l'annulation de celui-ci au bénéfice du Trésor.

36. L'article 1007 du code civil dispose que l'Etat est responsable de tout dommage résultant de la tenue du registre foncier. Selon la Cour de cassation, cette disposition institue un régime de responsabilité sans faute (voir *Ubay c. Turquie* (déc.), nº 16252/04, 30 septembre 2008).

37. Les éléments de droit interne relatifs à la participation aux frais d'aménagement sont exposés dans les affaires *Seyhan c. Turquie* ((déc.), nº 45810/99, 20 mai 2008) et *Göksel Tütün Ticaret ve Sanayi A.Ş. c. Turquie* (nº 32600/03, § 21, 22 septembre 2009).

38. Après l'arrêt *Hakan Arı c. Turquie*, (nº 13331/07, 11 janvier 2011), la législation a été modifiée et un droit de délaissement a été institué au bénéfice des propriétaires des biens ayant été affectés à un emplacement réservé sur le plan d'urbanisme. Ainsi, le propriétaire d'un tel bien devenu inconstructible en raison du plan d'urbanisme peut exiger, après l'écoulement d'un délai de cinq ans, l'expropriation de celui-ci.

GRIEFS

39. Invoquant diverses dispositions de la Convention et du Protocole nº 1, le requérant se plaint d'atteintes multiples à son droit au respect de ses biens ainsi que de la non-exécution d'une décision de justice.

EN DROIT

A. Thèses des parties

40. Le requérant se plaignait initialement de l'annulation de son titre de propriété et du refus des autorités de lui restituer le bien et ce, malgré le jugement du tribunal administratif d'Istanbul du 30 juin 2003.

41. Par la suite, tout en maintenant son grief, il a précisé que si le bien lui a finalement été restitué, sa superficie ne serait plus la même qu'en 1991 puisqu'elle aurait diminué de 132 m².

42. En outre, le requérant considère que l'affectation du terrain à la construction d'un établissement d'enseignement et à la réalisation d'un parc public sur le plan d'urbanisme ainsi que le fait qu'une partie du bien d'une superficie supérieure à 40 % soit actuellement utilisée comme route, alors même que le taux de la participation aux frais d'aménagement est légalement limitée à 40 %, constituent une atteinte à son de droit de propriété.

43. Il reproche aux autorités leur passivité face aux empiètements répétés de tiers sur son bien.

44. Il se plaint également des exigences formulées par l'administration fiscale au titre des impôts fonciers.

45. Le Gouvernement conteste ces thèses et soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité.

46. Tout d'abord, il affirme que le requérant ne saurait se prétendre victime dans la mesure où le bien lui a été restitué. Il souligne que si la superficie n'est pas exactement celle qui figurait initialement sur le titre, la différence est de l'ordre de 1%, ce qui serait négligeable et relèverait de la marge d'erreur dont bénéficieraient les autorités. En tout état de cause, cette différence ne serait pas attribuable à une faute des autorités.

47. Il précise ensuite que le requérant n'a pas fait usage du recours offert par l'article 1007 du CC ni en ce qui concerne la réduction de superficie ni au regard de l'annulation de son titre. Sur ce second aspect, il cite l'affaire (*Altunay c. Turquie* (déc.), n° 42936/07, 14 avril 2012). Il lui reproche en outre de ne pas avoir contesté les conclusions cadastrales de 1982 relatives à la réduction de la superficie du bien.

48. En ce qui concerne la prétendue non-exécution du jugement du 30 juin 2003, il avance notamment qu'un recours devant la Commission d'indemnisation peut permettre au requérant d'obtenir satisfaction et renvoie à cet égard aux affaires *Demiroğlu et autres c. Turquie* ((déc.), n° 56125/10, 4 juin 2013) et *Eren et autres c. Turquie* et 645 autres requêtes ((déc.), n°3950/08, 13 septembre 2013).

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'annulation du titre de propriété du requérant

49. En ce qui concerne la privation de propriété subi par le requérant en 1991 que constitue l'annulation de son titre de propriété au motif que le bien relevait du domaine forestier de l'Etat et ne pouvait faire l'objet d'une propriété privée, la Cour observe qu'il n'existait à l'époque des faits aucun recours permettant de faire constater puis réparer ce type d'atteinte au droit au respect des biens. Le recours en indemnisation fondé sur l'article 1007 du CC n'est devenu efficace pour remédier à de telles annulations de titre qu'à partir de la fin de l'année 2009 (voir *Altunay c. Turquie*, décision précitée, §§ 26-27 et 33-34). Au moment où ce recours est devenu efficace, le délai d'action, étendu à dix ans, était déjà forclos.

50. Compte tenu de l'absence de voie de recours efficace, le délai de six mois a commencé à courir lorsque le jugement du 17 juin 1991 est devenu définitif. Or, le requérant a saisi la Cour en 2006, c'est-à-dire bien après la fin de ce délai.

2. Sur le droit à restitution du bien

51. La Cour observe que le requérant soutient qu'il disposait en vertu du droit national d'un droit à restitution du bien et se plaint d'une atteinte à ce droit.

52. Bien que l'article 1 du Protocole n° 1 ne vaille que pour les biens actuels et ne crée aucun droit d'en acquérir, dans certaines circonstances, l'« espérance légitime » d'obtenir une valeur patrimoniale peut également bénéficier de la protection de cette disposition (*Béláné Nagy c. Hongrie* [GC], n° 53080/13, § 74, CEDH 2016).

53. L'« espérance légitime » de jouir d'un « bien » doit être plus concrète qu'un simple espoir et reposer sur une base suffisante en droit interne ; ce qui est le cas par exemple lorsqu'elle est confirmée par une jurisprudence bien établie des tribunaux ou lorsqu'elle est fondée sur une disposition législative ou sur un acte légal concernant l'intérêt patrimonial en question (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 52, CEDH 2004-IX)

54. En l'espèce, la Cour observe qu'après avoir été saisis à diverses reprises, les tribunaux administratifs ont finalement estimé que la législation nationale avait octroyé au requérant un droit à obtenir la restitution du bien immatriculé sous les références « parcelle 4 ilot 112 » à Ümraniye.

55. La Cour considère que ce droit reconnu par les tribunaux constitue un intérêt patrimonial suffisamment important pour entrer dans la notion de « bien ».

56. Elle relève toutefois que la propriété de la parcelle en question a été restituée à l'intéressé de sorte que celui-ci ne saurait se prétendre victime d'une atteinte.

57. S'il est vrai que la restitution a eu lieu tardivement, compte tenu du fait que le premier jugement qui semble reconnaitre ce droit au requérant est devenu définitif en 2005, il convient de noter que les tribunaux semblent avoir eu des avis divergents sur la manière d'interpréter ledit jugement. En tout état de cause, la Cour estime que cet aspect de l'affaire relève d'une question relative à l'exécution des décisions judiciaires.

3. Sur le retard dans l'exécution du jugement

58. Nonobstant les interprétations divergentes des tribunaux quant à l'interprétation du jugement du tribunal administratif d'Istanbul du 30 juin 2003, la Cour observe que le requérant, qui soutient que ce jugement n'a pas été exécuté ou qu'il a été exécuté tardivement, dispose d'un recours effectif devant la Commission d'indemnisation (*Demiroğlu et autres c. Turquie* et *Eren et autres c. Turquie*, décisions précitées).

59. Dès lors, ce grief est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

4. Sur la diminution de la superficie du bien

60. En ce qui concerne le grief relatif à la diminution de la superficie du bien lors du cadastrage, la Cour observe que celle-ci est intervenue avant le 28 janvier 1989, date de la reconnaissance par la Turquie du droit de recours individuel. Le grief est donc incompatible *ratione temporis* avec les dispositions de la Convention.

61. Au demeurant, elle relève que le requérant ne semble pas avoir contesté les conclusions cadastrales ni fait usage du recours en indemnisation qui s'offrait à lui (voir *Ubay c. Turquie*, décision précitée).

62. Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

5. Autres griefs

63. S'agissant des griefs relatifs à l'affectation du bien sur le plan d'urbanisme à des équipements publics, la Cour note que si le requérant semble avoir cherché à faire annuler ledit plan, il ne semble pas avoir entrepris de démarche pour obtenir l'expropriation du bien alors même que le droit national, tel qu'il a été modifié à la suite de l'arrêt *Hakan Arı*, lui offre cette possibilité (voir paragraphe 38 ci-dessus).

64. Quant au grief concernant l'utilisation en guise de route d'une partie du terrain, il y a lieu d'observer que celui-ci n'est pas accompagné de toutes les précisions qui permettraient d'en apprécier la recevabilité et le bien-fondé. Les éléments du dossier ne permettent pas de déterminer avec

précision si cette utilisation est une situation de fait ou si elle découle de la participation aux frais d'aménagement exigée dans le cadre de l'adoption du plan d'urbanisme. En tout état de cause, le requérant ne semble pas avoir entrepris de recours quelconque pour faire valoir ce grief et ne fournit pas d'explications à cet égard.

65. En ce qui concerne les taxes réclamées par l'administration fiscale, le requérant ne semble pas avoir obtenu de décision judiciaire sur cette question ni même saisi les tribunaux compétents.

66. Il s'ensuit que ces griefs doivent être rejetés pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

67. S'agissant du grief tiré de la durée excessive de la procédure, la Cour observe que la Cour constitutionnelle a examiné cette doléance et explicitement reconnu une violation du droit au procès équitable. La haute juridiction a également alloué une indemnité de 8 400 TRY à l'intéressé, ce qui constitue aux yeux de la Cour une réparation adéquate. Même si le montant octroyé est légèrement inférieur à celui qui aurait pu l'être par la Cour dans pareilles circonstances, ledit montant ne peut être considéré comme insuffisant (voir, *mutatis mutandis*, *Hebat Aslan et Firas Aslan c. Turquie*, nº 15048/09, §§ 46-50, 28 octobre 2014).

68. Le redressement offert en droit interne s'étant révélé suffisant et approprié, le requérant ne peut plus se prétendre « victime » de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

69. Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a) et qu'il 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 11 juin 2020.

Hasan Bakırcı	Egidijus Kūris
Greffier adjoint	Président