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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 9976/13
Mehmet İZKİ et Şükrüye İZGİ
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant 22 juin 2021 en un comité composé de :

Aleš Pejchal, *président,*
Branko Lubarda,
Pauliine Koskelo, *juges,*

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

Vu la requête susmentionnée introduite le 21 décembre 2012,

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

1. Les requérants, M. Mehmet İzki et M^me^ Şükrüye İzgi, sont des ressortissants turcs nés respectivement en 1956 et en 1932 et résidant à Konya. Ils ont été représentés devant la Cour par M^e^ M. Karavelioğlu et M^e^ S.N. Çelik, avocats à Konya.

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. Un terrain d'une superficie de 3 260 m^2 situé à Konya était enregistré sur le registre foncier au nom de Şükrüye İzgi, sous le numéro 3420. La part de l'intéressée sur ce terrain était de 1 985 m^2.

4. À une date non précisée, la mairie de Selçuklu (« l'administration ») procéda à une parcellisation des terrains pour lutter contre le développement des bidonvilles. À cette occasion, Şükrüye İzgi donna à l'administration

835 m^2 de son terrain pour la construction d'une mosquée et 352 m^2 pour affectation à un usage public. Elle restait donc propriétaire d'un terrain de 798 m^2.

5. Conformément aux termes de la donation, l'administration construisit une mosquée et aménagea une route.

6. Lors de travaux de cadastrage qui eurent lieu en 1988, le terrain de 798 m^2 fut réenregistré au nom de Şükrüye İzgi sur le registre foncier, sous les numéros suivants :

– îlot 2911, parcelles n^{os} 7 et 8 ;

– îlot 2912, parcelle n^{o} 20.

7. En 1997, Şükrüye İzgi vendit les parcelles n^{os} 7 et 8 à son fils Mehmet İzki.

8. Par une décision du 6 février 2003, l'administration procéda à la modification du plan d'aménagement des sols et établit un nouveau plan de parcellisation et d'attribution des terrains. Une surface représentant 32,65 % de la superficie totale des parcelles de terrain appartenant aux requérants leur fut prise au titre de la participation à l'aménagement du territoire.

9. Les requérants contestèrent cette décision auprès de l'administration.

10. Celle-ci rejeta leur réclamation.

1. Le premier recours en annulation

11. Le 9 janvier 2004, les requérants saisirent le tribunal administratif de Konya d'une demande d'annulation de la décision de l'administration.

12. Par un jugement du 14 décembre 2004, le tribunal leur donna gain de cause et annula l'acte administratif du 6 février 2003. Il rappela que Şükrüye İzgi avait déjà donné à l'administration 59,80 % de la superficie totale de son terrain et qu'en vertu de l'article 18 de la loi sur l'aménagement du territoire, le taux de participation à l'aménagement du territoire ne pouvait dépasser 35 %.

13. L'administration se pourvut en cassation contre ce jugement.

14. Par un arrêt du 26 septembre 2007, le Conseil d'État confirma le jugement en toutes ses dispositions, considérant qu'il était conforme à la loi et aux règles de procédure.

15. L'administration forma un recours en rectification de l'arrêt.

16. Le 20 septembre 2010, le Conseil d'État rejeta ce recours.

2. Le second recours en annulation

17. Par un acte administratif du 31 mars 2005, l'administration attribua à chacun des requérants des parcelles prélevées sur d'autres terrains proches du terrain initial. Les intéressés redevinrent ainsi propriétaires d'une surface égale à celle du terrain qu'ils avaient avant l'acte administratif du 6 février 2003, soit 798 m^2.

18. Soutenant que cette attribution n'était pas de nature à compenser leur perte, les requérants introduisirent une action en annulation devant le tribunal administratif de Konya.

19. Le 4 juillet 2006, le tribunal jugea, après avoir ordonné une expertise contradictoire, que l'administration, par un acte administratif du 31 mars 2005, avait pleinement exécuté le jugement du 14 décembre 2004. À cet égard, observant que le terrain initial avait été affecté à un usage public et n'était plus disponible, le tribunal conclut que l'administration était fondée à affecter aux requérants des parcelles prélevées sur d'autres terrains proches du terrain initial, correspondant précisément à la compensation de la perte de surface que leur avait fait subir l'acte administratif du 6 février 2003. En conséquence, le tribunal considéra que le droit de propriété des requérants avait été rétabli, et débouta les intéressés de leur demande.

20. Les requérants se pourvurent en cassation contre ce jugement.

21. Le 26 novembre 2008, le Conseil d'État rejeta leur pourvoi, considérant que le jugement attaqué était conforme à la loi et aux règles de procédure.

22. Les requérants introduisirent alors un recours en rectification de l'arrêt. Le 23 mai 2012, le Conseil d'État rejeta ce recours.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

23. Selon l'article 18 de loi nº 3194 sur l'aménagement du territoire, lorsqu'un aménagement d'intérêt public (voirie, place publique, parking, parc, zone verte, lieu de prière, poste de police) accroît la valeur d'un terrain, la superficie du terrain peut être réduite en contrepartie de la plus-value tirée de cet aménagement, et ce sans aucune indemnisation. La part ainsi prélevée ne peut toutefois pas dépasser une certaine proportion de la superficie initiale du terrain (35 % jusqu'au 3 décembre 2003, 40 % du 3 décembre 2003 au 4 juillet 2019 et 45 % depuis le 4 juillet 2019).

24. La loi nº 2981 du 24 février 1984 relative aux constructions non conformes à la législation applicable en matière de bidonvilles et d'aménagement urbain prévoit les mesures à prendre pour la conservation, la régularisation, la réhabilitation et la destruction des bâtiments érigés de manière irrégulière jusqu'à son entrée en vigueur, le 8 mars 1984.

GRIEFS

25. Invoquant l'article 6 de la Convention et l'article 1 du Protocole nº 1, les requérants allèguent que l'administration n'a pas exécuté correctement la décision de justice rendue en leur faveur. Ils estiment que pour se conformer à cette décision, l'administration aurait dû adopter un nouveau plan d'urbanisme. Ils se plaignent par ailleurs de ce que la

superficie de leur terrain soit passée de 1 985 m^2 à 798 m^2 sans qu'ils soient indemnisés de la perte financière correspondante.

EN DROIT

A. Sur le *locus standi* des héritiers des requérants décédés

26. L'avocat des requérants a informé la Cour que l'un des requérants ainsi que l'un des ayants droit de celui-ci étaient décédés (voir la liste jointe en annexe) et que leurs héritiers souhaitaient poursuivre la procédure.

27. La Cour en prend acte et reconnaît aux intéressés la qualité pour se substituer à leurs ayants cause.

B. Sur la violation alléguée de l'article 6 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1

28. Les requérants soutiennent que les circonstances de la cause ont emporté violation de l'article 6 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1.

29. Le Gouvernement combat cette thèse. Se référant à la jurisprudence de la Cour, il soutient d'abord que les requérants n'ont ni un « bien actuel » ni une « espérance légitime » de voir se concrétiser une quelconque créance actuelle et exigible susceptible d'être considérée comme un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Il excipe ensuite du non-épuisement des voies de recours internes. Il soutient enfin que l'administration a pris les mesures nécessaires et adéquates pour se conformer au jugement du 14 décembre 2004 et que, dès lors, la requête est en tout état de cause manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention.

30. La Cour estime qu'il n'est pas nécessaire qu'elle se prononce sur l'ensemble des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement, le grief des requérants devant de toute façon être déclaré irrecevable pour les motifs exposés ci-dessous.

31. En vertu du principe *jura novit curia*, la Cour n'est pas tenue par les moyens de droit avancés par un requérant sur le terrain de la Convention et de ses Protocoles, elle peut décider de la qualification juridique à donner aux faits qui se trouvent à l'origine d'un grief en examinant celui-ci sous l'angle d'articles ou de dispositions de la Convention autres que ceux invoqués par l'intéressé (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n^{os} 37685/10 et 22768/12, § 126, 20 mars 2018). Maîtresse de la qualification des faits, elle estime qu'il convient en l'espèce d'examiner le grief des requérants sous le seul angle de l'article 1 du Protocole n° 1.

32. Cette disposition exige qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. La prééminence du droit, qui est l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique,

est en effet inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Iatridis c. Grèce* [GC], nº 31107/96, § 58, CEDH 1999-II).

33. Toute ingérence dans l'exercice du droit de propriété doit viser un « but légitime » conforme à « l'intérêt général ». De plus, toute mesure privant une personne de sa propriété doit présenter un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, § 38, série A nº 332, et *Yagtzilar et autres c. Grèce*, nº 41727/98, § 40, CEDH 2001-XII). C'est ce qu'exprime la notion de « juste équilibre » à ménager entre les exigences de l'intérêt général de la collectivité et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 69, série A nº 52). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure même de l'ensemble des dispositions de l'article 1 du Protocole nº 1.

34. Pour déterminer si les autorités ont préservé un juste équilibre entre les divers intérêts en cause et, notamment, si elles n'ont pas imposé une charge démesurée à la personne privée de sa propriété, il faut à l'évidence avoir égard aux conditions de dédommagement (*Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, §§ 120-121, série A nº 102). À cet égard, la Cour a déjà jugé que, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive aux droits fondamentaux de l'individu (*Papachelas c. Grèce* [GC], nº 31423/96, § 48, CEDH 1999-II). Toutefois, des objectifs légitimes « d'utilité publique », tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale, peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande du bien (*James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 54, série A nº 98).

35. La Cour rappelle en outre que dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement des villes, les États contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (*Elia S.r.l. c. Italie*, nº 37710/97, § 77, CEDH 2001-IX, *Terazzi S.r.l. c. Italie*, nº 27265/95, § 85, 17 octobre 2002, et *Saliba c. Malte*, nº 4251/02, § 45, 8 novembre 2005). Ainsi, en l'absence de choix manifestement arbitraire ou déraisonnable de leur part, elle ne saurait substituer sa propre appréciation à celle des autorités nationales quant aux moyens les plus appropriés pour obtenir, au niveau interne, les résultats visés par cette politique (*Galtieri c. Italie* (déc.), nº 72864/01, 24 janvier 2006, et *Campanile et autres c. Italie* (déc.), nº 32635/05, 15 janvier 2013).

36. La Cour estime également utile de rappeler qu'en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, les droits des propriétaires sont essentiellement évolutifs. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire relèvent par excellence des domaines d'intervention de l'État, par l'intermédiaire notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique. Dans de tels

cas, où l'intérêt général de la communauté occupe une place prééminente, la marge d'appréciation de l'État est plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils (*Chapman c. Royaume-Uni* [GC], nº 27238/95, § 104, CEDH 2001-I).

37. En l'espèce, les requérants n'ont jamais remis en cause devant les juridictions nationales la parcellisation des terrains effectuée par l'administration dans le cadre de la loi nº 2981. Ils n'ont demandé l'annulation ni du plan d'aménagement des sols ni de l'inscription au registre foncier du droit de propriété de l'administration. Ils n'ont pas allégué devant les juridictions nationales que l'inscription du terrain litigieux au nom de l'administration dans le registre foncier fût irrégulière. Ils n'ont pas non plus demandé la révocation de la donation, au motif par exemple que le donataire – l'administration – aurait méconnu, sans motif légitime, les conditions sous lesquelles elle avait été faite. L'objet du litige porté devant les juridictions nationales était donc seulement l'application de l'article 18 de la loi nº 3194 sur l'aménagement du territoire.

38. Sur la question de la participation à l'aménagement du territoire, la Cour a déjà jugé qu'en privant les requérants d'une partie de leur terrain pour un aménagement d'intérêt public, les autorités avaient fait ingérence dans leur droit au respect de leurs biens, et que cette ingérence s'analysait en une privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole nº 1 (*Göksel Tütün Ticaret ve Sanayi A.Ş. c. Turquie*, nº 32600/03, § 29, 22 septembre 2009).

39. Elle a estimé que cette décision, qui était fondée sur l'article 18 de la loi nº 3194 sur l'aménagement du territoire, poursuivait un but légitime d'utilité publique car la modification du plan d'aménagement des sols et l'établissement d'un nouveau plan de parcellisation et d'attribution des terrains permettaient en principe à l'administration de prendre des mesures nécessaires dans l'intérêt public, comme en l'occurrence des mesures relatives aux constructions non conformes à la législation en matière de bidonvilles et à l'aménagement du territoire.

40. Elle a admis que, dans son principe, la cession d'une partie du terrain des requérants au titre de la participation au coût de l'aménagement urbain constituait une contrepartie de la plus-value apportée au terrain par les travaux réalisés par la municipalité dans cette zone (*Göksel Tütün Ticaret ve Sanayi A.Ş.*, précité, § 32).

41. Elle a considéré qu'il n'y avait pas lieu de mettre en cause les critères qu'appliquaient les autorités nationales pour estimer la plus-value apportée à un terrain par des travaux publics ainsi que la surface de terrain à céder au titre de la participation aux coûts de l'aménagement urbain (*Göksel Tütün Ticaret ve Sanayi A.Ş*, précité, § 33, *Seyhan c. Turquie* (déc.), nº 45810/99, 20 mai 2008 ; voir également, *mutatis mutandis*, *Oral c. Turquie* (déc.), nº 32362/03, 25 novembre 2008, *Yıltaş Yıldız Turistik*

Tesisleri A.Ş. c. Turquie, n° 30502/96, § 38, 24 avril 2003, et *Papachelas*, précité, § 49).

42. Se tournant vers la présente affaire, la Cour observe que les juridictions nationales ont relevé que Şükrüye İzgi avait déjà fait don à la municipalité de 59,80 % de la superficie totale de son terrain, et que cela avait permis à l'administration de construire une mosquée et d'aménager une route, conformément aux termes de la donation. Dès lors, elles ont estimé que l'administration, qui avait par la suite modifié le plan d'aménagement des sols et établi un nouveau plan de parcellisation et d'attribution des terrains (paragraphe 8 ci-dessus), n'avait pas le droit de prélever encore 32,65 % sur le terrain des requérants au titre de la participation à l'aménagement du territoire (paragraphes 12, 14 et 16 ci-dessus).

43. Aussi, pour se conformer à cette décision de justice, l'administration a attribué à Şükrüye İzgi et Mehmet İzki des parcelles prélevées sur d'autres terrains proches du terrain initial.

44. Les requérants ont cependant soutenu devant les juridictions nationales que cette attribution n'était pas de nature à compenser leur perte.

45. Saisi de l'affaire, le tribunal administratif de Konya a d'abord ordonné une expertise contradictoire à l'effet d'examiner l'ensemble des faits qui avaient donné lieu aux réclamations des requérants et de vérifier que le droit de propriété des intéressés avait été rétabli dans son état initial. À cet égard, il a observé que le terrain originaire n'était pas disponible car il avait été affecté au service public et que, en conséquence, l'administration avait attribué à chacun des requérants des parcelles prélevées sur d'autres terrains de manière à obtenir une surface totale équivalente en mètres carrés à celle qu'ils possédaient auparavant. Il a conclu que l'administration avait pleinement exécuté le jugement du 14 décembre 2004 (paragraphe 19 ci-dessus).

46. 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).

47. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, elle n'aperçoit aucun élément de nature à lui faire penser que fût dénuée de tout fondement juridique ou contraire aux dispositions du droit interne la conclusion du tribunal administratif de Konya consistant à dire que la mesure prise par la municipalité pour exécuter le jugement du 14 décembre 2004 était adéquate et de nature à rétablir la situation des requérants.

48. En effet, ceux-ci ont, contrairement à leurs allégations, retrouvé la propriété d'une surface de terrain équivalente à celle qu'ils possédaient avant l'adoption de l'acte administratif litigieux (paragraphe 17 ci-dessus).

49. Par ailleurs, ils n'ont pas démontré la réalité du préjudice qu'ils allèguent avoir subi, et rien dans le dossier n'indique que la municipalité ait tiré un bénéfice de la situation dénoncée (voir, *a contrario*, *Karaman c. Turquie*, nº 6489/03, § 32, 15 janvier 2008).

50. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 15 juillet 2021.

{signature_p_2}

Hasan Bakırcı
Greffier adjoint

Aleš Pejchal
Président

ANNEXE

Nº	Prénom NOM	Année de naissance	Nationalité	Lieu de résidence	Date de décès	Héritiers
1.	Mehmet İZKİ	1956	turque	Konya		
2.	Şükrüye İZGİ	1932	turque	Konya	9/11/2013	- Nasuh İZGİ - Mehmet İZKİ - Ali İZKİ - Alime YİĞİTBAŞI - Emine ÖZTOPBAŞ - Nasuh İZKİ - Cihan İZKİ - Fatma ACAR - Şükrüye AKIN
3.	Nasuh İZGİ	1934	turque	Konya	8/12/2019	- Mehmet İZKİ - Ali İZKİ - Alime YİĞİTBAŞI - Emine ÖZTOPBAŞ - Nasuh İZKİ - Cihan İZKİ - Fatma ACAR - Şükrüye AKIN