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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 61152/19
Musa Kazım SANCAK
contre la Türkiye

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 19 septembre 2023 en un comité composé de :

Egidijus Kūris, *président*,
Pauliine Koskelo,
Frédéric Krenc, *juges*,

et de Dorothee von Arnim, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête n° 61152/19 dirigée contre la République de Türkiye et dont un ressortissant de cet État, M. Musa Kazım Sancak (« le requérant »), né en 1944 et résidant à Istanbul, représenté par Me S. Aydın, avocat à Istanbul, a saisi la Cour le 14 novembre 2019 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

Vu la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement turc (« le Gouvernement »), représenté par son agent, M. Hacı Ali Açıkgül, chef du service des droits de l'homme du ministère de la Justice,

Vu les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête porte sur une procédure d'expropriation que le requérant juge irrégulière.

2. Le 12 mars 1970, le requérant fit l'acquisition d'un terrain de 225 m^2, enregistré sous le numéro de parcelle 7418 et situé à Bahçelievler.

3. Le 29 juillet 1998, il demanda à la mairie de Bahçelievler de l'exproprier de son bien au motif qu'une route traversait son terrain.

4. Le 22 septembre 1998, la mairie accepta la demande de l'intéressé.

5. Le 29 septembre 1998, le requérant signa un engagement écrit devant le notaire de Bakırköy selon lequel il acceptait le montant de l'indemnité d'expropriation sans réserve.

6. Par la suite, il revint sur son engagement et décida de garder son bien.

A. Recours en indemnisation pour expropriation de fait

7. Le 19 décembre 2003, le requérant introduisit une action en dommages et intérêts devant le tribunal de grande instance de Bakırköy en vue d'obtenir réparation du préjudice qu'il disait avoir subi à cause de l'expropriation de fait de son terrain par la mairie.

8. Il obtint partiellement gain de cause. Sur la base de l'expertise qu'il avait ordonnée, le tribunal considéra, dans son jugement du 15 juin 2005, qu'une partie de 150,93 m^2 du terrain du requérant était traversée par une route et que l'intéressé avait droit à une indemnité en contrepartie de l'inscription de cette partie du terrain au nom de la mairie.

9. La partie restante de 74,07 m^2 du terrain en cause fut inscrite au registre foncier au nom du requérant.

B. Décision d'expropriation

10. Par une décision du 13 septembre 2007, la mairie décida également d'exproprier la partie de 74,07 m^2 du terrain, qui avait été inscrite au nom du requérant.

11. La procédure d'achat prévue par l'article 8 de la loi sur l'expropriation n'ayant pas abouti, la mairie saisit, par une requête du 16 novembre 2007, le tribunal de grande instance de Bakırköy sur le fondement de l'article 10 de cette même loi en vue d'engager la procédure relative à la détermination de l'indemnité d'expropriation et de procéder à l'inscription du terrain litigieux au registre foncier au nom de l'administration.

12. Lors de cette procédure, le requérant indiqua avoir saisi le tribunal administratif d'Istanbul d'un recours en annulation de la décision d'expropriation. Il demanda au tribunal de grande instance de surseoir à statuer dans l'attente de l'issue de la procédure engagée devant le tribunal administratif.

13. Le tribunal de grande instance interrogea le tribunal administratif sur l'avancée de la procédure engagée devant celui-ci.

14. Le tribunal administratif lui fit savoir que la demande de sursis à exécution présentée par le requérant avait été rejetée et que la procédure demeurait pendante.

15. Le tribunal de grande instance décida alors de poursuivre la procédure conformément à la jurisprudence bien établie de la Cour de cassation. Il précisa que la demande de sursis à exécution ayant été rejetée, il n'était pas nécessaire d'attendre le jugement du tribunal administratif.

16. Le 29 juillet 2008, le tribunal de grande instance détermina d'abord la valeur du terrain et ordonna ensuite le versement au requérant de l'indemnité

d'expropriation. Il ordonna en outre l'inscription du bien litigieux au registre foncier au nom de la mairie.

17. Le 10 mars 2009, la Cour de cassation confirma le jugement du 29 juillet 2008. Elle précisa dans le dispositif de son arrêt que le terrain exproprié avait été affecté à la voirie.

18. Le 15 octobre 2009, la Cour de cassation rejeta le recours en rectification de l'arrêt que le requérant avait introduit.

C. Création d'une nouvelle parcelle

19. Par une décision du 11 février 2009, la mairie décida d'élargir la route en utilisant une partie du terrain litigieux, soit 46,11 m^2. La partie restante, soit 27,96 m^2, fut vendue à F.K. et fut fusionnée avec la parcelle n° 7419.

20. Une nouvelle parcelle fut ainsi créée sous le numéro 1 (d'une superficie totale de 258,46 m^2). F.K. débuta la construction d'un immeuble sur ce terrain.

D. Annulation de la décision d'expropriation

21. Par un jugement du 30 juillet 2009, le tribunal administratif d'Istanbul annula la décision d'expropriation du 13 septembre 2007 au motif que, dans les circonstances de la cause, la loi exigeait que le propriétaire fît lui-même une demande d'expropriation de son terrain, que le requérant n'avait pas fait une telle demande à la mairie, que l'expropriation du terrain litigieux n'était pas obligatoire et qu'en l'espèce celle-ci n'avait pas été opérée pour des motifs d'utilité publique.

22. Le 4 mars 2013, le Conseil d'État confirma ce jugement.

23. Le 23 janvier 2014, il rejeta le recours en rectification de l'arrêt.

E. Recours en annulation du titre de propriété litigieux

24. Le 9 janvier 2010, le requérant intenta devant le tribunal de grande instance de Bakırköy une action visant à l'annulation du titre de propriété litigieux et à sa réinscription sur le registre foncier à son nom.

25. Par un jugement du 20 juin 2013, le tribunal rejeta cette demande. Il nota que le requérant avait d'abord perçu une indemnité pour expropriation de fait d'une partie de 150,93 m^2 de son terrain et qu'il avait ensuite été exproprié de la partie restante d'une superficie de 74,07 m^2 et obtenu une indemnité à ce titre, correspondant à la valeur du terrain, par un jugement du tribunal de grande instance de Bakırköy. Il observa que, lors de la procédure relative à la détermination de l'indemnité d'expropriation, le requérant avait saisi le tribunal administratif d'un recours en annulation de la décision d'expropriation mais qu'au cours de cette procédure, la demande de sursis à exécution faite par l'intéressé avait été rejetée et que dès lors le tribunal

judiciaire avait jugé qu'il n'y avait pas lieu d'attendre l'issue de la procédure engagée devant la juridiction administrative. Le tribunal considéra ainsi que l'expropriation était légale et qu'elle était fondée sur une décision de justice, à savoir le jugement du tribunal de grande instance de Bakırköy du 29 juillet 2008, et qu'en conséquence l'action du requérant visant à la réinscription du titre de propriété litigieux à son nom ne pouvait dans ces circonstances être accueillie.

26. Par un arrêt du 12 janvier 2016, la Cour de cassation confirma le jugement rendu par la juridiction de première instance. Elle précisa que l'expropriation avait été ordonnée par le tribunal de grande instance de Bakırköy dans son jugement du 29 juillet 2008, que ce jugement avait été confirmée par elle le 10 mars 2009, que la mairie avait vendu une partie de la route excédentaire à F.K. pour créer une nouvelle parcelle constructible, que F.K., et les autres acquéreurs ultérieurs, étaient de bonne foi, que l'annulation de la décision d'expropriation avait été prononcée après le jugement du tribunal de grande instance de Bakırköy, que le requérant avait perçu l'indemnité d'expropriation qui correspondait à la valeur de son terrain et que, dès lors, il avait été jugé à bon droit que l'action intentée ne pouvait être accueillie.

F. Recours contre le maire de Bahçelievler

27. Par un jugement du 6 mai 2014, le tribunal de grande instance de Bakırköy condamna le maire de Bahçelievler à verser au requérant 3 500 livres turques pour le dommage moral que celui-ci avait subi en raison de l'inexécution du jugement du tribunal administratif d'Istanbul du 30 juillet 2009 annulant la décision d'expropriation. Ce jugement fut confirmé par la Cour de cassation et devint définitif le 2 décembre 2014.

G. Recours devant la Cour constitutionnelle

28. Par une décision succincte du 13 mai 2019, une commission de la Cour constitutionnelle, formée de deux juges, rejeta le recours individuel du requérant qui se plaignait du refus de l'administration de lui restituer le terrain de 74,07 m^2 exproprié, en méconnaissance selon lui, du jugement du tribunal administratif, devenu définitif le 23 janvier 2014. Elle déclara la requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours disponibles quant à la violation alléguée du droit de propriété et pour défaut manifeste de fondement quant à la violation alléguée du droit à un procès équitable. Elle considéra que les griefs de l'intéressé concernaient l'interprétation des faits par les juridictions du fond et l'appréciation que celles-ci avaient retenue des éléments de preuve, et qu'ils visaient l'issue de la procédure. Elle conclut que les tribunaux ne s'étaient pas livrés à une appréciation arbitraire et n'avaient pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

H. Griefs

29. Devant la Cour, le requérant soutient que les circonstances de la cause ont emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Il se plaint principalement du refus de l'administration de lui restituer le terrain de 74,07 m^2 exproprié. Il allègue également une violation de l'article 6 de la Convention. Selon lui, la solution retenue par les juridictions nationales qui ont rejeté le recours en annulation du titre de propriété litigieux (paragraphes 24 à 26 ci-dessus) était inéquitable et la décision de la Cour constitutionnelle n'était pas suffisamment motivée. Le requérant se plaint également de l'inexécution du jugement du tribunal administratif, devenu définitif le 23 janvier 2014 (paragraphes 21 à 23 ci-dessus).

APPRÉCIATION DE LA COUR

30. La Cour observe que le Gouvernement soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité. En ce qui concerne les griefs fondés sur l'article 1 du Protocole n° 1, faisant notamment référence à l'article 23 de la loi n° 2942 relative à l'expropriation, il plaide le non-épuisement des voies de recours internes. Il estime aussi que le requérant, qui a touché une indemnité d'expropriation correspondant à la valeur de son terrain, ne peut plus dans ces circonstances se prétendre victime des violations alléguées. Il prie également la Cour de rejeter les griefs du requérant fondés sur l'article 6 de la Convention, considérant qu'ils ne remplissaient pas les conditions de recevabilité visées à l'article 35 de la Convention.

31. La Cour note que le requérant soutient avoir rempli toutes les conditions de recevabilité visées à l'article 35 de la Convention, qu'il réitère ses allégations et qu'il conteste les arguments du Gouvernement.

32. Elle estime qu'il n'est pas nécessaire qu'elle se prononce sur l'ensemble des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement, les allégations du requérant étant en tout état de cause irrecevables pour les motifs exposés ci-dessous.

33. En ce qui concerne l'article 1 du Protocole n° 1, à supposer même que le requérant puisse passer pour avoir épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, la Cour estime que le grief de l'intéressé fondé sur cet article est en toute hypothèse manifestement mal fondé pour les raisons qui suivent.

34. Elle observe d'abord que le requérant a été exproprié de son bien et qu'il a perçu, à l'issue des procédures judiciaires, une indemnité d'expropriation correspondant à la valeur de son terrain (voir les paragraphes 16-17 et 27 ci-dessus). Elle note ensuite que la mairie a utilisé une partie du terrain pour élargir la route et une autre partie pour créer une nouvelle parcelle. Elle considère enfin qu'il s'agit là d'un domaine qui relève d'une politique générale d'aménagement du territoire et rappelle à cet égard

que dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les États contractants jouissent d'une large marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 69, série A n° 52). En l'absence de choix manifestement arbitraires ou déraisonnables, la Cour 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 (*Campanile et autres c. Italie* (déc.), n° 32635/05, § 31, 15 janvier 2013). En outre, dans le cadre de l'aménagement du territoire, la modification ou le changement de la réglementation est communément admis et pratiqué. En effet, si les titulaires de droits de créance pécuniaires peuvent, en général, se prévaloir de droits fermes et intangibles, il n'en est pas de même en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, domaines qui portent sur des droits de nature différente et qui sont par essence évolutifs (*Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, n° 62543/00, § 70, CEDH 2004-III).

35. La Cour observe que l'expropriation dénoncée a été ordonnée par le tribunal de grande instance de Bakırköy (paragraphes 10-18 ci-dessus). Elle relève également que l'élargissement de la route et la création d'une nouvelle parcelle ont été décidés par la municipalité conformément aux prérogatives qui lui étaient conférées par la loi en matière d'aménagement urbain (paragraphe 19 ci-dessus) et donc pour cause d'utilité publique au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Dès lors, la Cour considère, à l'instar du tribunal de grande instance de Bakırköy et de la Cour de cassation (paragraphes 25 et 26 ci-dessus), qu'aucune question de légalité ne se posait jusqu'à l'annulation de la décision d'expropriation par le tribunal administratif intervenue postérieurement (paragraphe 21 ci-dessus). Elle considère ainsi que l'expropriation était prévue par la loi au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle note aussi que le jugement du tribunal administratif, devenu définitif le 23 janvier 2014 (paragraphe 23 ci-dessus), n'a pas pu être exécuté par la municipalité du fait notamment que sur la nouvelle parcelle créée, sa propriétaire avait fait construire un immeuble. Sur ce point, saisies par le requérant d'une action visant à l'annulation du titre de propriété litigieux et à sa réinscription sur le registre foncier à son nom, les juridictions nationales ont considéré que ce recours ne pouvait être accueillie dans les circonstances de la cause (paragraphes 24-26 ci-dessus). Concernant la solution retenue par les tribunaux internes, la Cour rappelle qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (*Jahn et autres c. Allemagne* [GC], n°s 46720/99 et 2 autres, § 86, CEDH 2005-VI).

36. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, la Cour n'aperçoit rien d'arbitraire ou de manifestement déraisonnable dans la conclusion retenue par les juridictions nationales. Leurs décisions permettaient de déterminer avec précision les raisons exactes du refus de

réinscrire sur le registre foncier le titre de propriété litigieux au nom du requérant.

37. Il s'ensuit que les griefs du requérant fondés sur l'article 1 du Protocole n° 1 doivent être rejetés pour défaut manifeste de fondement en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

38. S'agissant de l'article 6 de la Convention, la Cour considère que les griefs du requérant qui se plaint en substance uniquement de l'issue de la procédure, sans apporter la preuve d'un quelconque manque d'équité de celle-ci, sont manifestement mal fondés. Cette partie de la requête doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

39. Concernant le défaut d'exécution du jugement du tribunal administratif, devenu définitif le 23 janvier 2014, la Cour observe que la violation a été reconnue par les tribunaux internes et que le requérant a été indemnisé (paragraphe 27 ci-dessus), de sorte que l'intéressé ne peut plus se prétendre victime, au sens de l'article 34 de la Convention, d'une violation de ses droits au titre de l'article 6 de la Convention. Cette partie de la requête doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

40. En ce qui concerne plus particulièrement la plainte du requérant relative à l'absence alléguée de motivation de la décision de la Cour constitutionnelle, la Cour observe d'abord que cette décision a été rendue par une commission de la Cour constitutionnelle et non par une section. Autrement dit, l'affaire du requérant a été traitée par une procédure sommaire qui présuppose par définition l'adoption d'une décision succincte. La Cour considère ensuite qu'en expliquant les raisons pour lesquelles la requête a été déclarée irrecevable, la Cour constitutionnelle a suffisamment motivé sa décision. Il s'ensuit que cette partie de la requête est également manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) 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 12 octobre 2023.

Dorothee von Arnim Greffière adjointe	Egidijus Kūris Président