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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 54175/08
Neziha ZEBIL et autres
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 25 octobre 2008,

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. La liste des parties requérantes figure en annexe.

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

2. Les *de cujus* des requérants étaient, avec d'autres personnes, propriétaires d'un terrain situé à Balıkesir Paşaalanı.

3. Le 24 décembre 1975, le conseil municipal de Balıkesir décida que ce terrain devait être exproprié pour cause d'utilité publique en vertu de la loi n° 6380 au motif qu'il était réservé, dans le plan local d'urbanisme, à l'installation de petites entreprises artisanales. La commission d'évaluation fixa la valeur du terrain exproprié à 201 860 livres turques (TRY).

4. Le 4 novembre 1977, la décision d'expropriation fut notifiée par voie notariale aux propriétaires du terrain en question.

5. Le 7 avril 1978, la mairie de Balıkesir (« la mairie ») versa la somme de 201 860 TRY à la banque Ziraat. Une quittance de paiement fut versée au dossier.

6. Le 13 novembre 1978, une annotation indiquant que le terrain en cause avait été exproprié fut ajoutée au registre foncier.

7. Le 28 décembre 1978, saisi d'une action en augmentation de l'indemnité d'expropriation par les propriétaires du terrain, le tribunal de grande instance de Balıkesir (« le tribunal de grande instance ») fixa le montant de l'indemnité à 2 761 688,06 TRY. En l'absence de pourvoi en cassation, ce jugement devint définitif le 25 avril 1979.

8. À différentes dates, les propriétaires expropriés demandèrent le paiement de l'indemnité d'expropriation à la mairie par l'intermédiaire du bureau d'exécution de Balıkesir.

9. Le 14 novembre 2002, la mairie demanda au tribunal de grande instance d'annuler le titre de propriété des requérants et d'inscrire celle-ci à son nom. Elle argua que la décision d'expropriation du terrain prise par le conseil municipal avait été notifiée à l'ensemble des propriétaires en 1977, que les intéressés avaient entamé devant le tribunal de grande instance une procédure en augmentation de l'indemnité d'expropriation, que le montant initialement fixé de l'indemnité avait été augmenté par une décision de justice devenue définitive, que l'expropriation s'était ainsi déroulée en bonne et due forme, mais que la procédure d'inscription au registre foncier n'avait pas été effectuée.

10. Le 21 juin 2006, le tribunal de grande instance considéra que la procédure d'expropriation avait été régulière, que l'indemnité d'expropriation avait été payée aux propriétaires concernés et que son montant avait été augmenté par un jugement notifié aux parties le 6 avril 1979 et devenu définitif le 25 avril 1979 en l'absence de pourvoi en cassation. En conséquence, il ordonna l'inscription du terrain au nom de la mairie dans le registre foncier.

11. Par l'intermédiaire de leur avocat, les requérants formèrent contre ce jugement un pourvoi en cassation dans lequel ils affirmaient ne pas avoir reçu notification de la décision d'expropriation et n'avoir perçu aucune indemnité à ce titre.

12. Le 4 décembre 2006, la Cour de cassation demanda au tribunal de grande instance de vérifier auprès de l'administration et de la banque le paiement de l'indemnité d'expropriation.

13. Le 19 décembre 2006, le tribunal fit droit à la demande de la Cour de cassation.

14. Le 12 janvier 2007, la banque Ziraat répondit au tribunal qu'elle n'avait pas trouvé dans ses archives les quittances de paiement relatives à l'indemnité complémentaire d'expropriation.

15. Le 15 mai 2007, la mairie attesta que l'indemnité d'expropriation avait été versée aux propriétaires concernés, indiquant qu'une partie avait été payée immédiatement et qu'une autre partie avait été consignée. Elle fournit également des quittances de paiement des avocats et la décision du conseil municipal du 8 octobre 1979 approuvant ces paiements. La mairie ajouta que,

le délai de conservation des papiers ayant expiré, elle ne disposait plus de tous les originaux des documents relatifs aux paiements, mais que selon son livre budgétaire de l'époque l'ensemble de la dette avait bien été acquitté et qu'elle n'était plus redevable de la moindre somme en rapport avec cette expropriation.

16. Le 18 septembre 2007, la Cour de cassation rejeta le pourvoi au motif que le jugement attaqué était conforme aux règles procédurales et aux dispositions légales.

17. Le 20 mars 2008, la Cour de cassation rejeta également le recours en rectification de l'arrêt. Cet arrêt fut notifié aux requérants le 2 mai 2008.

GRIEFS

18. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants reprochent aux autorités turques de ne pas avoir mené la procédure d'expropriation à son terme et de ne pas leur avoir versé l'indemnité qui leur avait été octroyée pour l'expropriation de leur terrain.

EN DROIT

19. Le Gouvernement soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité, dont les requérants contestent la pertinence.

20. Il soutient en premier lieu que le terrain litigieux a été exproprié légalement pour cause d'utilité publique et que la requête est donc manifestement mal fondée. Il indique que les propriétaires ont été informés de la décision d'expropriation par voie notariale, qu'ils ont intenté une action en augmentation de l'indemnité d'expropriation et qu'ils ont obtenu gain de cause. Concernant l'indemnité d'expropriation, le montant en aurait été déposé à la banque par l'administration dès le début de la procédure. Une fois la décision de justice portant augmentation de l'indemnité d'expropriation devenue définitive (le 25 avril 1979), le conseil municipal se serait réuni le 8 octobre 1979 pour approuver le paiement du solde. Une partie aurait ainsi été versée en espèce aux avocats des propriétaires, une autre partie aurait été payée dans le cadre de la procédure d'exécution forcée et le reliquat aurait été consigné pour paiement. À la demande de la Cour de cassation, la mairie aurait également attesté ne rien devoir aux propriétaires expropriés et elle aurait fourni les documents prouvant les paiements qu'elle avait en sa possession. Le Gouvernement ajoute que si certains documents n'ont pas été trouvés, c'est parce que le délai de leur conservation avait expiré. Ainsi, les tribunaux internes n'auraient approuvé la validité de l'expropriation et ordonné l'inscription du terrain au nom de l'administration dans le registre foncier qu'après avoir vérifié le paiement effectif de l'indemnité.

21. Le Gouvernement plaide ensuite que la requête est incompatible *ratione temporis* avec les dispositions de la Convention. Il estime que la

privation d'un droit de propriété ou d'un autre droit réel constitue en principe un acte instantané et ne crée pas une situation continue de « privation d'un droit » (voir, entre autres, *Malhous c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 33071/96, CEDH 2000-XII). Il indique qu'en l'espèce l'expropriation litigieuse a eu lieu bien avant le 28 janvier 1987, date à laquelle le droit de recours individuel devant la Cour a été reconnu par la Turquie. Il se réfère à cet égard à la décision d'irrecevabilité rendue en l'affaire *La Compagnie des Filles de la Charité de Saint-Vincent de Paul c. Turquie* ((déc.), n° 19579/07, 27 janvier 2015).

22. Le Gouvernement soutient également que le délai de six mois n'a pas été respecté. Il relève à cet égard que la requête a été introduite le 25 octobre 2008. Or l'annotation d'expropriation sur le registre foncier aurait été ajoutée le 13 novembre 1978 et la procédure judiciaire relative à la demande d'augmentation du montant de l'indemnité d'expropriation se serait achevée le 25 avril 1979.

23. Par ailleurs, le Gouvernement expose que le bien litigieux a été exproprié de manière conforme au droit interne en 1977 et qu'à compter de cette date les requérants n'avaient plus légalement la qualité de propriétaires. Le fait que le titre de propriété n'aurait pas été inscrit au nom de la mairie dans le registre foncier ne changerait rien à ce constat, dès lors que selon la législation en vigueur à l'époque des faits l'inscription au registre foncier dans le cadre d'une procédure d'expropriation aurait eu seulement un caractère déclaratif et non constitutif de droit. Dès lors, la requête serait également irrecevable pour incompatibilité *ratione personae* avec les dispositions de la Convention.

24. Le Gouvernement invite enfin la Cour à rejeter la requête pour non-épuisement des voies de recours internes. Il explique en effet que les requérants pouvaient introduire une action en dommages-intérêts sur le fondement de l'article 1007 du code civil turc, mais qu'ils n'en ont rien fait.

25. Le Gouvernement ajoute par ailleurs que les requérants Ayser İpin et Şaban Mangır sont décédés en cours de procédure et qu'il manque dans le dossier de la requête les certificats d'hérédité.

26. Les requérants réitèrent quant à eux leurs griefs. Ils affirment qu'ils n'étaient pas au courant de la décision d'expropriation et qu'ils ont continué à cultiver le terrain et à payer les taxes le concernant. Chacun d'eux se plaint de ne pas avoir perçu la part de l'indemnité d'expropriation censée lui revenir, et tous voient dans cette circonstance une violation de leur droit au respect de leurs biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

27. À titre liminaire, la Cour note que certains requérants sont décédés en cours de procédure et que leurs héritiers ont informé le greffe de leur volonté de poursuivre la requête (voir l'annexe, n°s 9 et 16). Elle reconnaît aux intéressés qualité pour se substituer à eux dans la présente instance.

28. Elle estime par ailleurs qu'il ne lui est pas nécessaire de se prononcer sur l'ensemble des exceptions préliminaires du Gouvernement, la requête étant en tout état de cause irrecevable pour les raisons exposées ci-dessous.

29. En ce qui concerne la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 et les trois normes distinctes que cette disposition contient, la Cour renvoie à sa jurisprudence constante (voir, entre autres, *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II, et *G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie* [GC], n°s 1828/06 et 2 autres, § 289, 28 juin 2018).

30. À la lumière des documents soumis par le Gouvernement, elle juge établi que les requérants ont été expropriés de leur bien le 4 novembre 1977.

31. Elle rappelle qu'il n'est pas douteux qu'une expropriation constitue une privation de propriété, au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, entre autres, *Akvardar c. Turquie*, n° 48171/10, § 84, 29 octobre 2019).

32. Le fait que pendant de nombreuses années le registre foncier n'ait pas été modifié au profit de l'administration ne change rien à ce constat dès lors que, comme le souligne le Gouvernement, selon la législation en vigueur à l'époque des faits l'inscription au registre foncier dans le cadre d'une procédure d'expropriation avait seulement un caractère déclaratif et non constitutif de droit. Il est vrai que pendant de longues années la mairie a négligé de prendre possession des lieux et que les requérants ont continué d'utiliser le terrain comme s'ils en étaient toujours propriétaires. Or, lorsqu'un laps de temps notable s'écoule entre la prise de décision portant expropriation d'un lieu 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 rapportée 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 juillet 2004, et *Keçecioğlu et autres c. Turquie*, n° 37546/02, § 28, 8 avril 2008). Cela étant, les requérants, qui ont continué à utiliser leur terrain, n'ont pas subi un tel préjudice, ils n'ont pas intenté en Turquie de recours sur cette question spécifique et ils n'ont pas soulevé pareil grief dans leur requête. Aussi la Cour ne s'attardera-t-elle pas davantage sur ce point.

33. Il reste à la Cour à examiner si chacun des requérants a perçu la part de l'indemnité d'expropriation qui lui revenait. À cet égard, elle rappelle qu'une mesure d'ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 69, série A n° 52). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 tout entier, donc aussi dans la seconde phrase, qui

doit se lire à la lumière du principe consacré par la première. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, § 38, série A n° 332).

La Cour, en contrôlant le respect de cette exigence, reconnaît à l'État une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause (*Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94 et 2 autres, § 75, CEDH 1999-III). Elle ne saurait renoncer pour autant à son pouvoir de contrôle, en vertu duquel il lui appartient de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit des requérants au respect de leurs biens, au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Zvolský et Zvolská c. République tchèque*, n° 46129/99, § 69, CEDH 2002-IX).

34. Afin de déterminer si la mesure litigieuse respecte le « juste équilibre » voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur les requérants une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. Sur ce point, la Cour a déjà dit que sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive et qu'un manque total d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans des circonstances exceptionnelles (*Les saints monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 71, série A n° 301-A, *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 89, CEDH 2000-XII, *Zvolský et Zvolská*, précité, § 70, et *Jahn et autres c. Allemagne* [GC], n°s 46720/99 et 2 autres, § 94, CEDH 2005-VI).

35. En l'espèce, il a bien été démontré qu'en application des modalités d'indemnisation prévues par la loi pertinente, la mairie a versé la somme correspondant à l'indemnité d'expropriation à la banque Ziraat (paragraphe 5 ci-dessus). Les expropriés ont par ailleurs fait usage de la possibilité qu'ils avaient d'intenter une action en augmentation de l'indemnité d'expropriation devant le tribunal de grande instance (paragraphe 7 ci-dessus). Le droit des requérants à obtenir le versement d'une somme au titre de l'indemnité complémentaire d'expropriation qui leur fut octroyée est donc né avec le jugement du tribunal de grande instance du 28 décembre 1978, lequel est devenu définitif le 25 avril 1979. Ces dates sont bien antérieures au 28 janvier 1987, date à laquelle la Turquie a reconnu la compétence *ratione temporis* de la Cour, de sorte que la Cour n'est compétente pour examiner ni la légalité de l'expropriation ni la compatibilité des modalités d'indemnisation litigieuses avec l'article 1 du Protocole n° 1. Au demeurant, les requérants n'ont pas soulevé de griefs à ces égards.

36. La Cour observe que lorsque la mairie, se fondant sur sa décision d'expropriation du 24 décembre 1975, a demandé aux juridictions nationales

d'annuler le titre de propriété des requérants et de l'inscrire à son nom, la Cour de cassation a exigé que la juridiction de première instance vérifie le paiement effectif de l'indemnité d'expropriation aux requérants (paragraphe 12 ci-dessus). Ce n'est qu'une fois cette vérification effectuée qu'elle a confirmé le jugement ordonnant l'inscription du terrain litigieux au nom de l'administration et qu'elle a également rejeté le recours en rectification de l'arrêt (paragraphes 16-17 ci-dessus). À cet égard, la Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes dans l'interprétation de la loi nationale ; c'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (*Tejedor García c. Espagne* du 16 décembre 1997, § 31, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII). La Cour ne relève rien d'arbitraire ou de manifestement déraisonnable dans l'appréciation des preuves effectuée par les juridictions nationales. Il est vrai qu'en raison de la longueur du délai écoulé la banque n'a pas trouvé dans ses archives de trace de paiement de l'indemnité d'expropriation, mais l'administration expropriante a soumis un certain nombre de documents pertinents relatifs aux paiements, et les tribunaux internes ont jugé ces pièces suffisantes (paragraphe 15 ci-dessus). Dans ces circonstances, rien ne permet donc à la Cour de s'écarter des conclusions desdites juridictions, qui ont considéré que les requérants avaient obtenu une contrepartie pour leur expropriation et que le terrain devait donc être inscrit au nom de l'administration dans le registre foncier.

37. Il s'ensuit que les griefs des requérants fondés sur l'article 1 du Protocole n° 1 sont manifestement mal fondés et qu'ils doivent être rejetés, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Dit que les héritiers des requérants Ayser İpin et Şaban Mangır qui en ont manifesté le souhait ont qualité pour poursuivre la présente procédure à leur place ;

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 11 juin 2020.

Hasan Bakırcı	Egidijus Kūris
Greffier adjoint	Président

ANNEXE

Nº	Prénom NOM	Date de naissance	Natio-nalité	Lieu de résidence	Héritiers
1	Neziha ZEBİL	08/08/1934	turque	Balıkesir	
2	Sadriye AYHAN	08/05/1961	turque	Balıkesir	
3	Müzekka BAYDEMİR	25/01/1928	turque	Balıkesir	
4	Hanife CEYLAN	07/12/1972	turque	Balıkesir	
5	Sabiha ÇOKIŞCAN	08/08/1934	turque	Soma	
6	Kasım ECEKURT	16/07/1943	turc	Balıkesir	
7	Gülser GÜLAÇ	03/05/1965	turque	Balıkesir	
8	Ali İPİN	13/11/1958	turc	Balıkesir	
9	Ayser İPİN	01/01/1939 Date de décès : 24/10/2015	turque	Balıkesir	- Ali İPİN - İsmail İPİN - Hanife CEYLAN - Gülser GÜLAÇ
10	İsmail İPİN	12/09/1963	turc	Balıkesir	
11	Ayşe KARAKOÇ	09/05/1953	turque	Balıkesir	
12	Niyazi KAYGI	24/01/1944	turc	Balıkesir	
13	Coşkun KOCAKUŞAK	01/04/1962	turc	Balıkesir	
14	Sebat KOCAKUŞAK	13/12/1944	turque	Balıkesir	
15	Taner KOCAKUŞAK	10/01/1967	turc	Balıkesir	
16	Şaban MANGIR	04/09/1923 Date de décès : 18/01/2015	turc	Balıkesir	- Tenzile ASLAN - Ömer MANGIR - Mustafa MANGIR - Lütfü MANGIR - Fatma CAN - Kadriye KOŞAR
17	Emine ŞAHİN	15/09/1954	turque	Balıkesir	
18	Nezihat YILMAZ	01/03/1969	turque	Balıkesir	