



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE MAHMUT SEZER c. TURQUIE

(Requête n° 43545/09)

ARRÊT
(fond)

STRASBOURG

23 septembre 2014

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Mahmut Sezer c. Turquie,

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

András Sajó, *président*,

Helen Keller,

Robert Spano, *juges*,

et de Abel Campos, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 2 septembre 2014,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 43545/09) dirigée contre la République de Turquie et dont un ressortissant de cet État, M. Mahmut Sezer (« le requérant »), a saisi la Cour le 3 août 2009 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par M^e M. Çetinbaş, avocat à Istanbul. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent.

3. Le 20 septembre 2010, la requête a été communiquée au Gouvernement.

EN FAIT

4. Le requérant est né en 1923 et réside à Zeytinburnu.

5. Le requérant est propriétaire d'un terrain constructible de 338 m² situé à Avcılar – Istanbul, acquis le 8 février 1977.

6. Dans le plan d'urbanisme du 3 février 1982 (confirmé par celui du 27 juin 2001), le terrain fut classé « espace vert » par l'administration.

7. Pendant environ vingt-quatre ans, l'intéressé demanda un permis de construire à la mairie, mais sa demande fut systématiquement rejetée du fait du classement du terrain en « espace vert ».

8. Tout au long de cette période, l'administration ne procéda à aucun moment à l'expropriation du requérant de son terrain. Elle ne créa pas non plus d'« espace vert ».

9. Le 15 décembre 2006, la municipalité d'Istanbul adopta un nouveau plan d'urbanisme. Le terrain en question fut classé « espace vert ».

10. Le 10 janvier 2007, le requérant saisit le tribunal administratif d'Istanbul d'une action en annulation du dernier acte de refus opposé par l'administration à sa demande alternative de permis de construire ou d'expropriation.

11. Le 28 août 2008, la municipalité d'Avçılar adopta le plan local d'urbanisme (plan détaillé d'urbanisme au 1/1000^e). Le terrain en question fut affecté à l'aménagement d'un « espace vert ».

12. Par un jugement du 28 janvier 2008, le tribunal débouta le requérant de sa demande. Il observa notamment que le plan local d'urbanisme inférieur (à l'échelle 1/1000^{ème}) était conforme au plan d'urbanisme supérieur (à l'échelle 1/5000^{ème}). Il considéra que le principe général de hiérarchie entre les plans d'aménagement avait été respecté par la municipalité. En conséquence, le refus de l'administration d'accorder un permis de construire à l'intéressé était conforme aux dispositions de la loi en vigueur dans la mesure où la zone litigieuse avait été classée « espace vert ». Le tribunal précisa également qu'il n'était pas possible de forcer l'administration à procéder à une expropriation.

13. Par un arrêt du 8 octobre 2008, notifié au requérant le 9 février 2009, le Conseil d'État confirma le jugement attaqué en toutes ses dispositions.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

14. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 13 de la Convention, le requérant se plaint de n'avoir pas disposé de la pleine jouissance de son bien du fait de l'impossibilité d'obtenir un permis de construire en raison du classement de son terrain en « espace vert ».

15. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

16. La Cour estime qu'il convient d'examiner la requête uniquement sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1.

A. Sur la recevabilité

17. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, reprochant au requérant de ne pas s'être opposé au plan local d'urbanisme litigieux et de ne pas en avoir demandé l'annulation. Il soutient que l'intéressé aurait également dû saisir les tribunaux administratifs d'une action en dommages et intérêts sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2577 sur la procédure administrative.

18. S'agissant en premier lieu de la procédure visant à l'annulation d'un plan d'urbanisme déterminé, la Cour estime qu'elle ne pouvait avoir une incidence sur la présente requête, étant donné que le requérant se plaint des répercussions des limitations ayant frappé son terrain en l'absence d'indemnisation et non de l'irrégularité du plan d'urbanisme en question

(*Ziya Çevik c. Turquie*, n° 19145/08, § 27, 21 juin 2011, *Hakan Ari c. Turquie*, n° 13331/07, § 28, 11 janvier 2011, *Rossitto c. Italie*, n° 7977/03, § 19, 26 mai 2009, et *Scordino c. Italie* (n° 2) (déc.), n° 36815/97, 12 décembre 2002).

19. S'agissant en deuxième lieu de l'action en dommages et intérêts devant les tribunaux administratifs, la Cour considère que le requérant peut passer pour avoir épuisé les voies de recours internes dans la mesure où il a saisi les juridictions nationales d'une demande tendant à faire annuler le refus de l'administration à sa demande alternative de permis de construire ou d'expropriation. À cet égard, la Cour rappelle qu'elle applique la règle de l'épuisement des voies de recours internes en tenant dûment compte du contexte et avec une certaine souplesse, sans formalisme excessif. Elle réaffirme que, lorsqu'une voie de recours a été utilisée, l'usage d'une autre voie dont le but est pratiquement le même n'est pas exigé (*Kozacıoğlu c. Turquie* [GC], n° 2334/03, §§ 39-43, CEDH 2009, et *Riad et Idiab c. Belgique*, nos 29787/03 et 29801/03, § 84, CEDH 2008). Dès lors, elle estime, eu égard aux circonstances de la cause, qu'il serait excessif de reprocher au requérant de n'avoir pas introduit devant les tribunaux administratifs le recours mentionné par le Gouvernement. Autrement dit, la Cour considère que le requérant a fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour épuiser les voies de recours internes (*İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 59, CEDH 2000-VII). Au demeurant, elle observe que le Gouvernement n'a pas démontré que la voie de recours visée par lui était disponible et adéquate dans la pratique relative à la violation incriminée. La Cour n'est pas convaincue que le recours fondé sur l'article 13 de la loi n° 2577 sur la procédure administrative était accessible et susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et présentait des perspectives raisonnables de succès.

20. Compte tenu de ce qui précède, la Cour rejette les exceptions préliminaires du Gouvernement.

21. Elle constate par ailleurs que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève en outre qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

22. Le requérant soutient que la situation dénoncée a emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Il allègue subir une ingérence dans l'exercice du droit au respect de ses biens depuis 1982, date à laquelle l'administration a décidé de classer son terrain d'« espace vert ». Pendant toute cette période, son terrain doté du statut de terrain constructible aurait été frappé d'une restriction d'usage consistant en une interdiction de construire, jusqu'à ce que l'administration procédât, à une

date indéterminée, à son expropriation. Le requérant se plaint de cette situation d'incertitude. Il reproche aux autorités leur inertie et soutient avoir perdu de la sorte la pleine jouissance du terrain. Compte tenu de la situation dénoncée, il estime qu'il y a eu une atteinte disproportionnée à son droit au respect de ses biens.

23. Le Gouvernement réitère ses exceptions préliminaires. Il ajoute que la restriction dénoncée a été réalisée pour cause d'utilité publique et que celle-ci n'a pas imposée au requérant une charge excessive.

24. La Cour considère qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit au respect de ses biens.

25. Elle note en effet que, depuis 1982, le terrain de l'intéressé est classé « espace vert » dans le plan d'urbanisme alors qu'il a le statut de terrain constructible sur le registre foncier.

26. Cette situation a eu pour conséquence non seulement que le terrain a été frappé d'une interdiction de construire mais aussi qu'il y a eu une restriction de la disponibilité du bien en cause.

27. L'administration n'a pas exproprié pour autant le requérant de son terrain.

28. Reste à savoir si cette ingérence a enfreint ou non les dispositions de l'article 1 du Protocole n° 1.

29. La Cour observe qu'il n'y a pas eu de privation formelle de propriété puisque le droit de propriété du requérant est resté juridiquement intact. Cependant, elle rappelle que, en l'absence d'un transfert de propriété, elle doit aussi regarder au-delà des apparences et analyser la réalité de la situation litigieuse (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 63, série A n° 52, et *Van Droogenbroeck c. Belgique*, 24 juin 1982, § 38, série A n° 50).

30. À cet égard, elle relève que les effets de la situation litigieuse dénoncés par le requérant découlent tous des limitations apportées au droit de propriété et des conséquences de celles-ci sur la valeur de l'immeuble ; ils résultent donc tous de la restriction exercée sur la faculté de l'intéressé de disposer de son bien. Cela étant, la Cour note que, bien qu'il ait perdu de sa substance, le droit en cause n'a pas disparu. Les effets des mesures en question ne sont pas tels qu'on puisse les assimiler à une privation de propriété. Le requérant n'a perdu ni l'accès à son terrain ni la maîtrise de celui-ci et, en principe, la possibilité de vendre son bien, bien que rendue plus malaisée, a subsisté. Dans ces conditions, la Cour estime que la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce (*Scordino c. Italie* (n° 2), n° 36815/97, § 71, 15 juillet 2004, et *Matos e Silva, Lda., et autres c. Portugal*, 16 septembre 1996, § 85, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV).

31. En revanche, elle considère que la situation dénoncée par le requérant relève de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1.

(*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 65, *Erkner et Hofauer c. Autriche*, 23 avril 1987, § 74, série A n° 117, *Poiss c. Autriche*, 23 avril 1987, § 64, série A n° 117, *Elia S.r.l. c. Italie*, n° 37710/97, § 57, CEDH 2001-IX, *Scordino* (n° 2), précité, § 73, *Köktepe c. Turquie*, n° 35785/03, § 85, 22 juillet 2008, *Hakan Ari*, précité, § 37, *Ziya Çevik*, précité, § 36, et *Hüseyin Kaplan c. Turquie*, n° 24508/09, § 39, 1 octobre 2013).

32. La Cour doit donc rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux du requérant (*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 69, et *Phocas c. France*, 23 avril 1996, § 53, Recueil 1996-II).

33. Sur ce point, la Cour considère que dans la mesure où le terrain du requérant était constructible sur le registre foncier, le requérant était légitimement en droit d'attendre l'obtention d'un permis de construire. Or le terrain a par la suite été soumis à une interdiction de construire en vue de son expropriation, et ce en vertu du plan d'urbanisme ayant affecté ce terrain à l'aménagement d'un « espace vert ». Cette interdiction a été maintenue de manière continue.

34. La Cour rappelle avoir jugé que, dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les États contractants jouissaient d'une large marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 69). Dans les circonstances de la cause, elle tient pour établi que l'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit au respect de ses biens répondait aux exigences de l'intérêt général. Néanmoins, elle ne saurait renoncer pour autant à exercer son pouvoir de contrôle.

35. Elle observe que, durant toute la période concernée, le requérant est resté dans une incertitude complète quant au sort de sa propriété. À la date du 25 mai 2011, l'intéressé n'était toujours pas exproprié de son bien.

36. La Cour estime que cet état des choses a entravé la pleine jouissance du droit de propriété du requérant, lequel ne peut ni construire sur un terrain doté du statut de terrain constructible. Cette situation a, de plus, eu des répercussions dommageables en ce qu'elle a, entre autres, considérablement affaibli les chances de l'intéressé de vendre son terrain.

37. Enfin, la Cour constate que le requérant n'a vu sa perte compensée par aucune indemnisation. À cet égard, comme il a été précédemment souligné (voir paragraphe 19 ci-dessus), le Gouvernement n'a fait parvenir à la Cour aucune décision de justice démontrant que le droit interne eût été en mesure de remédier à l'incertitude attachée au sort du terrain de l'intéressé. Autrement dit, à la date d'introduction de la requête devant la Cour, quand un plan d'urbanisme était adopté et qu'il n'était pas exécuté, le droit turc ne prévoyait aucun recours en indemnisation pour les administrés lésés (voir dans le même sens, *Ziya Çevik*, précité, § 42).

38. À la lumière de ces considérations, elle estime que le requérant a eu à supporter une charge spéciale et exorbitante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre, d'une part, les exigences de l'intérêt général et, d'autre part, la sauvegarde du droit au respect de ses biens (*Hüseyin Kaplan*, précité, § 47, *Hakan Ari*, précité, § 46, *Ziya Çevik*, précité, § 47, *Sporrong et Lönnroth*, précité, §§ 73 et 74, *Erkner et Hofauer*, précité, §§ 78 et 79, *Elia*, précité, § 83, *Rossitto*, précité, § 45, *Skibiński c. Pologne*, n° 52589/99, § 98, 14 novembre 2006, *Skrzyński c. Pologne*, n° 38672/02, § 92, 6 septembre 2007, *Rosiński c. Pologne*, n° 17373/02, § 89, 17 juillet 2007, *Buczkiwicz c. Pologne*, n° 10446/03, § 77, 26 février 2008, et *Pietrzak c. Pologne*, n° 38185/02, § 115, 8 janvier 2008).

39. Dès lors, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

40. Selon le requérant, la durée de la procédure devant les tribunaux administratifs n'a pas répondu à l'exigence du « délai raisonnable » tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention.

41. La Cour considère, à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de « délai raisonnable » (complexité de l'affaire et comportement des requérants et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments dont elle dispose, que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'il doit être rejeté, en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

42. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

43. Le requérant sollicite 265 000 euros (EUR) pour dommage matériel et moral. Il fournit un rapport d'évaluation émanant d'une société privée.

44. Le Gouvernement invite la Cour à rejeter les prétentions du requérant, qu'il juge excessives et dépourvues de fondement.

45. La Cour tient à rappeler son mode de calcul dans des affaires similaires (voir notamment *Hakan Ari*, précité, § 57). Elle prend en considération le fait que le terrain du requérant est indisponible depuis 1982.

Le point de départ du raisonnement est la valeur probable du terrain à cette même date, à savoir donc 1982. Une fois la valeur du terrain déterminée, la Cour considère que, en l'absence d'autres éléments, le préjudice découlant de l'indisponibilité du terrain pendant la période considérée doit être compensé par le versement d'une somme correspondant à l'intérêt légal appliqué pour toute cette période à la contre-valeur du terrain ainsi définie (*Hakan Ari*, précité, § 57, *Rossitto*, précité, § 64, *Terazzi S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n° 27265/95, § 37, 26 octobre 2004, et *Elia S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n° 37710/97, § 25, 22 juillet 2004). Cela étant dit, la Cour n'a pas en sa possession des éléments pouvant déterminer la valeur du terrain en 1982. En l'absence de ceux-ci, elle estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état pour ce qui est du dommage matériel, de sorte qu'il convient de la réserver en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'État défendeur et le requérant.

46. S'agissant en revanche du dommage moral, la Cour considère compte tenu des circonstances de la cause que la violation de la Convention a porté au requérant un tort moral résultant de l'incertitude de la situation litigieuse. Dès lors, statuant en équité, la Cour décide d'allouer au requérant 10 000 EUR de ce chef.

47. Pour ce qui est de la demande des frais et dépens, le requérant ne la chiffre pas et ne la ventile pas par rubrique. Dans ces circonstances, la Cour estime qu'aucune somme ne doit être versée de ce chef au requérant.

48. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la

facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Dit* que la question de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état pour le dommage matériel, en conséquence ;
 - a) réserve cette question ;
 - b) invite le Gouvernement et le requérant à lui donner connaissance, dans les six mois, de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) réserve la procédure et délègue au président le soin de la fixer au besoin ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 23 septembre 2014, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Abel Campos
Greffier adjoint

András Sajó
Président