



## OBSERVATIONS ÉCRITES

*soumises à la Cour européenne des droits de l'homme  
dans l'affaire*

*Arnavutköy Rum Ortodoks Taksiarhi Kilisesi Vakfi c. Turquie  
(Requête n° 27269/09)*

Grégor Puppinck, Directeur

Nicolas Bauer, Chercheur associé

17 juin 2019

1. La requérante est l'une des fondations de la communauté orthodoxe grecque de Constantinople, « Arnavutköy Rum Ortodoks Taksiarhi Kilisesi Vakfi » (ci-après : fondation requérante). Elle revendique la propriété d'un terrain de 8 394 m<sup>2</sup> (lot 99, parcelle 1) situé à Beşiktaş, l'une des municipalités d'Istanbul.
2. Le 13 novembre 2003, le Conseil de la Direction générale des fondations, rattaché au Premier ministre, a accepté la demande de la fondation requérante de l'inscrire au registre foncier comme propriétaire du bien immobilier litigieux, en vertu de l'article 50H du décret n° 227. Cette décision n'a pas été suivie d'effets. La case du cadastre supposée indiquer le propriétaire du bien est restée vierge, comme s'il n'y avait aucun propriétaire.
3. Le Trésor public a déposé un recours (2004/1) à la septième chambre du tribunal de première instance d'Istanbul afin de demander à être reconnu propriétaire du bien litigieux. Le 24 juin 2005, la fondation requérante est intervenue auprès de ce même tribunal, afin de revendiquer la propriété du bien. Le tribunal a donné raison au Trésor public et indiqué qu'il était propriétaire du bien litigieux (jugement n° 2004/1E-2007/170K). La fondation requérante a formé un pourvoi, rejeté par la chambre civile de la Cour de cassation le 1<sup>er</sup> juillet 2008 (jugement n° 2008/4788) pour défaut de preuve. La juridiction la plus élevée de l'ordre judiciaire turque a considéré que la fondation n'avait pas apporté suffisamment de preuves pour montrer qu'elle avait possédé le bien « à titre de propriétaire, de manière ininterrompue pendant plus de vingt ans »<sup>1</sup> et pour répondre aux autres personnes revendiquant des parties du terrain litigieux<sup>2</sup>. La fondation requérante a demandé un réexamen de ce jugement, mais celui-ci a été refusé le 10 novembre 2008 par la Cour de cassation (jugement n° 2008/7158).
4. Le 18 mai 2009, la fondation a déposé une requête (n° 27269/09) à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), invoquant l'article 1 du 1<sup>er</sup> Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (« Convention européenne »), ainsi que l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 combiné à l'article 14. La fondation requérante allègue qu'elle a été privée de sa propriété en raison de son appartenance à une Église orthodoxe de culture grecque.
5. Le 28 décembre 2009, le Conseil de la Direction générale des fondations a modifié son opinion et a pris une nouvelle décision (n° 789), en vertu de l'article 7 de la loi n° 5737, refusant cette fois l'inscription de la fondation requérante comme propriétaire du bien immobilier litigieux. Le 12 mai 2010, la fondation requérante a contesté cette décision devant la huitième chambre du tribunal administratif d'Istanbul, qui a rejeté sa plainte (décision n° 2010/2046). Cette affaire est remontée jusqu'au Conseil d'État (*Danıştay*), la juridiction administrative suprême de la Turquie, qui a rejeté l'appel par un jugement le 25 juin 2015.

## **I- La recevabilité de la requête**

6. La fondation requérante a épuisé les voies de recours internes dans l'ordre judiciaire turc, depuis le tribunal de première instance d'Istanbul, saisi d'abord par le Trésor public, jusqu'à la Cour de cassation, qui a rendu un jugement le 10 novembre 2008 (n° 2008/7158). Cette décision interne est définitive, non susceptible de recours en Turquie. C'est pour la contester

<sup>1</sup> Loi n° 3402 relative au cadastre, 3 juillet 1987, article 14.

<sup>2</sup> *Ibid.*, article 19.

que la fondation a déposé une requête (n° 27269/09) à la CEDH, moins de six mois après (18 mai 2009) le jugement de la Cour de cassation.

7. Après le dépôt de cette requête, le Conseil de la Direction générale des fondations a rejeté le 28 décembre 2009 la demande de la requérante de lui restituer le bien immobilier litigieux, cette fois par un acte administratif. Le Conseil d'État n'a pas nié qu'il était compétent pour statuer sur le différend (jugement du 25 juin 2015). Dans une précédente affaire similaire soumise à la CEDH, le Gouvernement turc avait d'ailleurs lui-même reconnu la compétence exclusive des tribunaux administratifs turcs dans le cas d'actes administratifs de rejet rendus par la Direction générale des fondations suite à une demande foncière déposée par les fondations des minorités<sup>3</sup>.
8. D'autres personnes revendiquent certaines portions du bien immobilier litigieux, en se fondant sur une prescription acquisitive. Certes, la fondation requérante n'a directement attaqué en justice ni le Trésor public, ni ces personnes. Mais, en tout état de cause, elle ne peut pas être contrainte à suivre de nombreuses procédures judiciaires pour épuiser, avec un formalisme excessif, les voies de recours internes<sup>4</sup>. Sur ce point, l'opinion dissidente formulée par le président de la Cour constitutionnelle (Emin Yildirim) dans le jugement du 1<sup>er</sup> février 2017<sup>5</sup> est significative : « *Le fait d'attendre du requérant qu'il introduise un recours en annulation du titre de propriété et d'inscription foncière à l'encontre du propriétaire de l'immeuble sera contraire à l'économie de procédure et prolongera la durée d'accès du requérant à la justice. Le requérant a saisi le tribunal compétent à l'encontre d'un acte administratif et par la suite en introduisant un recours devant le Conseil d'Etat contre la décision rendue par les juges du fond, a épuisé toutes les voies de recours qui devaient être épuisées* ».

## II- Sur la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n°1

### A- Sur l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n°1

9. D'après l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne,
 

*« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».*

<sup>3</sup> CEDH, *La Compagnie des Filles de la Charité de Saint-Vincent-de-Paul c. la Turquie*, n°19579/07, 27 janvier 2015, §41 : « *Le Gouvernement [turc] soulève d'emblée une exception de non-épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 §1 de la Convention. Il soutient que la requérante, qui avait présenté une demande de revendication en vertu de la loi n°4771, n'a pas contesté le rejet de sa demande devant les tribunaux internes. Il fait par ailleurs valoir que la demande de la requérante déposée à la suite de la promulgation de la loi n°4928 a également été rejetée. À cet égard, il précise que la requérante avait la possibilité d'introduire un recours de pleine juridiction devant les tribunaux administratifs pour contester les deux rejets en question, ceux-ci émanant d'un organe administratif – à savoir la Direction générale des fondations* ».

<sup>4</sup> Voir par exemple : CEDH, *Gherghina c. Roumanie [GC]*, n°42219/07, 9 juillet 2015, § 87.

<sup>5</sup> Cour constitutionnelle de Turquie, jugement du 1<sup>er</sup> février 2017, Annexe n°7 de la requête.

10. La notion de « *bien* » évoquée à l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome qui est indépendante des qualifications formelles du droit interne. Dans chaque affaire, il importe d'examiner si les circonstances, considérées dans leur ensemble, ont rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par l'article 1 du Protocole n° 1<sup>6</sup>. Cet article a en effet pour objet les « *biens* », en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « *espérance légitime* » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété<sup>7</sup>. La Cour prend en compte le temps écoulé, qui peut faire naître l'existence d'un intérêt patrimonial à jouir d'un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1<sup>8</sup>.
11. En l'espèce, si la propriété de la fondation requérante n'a jamais été formellement reconnue, elle a exercé une possession effective et ininterrompue du bien pendant au moins un siècle. Conformément au système juridique ottoman en vigueur jusqu'en 1912, les fondations non musulmanes n'avaient pas le droit de posséder un bien immobilier en leur nom propre et enregistraient leurs propriétés au registre foncier au nom de personnes physiques, parfois même au nom de personnes fictives, ce qui est le cas en l'espèce. Après que la loi du 16 février 1912<sup>9</sup> a accordé pour la première fois le droit aux fondations non musulmanes de posséder un bien en tant que personne morale, la fondation requérante a demandé dès le 5 août 1913 à être enregistrée comme propriétaire, entre autres, du bien immobilier litigieux<sup>10</sup>.
12. Lorsque les fondations non musulmanes ont été appelées à déclarer leurs possessions par la loi n° 2762/1935<sup>11</sup>, la fondation requérante a en 1936 déclaré être propriétaire du bien litigieux, conformément à cette loi<sup>12</sup>. Le 3 juillet 1952, la fondation requérante a de nouveau déclaré à la Commission du Cadastre qu'elle était propriétaire du bien et que l'inscription de cette propriété au registre foncier au nom de Hristoduri, fils de Mihal, était une fiction rendue nécessaire par la situation juridique d'avant 1912<sup>13</sup>. Cependant, la Commission du Cadastre a décidé le 6 octobre 1952 de laisser vierge la case du cadastre correspondant au propriétaire du bien litigieux, « *pour le moment* »<sup>14</sup>. La fondation requérante a saisi la treizième chambre du tribunal de première instance d'Istanbul (recours n° 1953/130), mais

<sup>6</sup> CEDH, *Depalle c. France* [GC], n°34044/02, 29 mars 2010, § 62 ; *Anheuser-Busch Inc. c. Portugal* [GC], n°73049/01, 11 janvier 2007, § 63 ; *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n°48939/99, 30 novembre 2004, § 124 ; *Broniowski c. Pologne* [GC], n°31443/96, 22 juin 2004, § 129 ; *Beyeler c. Italie* [GC], n°33202/96, 5 janvier 2000, § 100 ; *Iatridis c. Grèce* [GC], n°31107/96, 25 mars 1999, § 54 ; *Centro Europa 7 S.R.L. et di Stefano c. Italie* [GC], n°38433/09, 7 juin 2012, § 171 ; *Fabris c. France* [GC], n°16574/08, 7 février 2013, §§ 49 et 51 ; *Parrillo c. Italie* [GC], n°46470/11, 27 août 2015, § 211 ; *Bélané Nagy c. Hongrie* [GC], n°53080/13, 13 décembre 2016, § 76.

<sup>7</sup> *J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Royaume-Uni* [GC], n° 44302/02, 30 août 2007 § 61 ; *Von Maltzan et autres c. Allemagne* [GC], nos 71916/01 71917/01 et 10260/02, décision sur la recevabilité, 2 mars 2005, § 74 (c) ; *Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, 28 septembre 2004, § 35 (c).

<sup>8</sup> CEDH, *Depalle* [GC], *op. cit.*, § 68 ; voir aussi *Öneryıldız* [GC], *op. cit.*, § 129.

<sup>9</sup> Loi provisoire relative au droit des personnes morales de disposer de biens immobiliers (*Eşhas-ı Hükmiyenin Emval-ı Gayrimenkuleye Tasarruflarına Dair Kanun-u Muvakkat*), n° 1328/1912, adoptée le 16 février 1912.

<sup>10</sup> Voir : requête, § 11 et note 8.

<sup>11</sup> Loi sur les fondations, n° 2762/1935, adoptée le 13 juin 1935 : « A. Les représentants (...) des fondations qui n'ont pas rendu compte à la Direction générale des fondations (...) sont obligés de lui présenter une déclaration [beyanname] indiquant la nature et les sources des revenus, les dépenses, la quantité et la qualité des revenus et des dépenses de l'année précédente (...) de la fondation, dans un délai de trois mois à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi. (...) ».

<sup>12</sup> Voir : annexes nos 8 et 11 de la requête.

<sup>13</sup> Voir : annexe n° 9 de la requête, pp. 2-3.

<sup>14</sup> Commission du Cadastre, décision du 6 octobre 1952 : “as per the General Directorate of Land Registry and Cadastre Handling Office order of 11 November 1948 numbered 127-3-205466, the space for owner has been left blank for now and it has been decided to ascertain the other matters and listing the shanties and trees thereupon as belonging to those referred in the space left for declarations on the title deed registry and register the immovable [with the space for owner being left blank]” (Voir : annexe n° 9 de la requête, p. 4).

n'a pas pu avoir gain de cause. Le 2 juillet 1956, la Grande Assemblée nationale de Turquie (Parlement monocaméral) a adopté une décision spéciale (n° 1972<sup>15</sup>) permettant l'enregistrement libre des propriétés des fondations des minorités religieuses. Ce nouveau texte, bien que contraignant, n'a cependant pas été mis en application par la Direction générale des titres et du cadastre. La déclaration de propriété de 1952 de la fondation requérante n'a donc eu aucun effet juridique.

13. Malgré ces nombreuses procédures administratives et judiciaires, le droit de propriété de la fondation requérante n'a jamais été formellement reconnu, alors même que la possession effective et ininterrompue du bien litigieux n'était pas contestée. Celle-ci a même été admise par le Conseil de la Direction générale des fondations, qui a constaté dans sa décision de 2003<sup>16</sup> que la fondation requérante use de cette possession en continu au moins depuis 1936. Or, en droit turc, l'inscription au registre foncier se fait par la preuve de la possession d'un bien « *à titre de propriétaire, de manière ininterrompue pendant plus de vingt ans* »<sup>17</sup>. Le Conseil de la Direction générale des fondations a donc demandé la reconnaissance formelle de la fondation requérante comme propriétaire du bien. Cette demande n'ayant jamais été appliquée, le Trésor public a considéré que le terrain n'avait pas de propriétaire et se l'est approprié, ce que la justice turque a accepté.
14. Ces différents éléments montrent que l'intérêt patrimonial de la fondation requérante est suffisamment important et reconnu pour constituer un intérêt substantiel et donc un « *bien* » au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1, laquelle est donc applicable. Ainsi, dans l'affaire similaire *Kosmas et autres c. Grèce*, la Cour avait jugé le 29 juin 2017 que « *pareille tolérance de la part des autorités (...) pendant une si longue période indique que ceux-ci ont reconnu de facto que le requérant et ses prédécesseurs avaient un intérêt patrimonial sur leur terrain consistant en la possession de celui-ci telle que reconnue et protégée par le droit interne* »<sup>18</sup>. La fondation requérante est donc titulaire d'un droit sur le bien litigieux, à la fois au sens du droit interne turc et de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

## **B- Sur l'existence d'une ingérence**

15. Une ingérence dans le droit au respect de ses biens consacré à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention peut prendre la forme d'une dépossession ou expropriation, qu'elle soit formelle ou de fait<sup>19</sup>. En l'espèce, comme indiqué ci-dessus, le droit de propriété de la fondation requérante sur le bien litigieux n'a jamais été formellement reconnu par les institutions et juridictions turques. Cette absence d'enregistrement de la propriété du bien est déjà en elle-même une ingérence. De plus, la fondation requérante a été *de facto* privée de l'usage de son bien

<sup>15</sup> Voir : annexe n° 6 de la requête.

<sup>16</sup> Conseil de la Direction générale des fondations, rattachée au Premier ministre, décision du 13 novembre 2003, en vertu de l'article 50H du décret n° 227 (Voir : annexe n° 11 de la requête).

<sup>17</sup> Loi relative au cadastre, n° 3402, adoptée le 3 juillet 1987, article 14 : « (...) *le titre d'un bien immobilier non inscrit au registre foncier (...) est inscrit au nom de celui qui prouve, au moyen de documents, d'expertises ou de déclarations de témoins, l'avoir possédé, à titre de propriétaire, de manière ininterrompue pendant plus de vingt ans (...)* ».

<sup>18</sup> CEDH, *Kosmas et autres c. Grèce*, n° 20086/13, 29 juin 2017, § 71.

<sup>19</sup> CEDH, *Sporrong et Lönnroth c. Suède (Plénière)*, nos 7151/75 et 7152/75, 23 septembre 1982, § 63 ; *Vasilescu c. Roumanie*, n° 27053/95, 22 mai 1998, § 51 ; *Schembri et autres c. Malte*, n° 42583/06, 28 septembre 2010, § 29 ; *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, 28 octobre 1999, § 76 ; *Depalle* [GC], *op. cit.*, § 78.

pendant plusieurs années et en demande pour cette raison la restitution ou le versement d'une somme égale à sa valeur sur le marché (requête, § 35 d).

16. Plus généralement, la Cour pourra apprécier la conduite des parties, y compris les moyens employés par l'État et leur mise en œuvre. En effet, l'article 1 du Protocole n° 1 implique des exigences procédurales, en particulier une procédure judiciaire offrant à la personne concernée une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes afin de contester effectivement une ingérence dans son droit au respect de ses biens<sup>20</sup>. Cette procédure doit permettre un débat contradictoire respectant le principe de l'égalité des armes. Pour l'évaluer, la Cour prend en compte la durée de cette procédure, dont la longueur doit rester raisonnable<sup>21</sup>, ainsi que les procédures applicables d'un point de vue général<sup>22</sup>. Même lorsqu'une question d'intérêt général est en jeu, les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence<sup>23</sup>. Le fait que la fondation requérante soit restée dans l'incertitude pendant un siècle, malgré les multiples décisions et procédures, montre clairement que le volet procédural de l'article 1 du Protocole n°1 n'a pas été respecté par l'État turc. La décision supposée temporaire de la Commission du Cadastre en 1952<sup>24</sup> est un exemple montrant la volonté de l'État de procrastiner, et de mener une forme de guerre d'usure à la fondation requérante.
17. Enfin, au titre des obligations découlant de l'article 1 du Protocole n° 1, l'État aurait dû instaurer un cadre législatif minimum, prévoyant notamment une instance adéquate permettant aux personnes de se prévaloir effectivement de leurs droits et d'en obtenir la sanction<sup>25</sup>. Force est de constater que la fondation requérante n'a pas eu accès à une telle instance.
18. Toutes ces raisons amènent au constat de l'existence d'une ingérence dans le droit au respect des biens de la fondation requérante.

<sup>20</sup> CEDH, *G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie* [GC], n°s 1828/06, 34163/07 et 19029/11, 28 juin 2018, § 302; *Yildirim c. Italie*, n° 38602/02, décision sur la recevabilité, 10 avril 2003 ; *Agosi c. Royaume-Uni*, n° 9118/80, 24 octobre 1986, §§ 55 et 58-60 ; *Air Canada c. Royaume-Uni*, n° 18465/91, 5 mai 1995, § 46 ; *Arcuri et autres c. Italie*, n° 52024/99, décision sur la recevabilité, 5 juillet 2001 ; *Riela et autres c. Italie*, n° 52439/99, décision sur la recevabilité, 4 septembre 2001 ; *Hentrich c. France*, n° 13616/88, 22 septembre 1994, § 49 ; *Bäck c. Finlande*, n° 37598/97, 20 juillet 2004, § 63.

<sup>21</sup> CEDH, *Luordo c. Italie*, n° 32190/96, 17 juillet 2003, § 70.

<sup>22</sup> Voir, parmi d'autres : CEDH, *Agosi*, *op. cit.*, § 55, *Hentrich*, *op. cit.*, § 49 ; *Jokela c. Finlande*, n° 28856/95, 21 mai 2002, § 45 ; *Gáll c. Hongrie*, n° 49570/11, 25 juin 2013, § 63 ; *Sociedad Anónima del Ucieza c. Espagne*, n° 38963/08, 4 novembre 2014, § 74.

<sup>23</sup> CEDH, *Broniowski* [GC], *op. cit.*, § 151 ; *Vasilescu*, *op. cit.*, § 51 ; *Beyeler* [GC], *op. cit.*, §§ 110, 114 et 120 ; *Sovtransavto Holding c. Ukraine*, n° 48553/99, 25 juillet 2002, §§ 97-98 ; *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, n°s 29813/96 et 30229/96, 11 janvier 2000, § 54 ; *Barcza et autres c. Hongrie*, n° 50811/10, 11 octobre 2016, § 47 ; *Frendo Randon et autres c. Malte*, n° 2226/10, 22 novembre 2011, § 55 ; *Hunguest Zrt c. Hongrie*, n° 66209/10, 30 août 2016, §§ 25 et 27 ; *Zelenchuk et Tsytsyura c. Ukraine*, n°s 846/16 et 1075/16, 22 mai 2018, §§ 91 et 106.

<sup>24</sup> Commission du Cadastre, *op. cit.*

<sup>25</sup> CEDH, *Kotov c. Russie* [GC], n° 54522/00, 3 avril 2012, § 117.

## C- Sur les justifications de l'ingérence

### 1) Sur le respect du principe de légalité

19. L'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de ses biens soit légale<sup>26</sup>. En effet, cet article n'autorise une privation de propriété que « *dans les conditions prévues par la loi* » et reconnaît aux États le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « *lois* ».

De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est une notion inhérente à l'ensemble des articles de la Convention européenne<sup>27</sup>. La notion de « loi », au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, englobe le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives et non seulement formelles<sup>28</sup>.

20. En l'espèce, la fondation requérante a effectué depuis 1913 les démarches exigées par la loi afin d'aboutir à la reconnaissance de son droit de propriété sur le bien litigieux. Ces démarches n'aboutissent pas et la case du cadastre supposée indiquer le propriétaire du bien litigieux est toujours vierge, alors même que la possession du bien n'a jamais été contestée. Cette situation d'incertitude juridique témoigne du non-respect du principe de légalité de l'ingérence.

### 2) Sur le but de l'ingérence

21. Constaté que l'ingérence dans le droit au respect des biens est illégale suffit pour montrer qu'elle viole l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne.

Cependant, à supposer qu'il existerait tout de même une base légale, toute ingérence dans la jouissance d'un droit ou d'une liberté reconnus par la Convention doit poursuivre au surplus un but légitime. En particulier, une ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens, au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, ne peut se justifier que si elle sert un intérêt public (ou général) légitime<sup>29</sup>.

22. En l'espèce, le Gouvernement turc ne semble pas avoir invoqué un quelconque but d'utilité publique. Pour autant, la Cour peut identifier un tel but de sa propre initiative, afin de justifier une ingérence dans le droit consacré à l'article 1 du Protocole n° 1<sup>30</sup>. Cependant, aucun des buts d'utilité publique déjà identifiés par la Cour ne peut justifier l'ingérence de l'État turc.

<sup>26</sup> CEDH, *Beyeler* [GC], *op. cit.*, § 108 ; *Iatridis* [GC], *op. cit.*, § 58.

<sup>27</sup> CEDH, *Iatridis* [GC], *op. cit.*, § 58 ; *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, 23 novembre 2000, § 79 ; *Broniowski* [GC], *op. cit.*, § 147 ; *Amuur c. France*, n° 19776/92, 25 juin 1996, § 50.

<sup>28</sup> CEDH, *Cantoni c. France*, n° 17862/91, 15 novembre 1996, § 29. Voir aussi : *East West Alliance Limited c. Ukraine*, n° 19336/04, 23 janvier 2014, § 167 ; *Ünspeđ Paket Servisi SaN. Ve TiC. A.Ş. c. Bulgarie*, n° 3503/08, 13 octobre 2015, § 37 ; *Beyeler* [GC], *op. cit.*, § 109 ; *Hentrich*, *op. cit.*, § 42 ; *Lithgow et autres c. Royaume-Uni (Plénière)*, nos 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 et 9405/81, 8 juillet 1986, § 110 ; *Ališić et autres c. Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, Slovénie et l'ex-République yougoslave de Macédoine* [GC], n° 60642/08, 16 juillet 2014, § 103 ; *Centro Europa* [GC], *op. cit.*, § 187 ; *Hutten-Czapska c. Pologne* [GC], n° 35014/97, 19 juin 2006, § 163.

<sup>29</sup> CEDH, *Beyeler* [GC], *op. cit.*, § 111 ; *Bélané Nagy* [GC], *op. cit.*, § 113.

<sup>30</sup> CEDH, *Ambruosi c. Italie*, n° 31227/96, 19 octobre 2006, § 28 ; *Marija Božić c. Croatie*, n° 50636/09, 24 avril 2014, § 58.

### 3) Sur la proportionnalité de l'ingérence

23. Si l'État n'a poursuivi aucun objectif légitime, il n'est alors pas nécessaire de procéder à une analyse de la proportionnalité de l'ingérence et de la justesse de l'équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde des droits individuels<sup>31</sup>. En effet, le principe du « *juste équilibre* » inhérent à l'article 1 du Protocole n° 1 lui-même suppose l'existence d'un intérêt général. Cependant, il paraît intéressant, dans ces observations, de déterminer les éléments pouvant être pris en compte en cas d'examen de proportionnalité.
24. Le souci d'assurer un « *juste équilibre* » entre intérêt général et droit au respect des biens se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 tout entier et se traduit par la nécessité d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé<sup>32</sup>. La vérification de l'existence d'un tel équilibre exige un examen global des différents intérêts en cause, en gardant à l'esprit que la Convention européenne a pour but de sauvegarder des droits qui sont « *concrets et effectifs* ».
25. Cet éventuel examen de proportionnalité devrait principalement porter sur les modalités d'indemnisation visant à compenser la privation de propriété. Certes, l'article 1 du Protocole n° 1 ne garantit pas dans tous les cas le droit à une compensation intégrale, car des objectifs légitimes « *d'utilité publique* » peuvent justifier un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande. Mais sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive<sup>33</sup>. Or, en l'espèce, la fondation requérante a été privée de sa propriété sans recevoir aucune compensation. La Cour européenne ne peut pas légitimer une telle approche, qui laisserait place à une marge d'incertitude, voire d'arbitraire, dans la mise en œuvre du droit au respect de ses biens<sup>34</sup>.

### III- Sur la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné à l'article 14

26. D'après l'article 14 de la Convention européenne,
- « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».*

<sup>31</sup> CEDH, *Simonyan c. Arménie*, n° 18275/08, 7 avril 2016, §§ 25-26 ; *Vijatović c. Croatie*, n° 50200/13, 16 février 2016, § 58 ; *Gubiyev c. Russie*, n° 29309/03, 19 juillet 2011, § 83 ; *Dimitrovi c. Bulgarie*, n° 12655/09, 3 mars 2015, §§ 52-56 ; *Bock et Palade c. Roumanie*, n° 21740/02, 15 février 2007, §§ 58-65.

<sup>32</sup> CEDH, *Beyeler* [GC], *op. cit.*, § 114. Voir, entre autres, *Sporrong and Lönnroth (Pléniaire)*, *op. cit.*, § 69 ; *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, n° 17849/91, 20 novembre 1995, § 38 ; *Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, 29 avril 1999, § 75 ; *Ališić* [GC], *op. cit.*, § 108.

<sup>33</sup> CEDH, *Les saints monastères c. Grèce*, n°s 13092/87 et 13984/88, 9 décembre 1994, §§ 70-71 ; *James (Pléniaire)*, *op. cit.*, § 54 ; *Papachelas c. Grèce* [GC], n° 31423/96, 25 mars 1999, § 48 ; *J.A. Pye (Oxford) Ltd* [GC], *op. cit.*, § 54 ; *Urbárska Obec Trenčianske Biskupice c. Slovaquie*, n° 74258/01, 27 novembre 2007, § 115.

<sup>34</sup> CEDH, *Pincová et Pinc c. République tchèque*, n° 36548/97, 5 novembre 2002, § 53 ; *Gashi c. Croatie*, n° 32457/05, 13 décembre 2007, § 41 ; *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* [GC], n° 71243/01, 25 mars 2014, § 111 ; *Guiso-Gallisay c. Italie (satisfaction équitable)* [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009, § 103 ; *Moreno Diaz Peña et autres c. Portugal*, n° 44262/10, 4 juin 2015, § 76.



## A- Sur l'existence d'une différence de traitement

27. Pour que l'article 14 soit applicable, une différence de traitement entre la fondation requérante et d'autres groupes doit exister et être fondée sur un ou des motifs discriminatoires visés par ce même article. Pour s'en assurer, la Cour considère que « *le critère pertinent consiste à rechercher si, n'eût été ce motif discriminatoire [invoqué par le requérant], l'intéressé aurait eu un droit, sanctionnable par les tribunaux internes, sur cette valeur patrimoniale* »<sup>35</sup>.

Pour déterminer si la requérante est l'objet d'une différence de traitement par rapport à d'autres, la Cour peut examiner si le refus de reconnaître la propriété du bien litigieux la vise spécifiquement en tant que fondation non musulmane ou se fonde sur des mesures d'application générale<sup>36</sup>.

28. Or, comme nous l'avons expliqué, les fondations non musulmanes n'étaient pas juridiquement reconnues avant 1912. Si depuis cette date, ces fondations sont supposées avoir accès à la propriété en tant que personnes morales, des décisions les ciblant spécifiquement les en ont souvent empêchées. C'est le cas par exemple de la Circulaire de 1948 de la Direction générale des titres et du cadastre, sur laquelle la Commission du Cadastre s'est fondée pour refuser soi-disant temporairement la propriété du bien litigieux à la fondation requérante. L'empressement du Trésor public à revendiquer la propriété du bien litigieux immédiatement après la décision de 2003 du Conseil de la Direction générale des fondations semble renforcer ce traitement différencié infligé à la requérante.

## B- Sur les justifications de la distinction

### 1) Sur le but de la différence de traitement

29. Une distinction de traitement est discriminatoire si elle « *manque de justification objective et raisonnable* », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « *but légitime* »<sup>37</sup>. Les États disposent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si une différence entre des situations peut justifier une différence de traitement.

30. En l'espèce, étant donné que l'ingérence n'a pas de but légitime (voir partie II C-2), le fait qu'elle soit révélatrice d'une différence de traitement fondée sur des motifs ethno-religieux ne peut logiquement pas en avoir non plus.

31. En réalité, l'objectif de l'ingérence correspond même à un « *intérêt public* » illégitime, qui est le renforcement de l'homogénéité nationale et religieuse de la Turquie. Pourtant, l'État turc a pris des engagements internationaux en ce qui concerne la protection des populations chrétiennes devenues minoritaires. Des obligations découlent des traités de Lausanne (1923) et d'Ankara (1930) et sont définies par les décisions de la Commission mixte établie en vertu de l'article 31 du Traité d'Ankara. Par exemple, en ce qui concerne les fondations

<sup>35</sup> CEDH, *Fabris* [GC], *op. cit.*, § 52 ; Voir : *Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], nos 65731/01 et 65900/01, décision sur la recevabilité, 6 juillet 2005, § 55 ; *Andrejeva c. Lettonie* [GC], n° 55707/00, 18 février 2009, § 79.

<sup>36</sup> CEDH, *R.Sz. c. Hongrie*, n° 41838/11, 2 juillet 2013, § 60.

<sup>37</sup> CEDH, *Affaire linguistique belge c. Belgique (Plénière)*, nos 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1994/63 et 2126/64, 23 juillet 1968, § 34 ; *Marckx c. Belgique (Plénière)*, n° 6833/74, 13 juin 1979 ; *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni (Plénière)*, nos 9214/80 9473/81 et 9474/81, 28 mai 1985 ; *Inze c. Autriche*, n° 8695/79, 28 octobre 1987 ; *Darby c. Suède*, n° 11581/85, 23 octobre 1990 ; *Vermeire c. Belgique*, n° 12849/87, 29 novembre 1991 ; *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, n° 12742/87, 29 novembre 1991.

de la communauté gréco-orthodoxe, cette Commission mixte a rendu le 7 juin 1934 la décision n° 107 prévoyant expressément l'inscription de leurs biens au cadastre<sup>38</sup>.

Par conséquent, s'il y avait un quelconque but légitime à protéger d'une manière particulière les droits de fondations en raison de leur origine ethnico-religieuse, ce serait au bénéfice des minorités chrétiennes et non à leur détriment. En effet, celles-ci doivent pouvoir attendre des autorités « *des mesures positives de protection* », afin de garantir réellement et efficacement leur droit au respect de leurs biens<sup>39</sup>.

32. Non seulement l'État turc n'a pas poursuivi d'objectif légitimant une différence de traitement, mais il aurait dû apporter un soin tout particulier à protéger le droit de la fondation requérante au respect de ses biens, celle-ci étant membre d'une minorité non musulmane protégée par des accords internationaux. C'est pourquoi, la fondation requérante a été discriminée de façon injuste, en raison de son appartenance à une minorité religieuse.

## 2) Sur la proportionnalité de la différence de traitement

33. Le constat d'absence d'objectif légitime à la différence de traitement suffit à établir une violation de l'article 14 combiné à l'article 1 du Protocole n° 1. Cependant, dans le cas très improbable où un but légitime justifierait la différence de traitement, la Cour devrait alors vérifier s'il existe bien un « *rapport raisonnable de proportionnalité* » entre les moyens employés et le but visé<sup>40</sup>. Les éléments de la partie II C-3 suffisent à montrer que la Cour ne validerait pas la proportionnalité de la différence de traitement avec un quelconque objectif, ce qui montre encore une fois que cette distinction constitue une discrimination.

## Conclusion – La violation systémique des droits des minorités chrétiennes en Turquie

34. L'absence de reconnaissance formelle de la propriété de la fondation requérante ainsi que son expropriation sont une privation arbitraire de son bien, motivée par une volonté de discriminer l'Église orthodoxe grecque. Cette violation discriminatoire du droit de la fondation requérante au respect de ses biens révèle plus profondément un but inavoué et constant de l'État turc : confisquer les biens des chrétiens. Une conclusion plus générale permet d'étayer cette affirmation.
35. Bien que la Constitution turque reconnaisse officiellement la Turquie en tant qu'État laïc, les non-musulmans sont dans la pratique traités par l'administration comme des citoyens de seconde zone, par diverses discriminations<sup>41</sup>. Même les minorités protégées par les traités de Lausanne (1923) et d'Ankara (1930) sont touchées.

<sup>38</sup> Commission mixte créée en vertu de l'article 31 du Traité d'Ankara, décision n° 107, 7 juin 1934 : « *Les biens immeubles situés dans la zone d'Istanbul exceptée de l'échange et figurant dans les listes soumises au cadastre par le Patriarcat œcuménique du Phanar ou directement par les institutions ci-après dans le délai prévu par la loi du 16 février 1928, comme appartenant soit à des personnes morales d'ordre ecclésiastique, culturel et de bienfaisance, soit aux églises monastères, hôpitaux, hospices, écoles, etc..., en exécution de la loi turque du 16 février 1928 relative au droit de propriété des personnes morales, seront considérés comme ayant été valablement inscrits au cadastre en leur nom, malgré que les formalités requises par la loi précitée n'eussent pas été remplies* ».

<sup>39</sup> CEDH, *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, 30 novembre 2004, § 134.

<sup>40</sup> Voir note 44.

<sup>41</sup> Abdullah Kiran, "How a social engineering project affected Christians in Turkey", *International Journal for Religious Freedom: Researching Religious Freedom*, Issue 1 & 2 (2013), vol. 6, p. 51.

36. Comme l'ECLJ l'avait montré dans son rapport de décembre 2018 « *Christians in Turkey* »<sup>42</sup>, les exigences imposées aux Églises concernant la construction de lieux de culte sont discriminatoires. Les violations du droit à la propriété et donc de la liberté de religion des chrétiens sont en réalité systématiques et intentionnelles. Ainsi, contrairement aux musulmans, les chrétiens sont en général tenus d'acheter au moins 2 500 m<sup>2</sup> de terrain pour construire une église et n'ont pas l'autorisation d'avoir des lieux de culte en certains lieux<sup>43</sup>. Par ailleurs, les églises sont régulièrement l'objet d'actes de vandalisme dont les auteurs sont rarement recherchés et poursuivis<sup>44</sup>. La Cour européenne avait déjà été saisie de plusieurs affaires concernant l'expropriation de terrains et de biens immobiliers de fondations reconnues par la Turquie en vertu du Traité de Lausanne, notamment ceux de l'Église arménienne<sup>45</sup> et de l'Église orthodoxe de culture grecque<sup>46</sup>. Dans toutes ces affaires, la Cour avait conclu à la violation du droit de ces Églises consacré à l'article 1 du Protocole n°1.
37. Plus globalement, les patriarchats arméniens et grecs orthodoxes ne sont pas reconnus comme personnes morales. Ils sont donc à la recherche d'une reconnaissance juridique et de droits propres en tant que patriarchats et non par le biais de la création de fondations comme la requérante<sup>47</sup>. L'absence de personnalité morale des communautés religieuses est en pratique une discrimination contre les religions non-musulmanes, qui, contrairement à l'islam, ne sont pas représentées par la direction des Affaires religieuses (la *Diyanet*) rattachée au Premier ministre<sup>48</sup>.
- Ainsi, comme l'ECLJ l'avait montré dans ses observations sur l'affaire *Fener Rum Patrikliği (Patriarcat œcuménique) c. Turquie*<sup>49</sup>, le refus de reconnaître la personnalité juridique du patriarcat œcuménique de Constantinople n'est pas un moyen proportionné à l'objectif de maintien de la laïcité et de la sécurité nationale. En effet, le patriarcat œcuménique – de même que l'Église catholique, le patriarcat arménien ou toute autre communauté religieuse – est une entité légale qui doit pouvoir bénéficier de la protection offerte par le droit et les droits de l'homme. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (« *Commission de Venise* ») l'a déjà rappelé<sup>50</sup>, de même que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), qui a considéré en 2010 que l'« *absence de personnalité juridique qui touche [ces communautés] a des conséquences directes en termes de droit à la propriété et de gestion des biens* »<sup>51</sup>.

<sup>42</sup> ECLJ, « [Christians in Turkey – The Violations of Christians' Religious Freedom in Turkey](#) » décembre 2018.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 15. Voir aussi : Grégor Puppink, Christophe Foltzenlogel, Andreea Popescu, « [L'Église catholique et l'Anatolie](#) » M.G. Robertson Global Centre for Law & Public Policy Research Paper No. 15-7, 1 J. M.G. ROBERTSON GLOBAL CTR. FOR L. & PUB. POL'Y 127 (2015), 25 mai 2016, p. 148.

<sup>45</sup> CEDH, *Yedikule Surp Pirgiç Ermeni Hastanesi Vakfı c. Turquie*, n° 36165/02, 16 mars 2009 ; *Samatya Surp Kevork Ermeni Kilisesi c. Turquie*, n° 1480/03, 16 mars 2009.

<sup>46</sup> CEDH, *Fener Rum Erkek Lisesi Vakfı c. Turquie*, n° 34478/97, 9 avril 2007 ; *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfı c. Turquie*, n° 37639/03, 3 juin 2009 ; *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfı c. Turquie n°2*, n° 37646/03, 6 janvier 2010.

<sup>47</sup> Département d'État des États-Unis, « [2017 Report on International Religious Freedom – Turkey](#) » 29 mai 2018.

<sup>48</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (« *commission de Venise* »), *Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user le titre « œcuménique »*, adopté lors de la 82<sup>e</sup> session plénière, Venise, 12-13 mars 2010, § 34.

<sup>49</sup> ECLJ, [Observations dans l'affaire Fener Rum Patrikliği \(Patriarcat œcuménique\) c. Turquie \(requête n°14340/05\)](#), janvier 2008.

<sup>50</sup> « *Commission de Venise* », *op. cit.*, § 108.

<sup>51</sup> Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), « *Liberté de religion et autres droits de l'homme des minorités non musulmanes en Turquie et de la minorité musulmane en Thrace (Grèce orientale)* », Résolution 1704, 27 janvier 2010.

38. En conséquence des discriminations subies par les minorités chrétiennes, leur forte émigration a considérablement réduit leur présence en Turquie. En 1920 il y avait encore deux millions de chrétiens en Turquie<sup>52</sup> ; ils ne sont plus que 68 600 aujourd'hui et représentent 0,1% de la population<sup>53</sup>. Plus particulièrement, alors que la minorité orthodoxe de culture grecque représentait 200 000 croyants au début du XX<sup>e</sup> siècle, ils sont aujourd'hui moins de 3 000. Ce nombre extrêmement bas menace donc la survie de l'orthodoxie grecque en Anatolie<sup>54</sup>. Il y a par ailleurs aujourd'hui 90 000 orthodoxes arméniens et 7 000 protestants<sup>55</sup>. Ces chiffres ne sont que des estimations, car certains chrétiens cachent leur identité par peur des discriminations et, dans certains cas, du harcèlement.
39. Ces difficultés sont liées à un problème culturel et religieux. Les chrétiens en Turquie sont pour la plupart antérieurs et étrangers à la nation turque et donc perçus comme menaçant l'unité du pays. Plus profondément encore, l'oppression des minorités chrétiennes en Turquie a une dimension eschatologique. Dans un discours, le 19 mars 2019, le président turc Recep Tayyip Erdoğan avait déclaré qu'« *avec l'aide d'Allah, ni les résidus de Croisés ni les nostalgiques de Byzance ne nous écarteront de notre voie* »<sup>56</sup> et, concernant la basilique sainte-Sophie d'Istanbul, « *nous sommes ici depuis mille ans et si Dieu le veut, nous resterons ici jusqu'à l'Apocalypse* »<sup>57</sup>. À l'opposé, de nombreux chrétiens vénèrent la *Vierge de l'Apocalypse* qui, couronnée de douze étoiles, tient sous ses pieds un croissant de lune et un serpent.
40. La présente affaire n'est ainsi qu'un exemple parmi d'autres de la persécution latente subie par les chrétiens en Turquie, victimes d'un nationalisme ethnico-religieux.

---

<sup>52</sup> Daniel Pipes, « La disparition des chrétiens au Moyen-Orient », *Middle East Quarterly*, Hiver 2001.

<sup>53</sup> Grégor Puppink, Christophe Foltzenlogel, Andreea Popescu, *op. cit.*, p. 128.

<sup>54</sup> Elizabeth Prodromou, Rome and Constantinople, *A Tale of Two Cities: The Papacy in Freedom, the Ecumenical Patriarchate in Captivity*, Berkley Center for Religion, Peace and World Affairs, 22 mars 2013.

<sup>55</sup> Département d'État des États-Unis, "2009 Report on International Religious Freedom – Turkey" 26 octobre 2009.

<sup>56</sup> « La campagne à outrance du président turc, Recep Tayyip Erdogan », *Le Temps*, 27 mars 2019.

<sup>57</sup> « L'attentat en Nouvelle-Zélande vise en fait la Turquie, déclare Erdogan », *Agence France-Presse*, 19 mars 2019.