

M. Kaptan, propriétaire stambouliote, veut profiter du pardon de l'État

Un mois avant les élections présidentielles anticipées du 24 juin 2018, le président Erdogan a annoncé « la paix urbaine ». Manœuvre politique ou véritable opportunité de sécurisation foncière pour les citadins concernés ?

La « paix urbaine » s'ajoute à une série de politiques de légalisation du foncier et du logement que les occupants ont connu depuis les années 1950, notamment à la veille d'élections politiques. Pour cerner les avantages et les inconvénients de cette mesure mais aussi le processus d'enregistrement, nous avons suivi M. Kaptan dans son parcours pour déclarer ce qu'il avait construit sans autorisation dans les années 1970 à Sarıyer (un arrondissement du nord d'Istanbul) et en obtenir quitus.

Le développement du logement informel à Istanbul depuis 1950

Le foncier public, notamment celui appartenant au Trésor, a toujours été le terrain de prédilection du « *gecekondu* »¹, terme du langage courant pour désigner les habitations illégales. Il ne s'agit pas de bidonvilles puisque le *gecekondu*, est souvent construit en dur, qu'il n'est pas toujours insalubre et qu'il ne se situe pas nécessairement dans un quartier défavorisé de la ville.

Les logements informels ont différentes formes d'illégalités en Turquie. Le *gecekondu* désigne l'illégalité de l'occupation du sol (et donc l'illégalité de la construction), et non une construction illégale (sans permis de construire) sur un terrain constructible². Le nombre de *gecekondu* à Istanbul, est passé de 78 000 en 1962, à 208 000 en

1984 et 400 000 en 1995³. Et si l'on comptabilise l'ensemble des logements informels (occupation illégale du sol et/ou illégalité du bâti), les chiffres passent à 61 400 en 1950 et déjà 660 000 en 1963⁴. Aujourd'hui il n'existe plus de statistique.

La prolifération de l'habitat illégal à Istanbul débute essentiellement avec l'exode rural des années 1950 et l'insuffisance de l'offre de logement pour les classes populaires. Les migrants s'installent à proximité des établissements industriels, là où la demande de main d'œuvre bon marché est importante. Pour trouver un logement rapidement et à moindre coût, les paysans font généralement affaire auprès des lotisseurs qui s'approprient les terrains publics non constructibles et s'imposent comme des intermédiaires entre les migrants et les autorités publiques. L'enracinement du clientélisme dans les codes de la bureaucratie et le laissez-faire des autorités publiques ont facilité la diffusion des constructions informelles en dur dans les périphéries et le centre d'Istanbul.

Les occupants font ensuite appel à des constructeurs-entrepreneurs qui pratiquent le « *yap-sat* » (construit et vend) : ils acquièrent du foncier et trouvent des crédits pour la construction qu'ils remboursent rapidement en vendant le bien. La →

1 Qui signifie « construit la nuit ».

2 J.-F. Pérouse, *Mülk Allah'ındır* [Ce bien est la propriété de Dieu] : *stratégies de légitimation de la propriété foncière aux marges d'Istanbul*, EUI RSCAS, 2008/21, Mediterranean Programme Series. URL : <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/8967/?sequence=3>

3 J.-F. Pérouse, « Les tribulations du terme *gecekondu* (1947-2004) : une lente perte de substance. Pour une clarification terminologique », *European Journal of Turkish Studies. Social Sciences on Contemporary Turkey*, (1), 2004. URL : <https://journals.openedition.org/ejts.revues.org/3www.ejts/pdf/117>

4 S. Yerasimos, « Istanbul : la naissance d'une mégapole », *Revue géographique de l'Est*, 1997, 37(2), p. 189-215.



→ vente d'un appartement occasionne un autre projet, de moindre qualité pour maximiser les bénéfices. En 1970, comme l'offre de terrain ralenti, la construction en niveaux superposés se poursuit. Mais la montée des coûts de construction met fin à la période des « hauts profits sur temps court » des petits-entrepreneurs, sur le marché du foncier informel⁵.

Des « amnisties foncières » (*imar affi*) à la « paix urbaine » : 70 ans d'intervention publique sur la propriété illégale

Depuis le début des années 1950, les autorités publiques ont tenté de réguler puis de résorber ; de légaliser puis d'interdire, les constructions illégales à Istanbul et dans les principales villes. À Ankara, par exemple,

⁵ A. Yönder, « Informal land and housing markets : the case of Istanbul, Turkey », *Journal of the American Planning Association*, 1987, 53(2), p. 213-219.

« La fin heureuse attendue depuis des années... ! Souhaitons le meilleur à la paix urbaine des habitants de Sarıyer. Salih Bayraktar, président de l'AKP de l'arrondissement. »

© Filiz Hervet

la loi de 1948 permet à la municipalité d'allouer ou attribuer une partie du foncier public occupé par le logement. 70 000 personnes, majoritairement en situation de précarité, bénéficient de l'accès à la propriété, sous condition d'engager une remise aux normes de leur habitat⁶.

En 1961, la constitution et le premier plan de développement quinquennal de la Turquie prévoient de lutter contre les occupations informelles. La loi de 1966 sur les *gecekondu* propose un programme de résorption de l'habitat informel, en engageant un tri entre les *gecekondu* en bon état, qui peuvent être modernisés, et les *gecekondu* vétustes qui doivent être détruits. En 1976, l'État propose de légaliser les habitations informelles

⁶ Pérouse, 2008.

construites après 1966 et légitime les titres de propriété « *hisseli tapu* », attribués pour des copropriétés en subdivision situées sur un terrain non constructible. La loi de 1983 sur le zonage et le *gecekondu* ainsi que la loi sur la reconstruction constitueront les dernières grandes vagues de légalisation foncière.

Des titres de location temporaire, « *tapu tahsis belgesi* », sont attribués aux occupants des terrains publics et confèrent à l'État des petits revenus⁷. Ces mesures de sécurisation foncière eurent pour effet d'inciter à la construction de logements informels sur les terrains publics, tout en augmentant le prix du foncier. Les amnisties et la distribution de titres des années 1950 aux années 1980

⁷ *Ibid.*

ont permis à certains habitants précaires de transformer un « droit d'occupation » en « rente de situation », en améliorant leur logement pour le vendre ou le louer⁸.

Avec la création en 1984 de l'Administration publique du logement collectif (TOKI), la politique de résorption de l'habitat informel prend une autre tournure. TOKI s'appuie fortement sur les lois de 1966 et de 2005 sur la rénovation urbaine pour reprendre la main sur les terrains publics. Dans un contexte de rareté foncière, les occupants de fonciers publics sont expropriés au profit de complexes résidentiels pour la classe moyenne et supérieure.

En 2012, l'État turc entreprend une restructuration du marché foncier forestier informel. La loi n° 6292 prévoit de légaliser les occupations informelles des forêts domaniales. Ces zones forestières, appelées terrains 2/B, sont estimées à 15 689 ha en 2013⁹. Les autorités publiques proposent aux occupants de racheter ce foncier au Trésor en échange d'un titre de propriété en bonne et due forme, le TAPU. Mais dans un contexte de pression foncière, certains occupants ne parviennent pas à négocier la parcelle dont la valeur a fortement augmenté.

Depuis les années 1980, la question de la légalisation d'ensemble des logements irréguliers a été laissée de côté. Mais sentant son électorat lui échapper, il fallait pour Erdogan reconquérir les classes moyennes et inférieures en situation d'insécurité foncière. Ces dernières années, elles ont été les principales victimes d'une loi de 2012 sur le risque sismique qui vise entre autres à éliminer les derniers quartiers informels. L'image du gouvernement a été ternie par l'éradication massive de quartiers populaires au profit de mégaprojets luxueux.

C'est dans ce contexte qu'à la veille des élections présidentielles et législatives anticipées du 24 juin 2018, le gouvernement AKP (centre droit islamo-conservateur) a proposé une « paix urbaine ». Il s'agit d'une « réconciliation » avec les occupants de *gece-kondu* ou de biens immobiliers construits sans permis, mais il n'est pas délivré de TAPU. Les personnes concernées ont jusqu'au 31 octobre 2018 pour demander un « certificat d'enregistrement du bâtiment » et se voir accorder le « pardon » de l'État.

⁸ C. Ark, « Dynamiques clientélistes et transformation urbaine à Istanbul », *Pôle Sud*, 2015, (1), p. 29-42.

⁹ *Sabah* le 4/5/12, « İste İstanbul'un 2/B haritası » (voici la carte des terrains 2/B d'Istanbul).



L'immeuble de Monsieur Kaptan, construit sans autorisation, étage après étage, année après année.

© Filiz Hervet

M. Kaptan en quête d'un certificat

Originaire de la province de Çorum (région de la Mer Noire), Sadi Kaptan a fait son service militaire en 1951 à Beykoz, arrondissement situé en face de Sariyer, au

nord de la rive asiatique. Il ne voulait pas quitter l'armée, puisqu'après tout, il était nourri et logé, ses supérieurs ayant fait de lui l'électricien des lieux. Une fois marié à sa femme Kadriye, originaire du même village, ils s'installent dans une maison proche →

➔ du centre-ville de Sariyer comme locataires et M. Kaptan exerce ses activités d'électricien, pendant que Madame apprend à devenir une fée du logis.

Mais M. Kaptan comprend vite que son métier ne lui assurera pas une retraite satisfaisante. Devenir rentier devient son obsession. Ils quittent Istanbul pour travailler en Allemagne, en Autriche, puis en Suisse. M. Kaptan devient soudeur, M^{me} Kaptan vend des glaces et fait de la couture. Ils profitent des congés pour rentrer à Istanbul et achètent leur premier terrain en 1966, à quelques rues de l'artère principale de Sariyer. Ils repartent en Europe et leurs économies vont leur permettre de construire un RDC, un premier étage, puis un deuxième, puis un troisième. En 1975, le couple quitte définitivement l'Europe, s'installe au troisième étage et louent les deux autres.

M. Kaptan souhaite construire un étage supplémentaire. Mais voilà, le plan de zonage de la municipalité d'arrondissement (*imar planı durumu*) n'autorise qu'un RDC+3. Sans permis de construire, il monte cependant un quatrième étage, et quelques années plus tard un cinquième. C'est ainsi que son appartement est devenu un « apartkondu ». À Sariyer, M. et M^{me} Kaptan ne sont pas un cas isolé puisque leur arrondissement est réputé pour être l'un des fiefs du développement des logements informels à Istanbul. Leur voisine est aussi concernée puisqu'elle a construit sa maison dans les années 1970 sur terrain appartenant à la municipalité du Grand Istanbul.

Erdogan n'avait pas besoin de proposer la paix urbaine pour compter sur le vote de M. Kaptan, aujourd'hui âgé de 83 ans. Le président turc a fait de sa ville une métropole propre, neuve, sécurisée et desservie en transport public gratuit pour les seniors. Néanmoins, M. Kaptan ne voyait pas l'intérêt d'entamer les démarches pour obtenir le certificat d'enregistrement. Demander cette réconciliation, c'est reconnaître avoir été hors la loi depuis 40 ans puisque depuis 2004, la construction d'un bien sans autorisation est condamnable. De plus, une fois le bien déclaré, les propriétaires doivent s'acquitter de l'impôt foncier. Mais à Sariyer comme dans les médias, la campagne présidentielle et législative a été marquée par une forte promotion de la paix urbaine. M. Kaptan accepterait donc de déclarer son bien en fonction du montant à régler.

M. et M^{me} Kaptan se rendent alors au centre culturel du Grand Istanbul basé à Sariyer où un service temporaire pour l'en-

registrement des biens a été installé. Leur dossier est complet : TAPU des trois étages, photo du bâtiment, mesures relatives aux biens à déclarer et pièces d'identité. Une responsable de l'urbanisme examine le dossier, et enregistre les informations : années de construction, adresse, superficie du terrain, superficie des appartements à déclarer. Les mesures prises approximativement par M. Kaptan ne seront jamais contestées. Le couple est ensuite envoyé vers un autre bureau pour estimer le montant à payer en fonction de la valeur et de la localisation des appartements. Comme bien souvent le « système » est en panne, et les demandeurs présents (dont certains sont aussi âgés que M. et M^{me} Kaptan), sont contraints de patienter. Mais M. Kaptan, n'est pas patient et va donc chercher « une connaissance » : le directeur de la planification urbaine de l'arrondissement. Le directeur informe que les personnes qui attendent sont celles qui ne maîtrisent pas l'informatique : toutes les démarches qui suivent peuvent s'effectuer en ligne. Le jour même la petite fille du couple Kaptan ouvre un compte « e-devlet » (e-état) au nom du grand-père et enregistre les informations. Dans la minute qui suit, ils reçoivent un message : le montant à payer pour l'enregistrement des deux étages s'élève à 5 984 liras¹⁰. Après quelques jours de réflexion, la famille se décide à réaliser le virement à la banque publique Ziraat Bankası en échange du certificat d'enregistrement pour la réconciliation.

Le certificat d'enregistrement offre-t-il plus de sécurité foncière ?

L'opposition et les chercheurs en urbanisme ont soulevé les problèmes de cette mesure. D'abord, les constructions situées sur des espaces verts ou des zones dédiées à la réalisation d'équipements ne peuvent pas prétendre au certificat d'enregistrement. Même si le pardon de l'État permet aux propriétaires de faire une demande de raccordement à l'électricité et au gaz de ville, cette mesure n'améliore en rien le bâti et la vulnérabilité des habitants face au risque sismique. Les opposants dénoncent une mesure populiste et accusent l'État de vouloir renflouer les caisses publiques en faisant payer les demandes de certificat. En août 2018, 3,7 millions de dossiers ont été déposés pour obtenir le certificat d'enregistre-

ment, ce qui correspondrait à un revenu de 1,35 milliards de liras¹¹ pour le Trésor.

Finalement, rien ne contraint les propriétaires de biens illégaux à demander le certificat. M. Kaptan avait également fait l'acquisition d'un terrain en 1990 au nord de l'arrondissement de Sariyer, dans le quartier d'Uskumruköy. Seul un RDC était autorisé, mais il avait décidé de construire un étage supplémentaire de 100 m², qui n'apparaît pas sur le TAPU. La famille a fait la demande d'enregistrement mais le montant à régler s'élevait à 52 990 liras. Car le prix du foncier et de l'immobilier a fortement augmenté sur ce territoire depuis la construction du troisième pont sur le Bosphore¹². Sans aucune sanction, ils ont annulé l'enregistrement de ce bien.

Ce pardon de l'État, à prendre ou à laisser, ne change pas le statut foncier des propriétaires. Il s'agit plutôt d'un accord officiel où les deux parties reconnaissent leurs torts. L'État reconnaît sa faiblesse dans l'instauration d'une politique de logement qui aurait pu anticiper la diffusion des logements illégaux. Le propriétaire quant à lui reconnaît avoir été en faute. En revanche rien ne dit si cette « table rase du passé » accorde davantage de sécurité foncière aux occupants illégaux. ■

¹¹ *Sözcü* le 9/10/10, « İmar barısına kaç kişi başvurdu ? » (Combien de personnes ont fait la demande pour la paix urbaine ?).

¹² Y. Morvan & B. Montabone, « Le pont de la rente. Les enjeux fonciers du troisième pont sur le Bosphore à Istanbul », *Études foncières*, 2010, n° 148.

¹⁰ Soit 1 390 euros en juin 2018, ce qui correspond à plus de trois fois le salaire minimum turc.