



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE MENEMEN MİNİBÜŞÇÜLER ODASI c. TURQUIE

(Requête n° 44088/04)

ARRÊT

STRASBOURG

9 décembre 2008

DÉFINITIF

09/03/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Menemen Minibüsçüler Odası c. Turquie,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 18 novembre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 44088/04) dirigée contre la République de Turquie et dont une chambre de commerce relevant du droit de cet Etat, Menemen Minibüsçüler Odası (« la requérante »), a saisi la Cour le 6 octobre 2004 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M^{es} V. Seven et N Ay, avocats à Izmir. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. Le 26 juin 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé qu'elle se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. La requérante, Menemen Minibüsçüler Odası, est une chambre de commerce au sein de laquelle s'exerce une activité de transports en commun privée moyennant des bus transportant jusqu'à quatorze personnes. Elle a son siège social à Izmir.

5. Se fondant sur une réglementation nationale, la préfecture d'Izmir adopta, le 3 juillet 1997, une circulaire permettant aux véhicules de la requérante de circuler sans avoir l'autorisation d'itinéraire (*Güzergah İzin Belgesi*) à condition d'avoir l'assurance obligatoire personnelle des passagers (*Zorunlu Koltuk Ferdi Kaza Sigortası* ; « l'assurance »).

6. Le 18 janvier 2002, la commission de circulation routière de la préfecture (*İl Trafik Komisyonu*) adopta un acte administratif consistant à accorder une autorisation provisoire d'itinéraire (« l'autorisation ») à certaines catégories de véhicules à condition, toujours, d'avoir l'assurance et ce jusqu'à l'adoption d'une nouvelle réglementation en la matière.

7. L'acte en cause concernait directement les véhicules de la requérante transportant des passagers entre Menemen, une commune de la ville d'Izmir, et Izmir même.

8. A une date non précisée, la coopérative des autobus et véhicules motorisés de transports en commun de Menemen, (*Menemen Yolcu Otobüsleri Motorlu Taşıtlar Kooperatifi* ; « la coopérative ») saisit le tribunal administratif d'Izmir d'une action en annulation soutenant que l'autorisation accordée aux véhicules de la requérante n'était pas légale.

9. Par un jugement du 29 mai 2003, le tribunal annula l'autorisation. Il considéra que le but de la réglementation sur laquelle se fondait l'acte administratif d'autorisation était de préserver la sécurité des passagers et qu'une autorisation accordée à des petits véhicules pouvant transporter jusqu'à quatorze personnes était susceptible de la mettre en danger, étant entendu qu'il s'agissait d'un itinéraire sur lequel il y avait une circulation très dense.

10. A une date non connue, la préfecture se pourvut en cassation devant le Conseil d'Etat contre le jugement de première instance, lequel avait été notifié à la requérante par la sous-préfecture de Menemen le 18 août 2003.

11. Toujours à une date non précisée, la requérante se constitua partie intervenante aux côtés de la préfecture devant le Conseil d'Etat. Par un arrêt du 16 mars 2004, après avoir fait droit à la demande de la requérante consistant à se constituer partie intervenante, le Conseil d'Etat confirma le jugement de première instance. Cet arrêt fut notifié à la requérante le 4 juin 2004.

12. Le 8 septembre 2004 et par une deuxième procédure engagée devant le tribunal administratif, la coopérative demanda l'annulation d'une nouvelle circulaire qui, adoptée par la préfecture le 7 mai 2004, accordait une nouvelle autorisation aux véhicules de la requérante.

13. Par un jugement du 11 janvier 2005, notifié à la préfecture le 4 mars suivant, le tribunal annula également la deuxième circulaire.

14. Le 23 mars 2005, la préfecture notifia la décision d'annulation à la requérante et lui enjoignit d'arrêter ses activités de transport.

15. Faute de pourvoi, le jugement devint définitif le 7 avril 2005.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

16. L'article 31 du code de la procédure administrative (loi n° 2577, le 6 janvier 1982) dispose, dans sa partie pertinente :

« Dans les cas où il n'y a pas une disposition spécifique dans le présent code, les mesures concernées du code de procédure civile sont applicables pour les circonstances suivantes : (...) tierce intervention, notification de l'existence d'un litige (*davanın ihbarı*) ; (...) [La] notification de l'existence d'un litige (...) [est] d'office effectuée par le juge, le tribunal ou le Conseil d'Etat. »

17. En droit turc, la tierce intervention est régie par les articles 53 à 58 du code de procédure civile. Selon ces dispositions – ainsi que la jurisprudence de la Cour de cassation – le tiers intervenant, une fois sa demande d'intervention accueillie par le juge, ne peut s'opposer aux actes de procédures accomplis avant son intervention. Il n'a pas la même qualité juridique que les parties au procès, n'est pas indépendant de la partie à côté de laquelle il intervient et ne peut, par exemple, interjeter appel d'une décision si la partie principale n'en a pas l'intention.

EN DROIT

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

18. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint en substance de l'iniquité des procédures dans la mesure où les juridictions internes ne l'ont pas informée de l'existence d'un litige qui affectait directement ses droits et obligations au sens dudit article, et ce au mépris des dispositions du code de procédure administrative. Elle soutient à cet égard qu'elle n'a pas pu faire valoir ses arguments devant les juridictions concernées et qu'elle a été privée de son droit d'être entendue. L'article 6 § 1 de la Convention, en sa partie pertinente, est libellé comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Sur la recevabilité

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

B. Sur le fond

20. Le Gouvernement combat la thèse de la requérante. Il fait valoir qu'étant partie principale, la préfecture a défendu la cause de la requérante et que celle-ci n'avait pas besoin d'être informée ni de participer aux procédures litigieuses.

21. La requérante réitère ses allégations.

22. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, l'article 6 § 1 consacre le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect (voir *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, § 36, série A n° 18). L'effectivité du droit d'accès demande qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits (voir, *Bellet c. France*, 4 décembre 1995, § 36, série A n° 333-B). En outre, il ne vaut pas seulement pour une procédure déjà entamée ; peut aussi l'invoquer « quiconque, estimant illégale une ingérence dans l'exercice de l'un de ses droits (de caractère civil), se plaint de n'avoir pas eu l'occasion de soumettre pareille contestation à un tribunal répondant aux exigences de l'article 6 § 1 » (voir *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, § 44, série A n° 43 ; *Les saints monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 80, série A n° 301-A).

23. En l'espèce, la Cour observe qu'il y a une divergence d'opinions entre les parties concernant l'application de l'article 31 du code de procédure administrative. Elle estime à cet égard qu'elle n'a pas à s'exprimer dans l'abstrait sur la question de savoir si celui-ci devait être appliqué ou pas au cas d'espèce, sachant que c'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne. Le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation. Cela est particulièrement vrai s'agissant de l'interprétation par les tribunaux des règles de nature procédurale (voir *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne*, 28 octobre 1998, §§ 44-45, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII).

24. Toutefois, si elle n'a pas qualité pour substituer sa propre appréciation à celle des juridictions nationales quant à l'application du droit interne, il lui appartient de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention (*Bellet*, précité, § 34). A cette fin, elle doit néanmoins se pencher sur les dispositions de l'article 31 du code de procédure administrative dans la mesure où les modalités de son application affectent directement le droit d'accès de la requérante au tribunal.

25. En l'occurrence, la Cour relève que l'article 31 du code de procédure administrative, laissant au code de procédure civile les modalités d'exercice d'une tierce intervention, prévoit en substance que le juge doit « d'office » procéder à la notification de l'introduction des recours administratifs aux individus pour lesquels le dossier en litige semble présenter un intérêt.

26. Ainsi, la Cour constate que, malgré le libellé très clair de l'article 31, la requérante n'a pas été informée par les juridictions internes de l'existence des procédures incriminées. De ce fait, en ce qui concerne la première procédure, elle n'a pu se constituer partie intervenante qu'au stade de cassation, ce qui l'a privée de la possibilité de se faire entendre devant le juge du fond. Par ailleurs, les conditions de recevabilité d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat étant d'ordre procédural et au nombre limité (*numerus clausus*), la requérante ne pouvait pas non plus soulever des moyens de fond devant cette juridiction. Pour ce qui est de la seconde procédure, la Cour observe que, toujours en raison de l'inobservation de l'article 31, la requérante est restée totalement étrangère au litige. La préfecture ne s'étant pas pourvue en cassation en tant que partie principale, la requérante n'a même pas eu la possibilité d'aller défendre sa cause devant le Conseil d'Etat, ne fût-ce que d'une manière très limitée.

27. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que l'inobservation par les juridictions internes de l'exigence procédurale de l'article 31 du code de procédure administrative a empêché la requérante de se faire entendre dans un litige affectant directement ses droits et obligations.

28. Il s'ensuit que la requérante a été privée de son droit d'accès à un tribunal et qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

29. 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. »

A. Dommage

30. La requérante réclame au total 697 575 nouvelles livres turques [environ 397 000 euros] à titre de préjudice matériel. Cette somme couvre, selon elle, la perte de revenus qu'elle aurait subie pendant la période d'inactivité de ses véhicules. Elle ne formule en revanche aucune demande spécifique au titre du préjudice moral dans ses observations relatives à l'article 41.

31. Le Gouvernement conteste les prétentions de la requérante.

32. La Cour ne saurait spéculer sur le résultat auquel les procédures incriminées auraient abouti si la violation de l'article 6 § 1 de la Convention n'avait pas eu lieu (voir, par exemple, *Mantovanelli c. France*, 18 mars 1997, § 40, *Recueil* 1997-II) ; il convient donc de rejeter les prétentions de la requérante en ce qu'elles se rapportent au préjudice matériel allégué.

S'agissant du préjudice moral, la Cour observe que la demande de la requérante n'a pas été formulée conformément à l'article 60 du règlement, de sorte qu'il n'y a pas lieu de lui allouer une somme à ce titre.

B. Frais et dépens

33. Pour les frais et dépens encourus devant les juridictions internes et devant la Cour, dont les honoraires d'avocat, la requérante demande l'équivalent de 25 % du montant du dommage matériel qu'elle estime avoir subi. Elle ne présente aucun justificatif et se réfère aux barèmes appliqués en droit interne.

34. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, la Cour constate que la requérante ne justifie par aucun document les dépenses prétendument engagées. Dès lors, elle considère qu'il n'y a pas lieu de lui allouer une somme au titre des frais et dépens.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 décembre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente