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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 39950/20
İkram CANKATAN
contre la Türkiye

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 1er juillet 2025 en un comité composé de :

Tim Eicke, *président*,
Péter Paczolay,
Stéphane Pisani, *juges*,

et de Dorothee von Arnim, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête n° 39950/20 dirigée contre la République de Türkiye et dont un ressortissant de cet État, M. İkram Cankatan (« le requérant »), né en 1970 et résidant à Mersin, représenté par Me S. Çimenlik, avocate à Mersin, a saisi la Cour le 21 août 2020 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

Vu la décision de porter à la connaissance du gouvernement turc (« le Gouvernement »), représenté par son agent de l'époque, M. Hacı Ali Açıkgül, ancien chef du service des droits de l'homme du ministère de la Justice, les griefs concernant l'article 6 § 1 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

Vu les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne le rejet de la demande en indemnisation du requérant par les juridictions administratives. L'intéressé allègue que ce rejet porte atteinte à son droit à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention et au droit au respect de ses biens prévu à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

A. Genèse de l'affaire

2. À l'époque des faits, le requérant qui était membre de la « Coopérative des chauffeurs de minibus et des transporteurs motorisés de Gözne à Ayvagediği », travaillait comme chauffeur. Il effectuait le transport privé et commercial de passagers en minibus entre Gözne et Ayvagediği (sur une distance d'environ 4 kilomètres).

3. Il ressort des explications fournies par le Gouvernement que le requérant n'avait pas demandé à l'administration de lui délivrer une licence de transport en minibus pour exercer son activité, qu'il ne disposait pas d'une autorisation lui permettant d'exploiter une telle licence et qu'aucun contrat de location portant sur l'exploitation de la ligne de transport en question n'avait été conclu entre la mairie et la coopérative dont il était membre.

4. Le 5 février 2010 le conseil municipal d'Ayvagediği décida que le transport des passagers serait assuré par la municipalité métropolitaine de Mersin en vue de fournir un service de meilleure qualité aux citoyens.

5. Le 14 mai 2010, la municipalité métropolitaine de Mersin donna suite à la décision du conseil municipal d'Ayvagediği et mit en place un service de transport public.

B. Annulation de la décision du 14 mai 2010

6. Sur recours du requérant, les juridictions administratives, considérant que la municipalité métropolitaine de Mersin avait pris une décision qui n'était pas de son ressort, annulèrent la décision du 14 mai 2010.

7. À cet égard, elles estimèrent que la municipalité métropolitaine de Mersin n'avait pas la compétence territoriale pour prendre la décision attaquée.

8. Cette décision devint définitive le 8 juillet 2020 (Conseil d'État E. 2019/3890 – K. 2020/3221).

C. Rejet de la demande en indemnisation

9. En ce qui concerne la demande en indemnisation du requérant qui avait été introduite en même temps que le recours en annulation, le 15 octobre 2020, le tribunal administratif de Mersin jugea que la municipalité métropolitaine de Mersin n'était certes pas compétente pour prendre la décision attaquée du 14 mai 2010 mais que l'adoption de cette décision ne signifiait pas pour autant que l'administration avait commis une faute de service de nature à engager sa responsabilité (E. 2020/1041 – K. 2020/903). Dès lors, il rejeta la demande en indemnisation du requérant.

10. Le requérant se pourvut en cassation et plaida que la municipalité métropolitaine de Mersin avait commis une faute de service en adoptant une

décision qui n'était pas de son ressort et que, par conséquent, il fallait selon lui l'indemniser.

11. Le Conseil d'État rendit son arrêt le 10 juin 2021 (E. 2021/964 – K. 2021/3046). Il confirma le jugement attaqué. Il nota que le requérant, qui n'était titulaire ni d'une autorisation ni d'une licence de transport dûment obtenues dans le but d'exercer des activités de transport sur l'itinéraire en question, ne pouvait se prévaloir de l'existence d'un préjudice légitime résultant de la décision annulée de la municipalité métropolitaine de Mersin du 14 mai 2010.

12. Le 9 décembre 2021, le Conseil d'État rejeta le recours en rectification introduit par le requérant.

D. Rejet du recours de plein contentieux

13. Outre le recours en annulation, dans la procédure en cause devant la Cour, le requérant intenta également devant les juridictions administratives un recours de plein contentieux. Il alléguait avoir subi un préjudice en raison de l'adoption par la municipalité métropolitaine de Mersin de la décision du 14 mai 2010.

14. Le tribunal administratif de Mersin fit droit à la demande du requérant au motif que la décision du 14 mai 2010 avait été annulée par une décision de justice.

15. Le 17 avril 2019, le jugement du tribunal administratif de Mersin fut infirmé par la Cour administrative régionale de Konya au motif que l'annulation de la décision du 14 mai 2010 était seulement fondée sur une question de compétence territoriale. Le fait que la municipalité métropolitaine de Mersin ait pris la décision de mettre en place un service de transport public entre Gözne et Ayvagediği ne pouvait être considéré comme une faute de service de nature à engager la responsabilité de l'administration (E. 2018/1739 – K. 2019/648).

E. Recours individuel devant la Cour constitutionnelle

16. Par une décision du 24 février 2020, la Cour constitutionnelle rejeta le recours individuel du requérant introduit le 28 juin 2019. En effet, l'intéressé alléguait que sa cause n'avait pas été entendue équitablement par la Cour administrative régionale de Konya et se plaignait d'une atteinte à son droit au respect de ses biens.

17. Concernant l'équité de la procédure, elle considéra que les griefs de l'intéressé concernaient l'interprétation des faits par les juridictions du fond et l'appréciation des éléments de preuve que celles-ci avaient retenue, et qu'ils visaient l'issue de la procédure.

18. Elle conclut que les tribunaux avaient motivé leurs décisions, qu'ils ne s'étaient pas livrés à une appréciation arbitraire et qu'ils n'avaient pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

19. La Cour constitutionnelle jugea également que, compte tenu des éléments du dossier, le requérant n'avait pas une espérance légitime d'obtenir une indemnisation et que ses griefs portant sur le droit au respect de ses biens étaient incompatibles *ratione materiae* avec les dispositions de la Constitution.

F. Griefs

20. Devant la Cour, le requérant se plaint du rejet de sa demande en indemnisation par les juridictions administratives (paragraphes 13-15 ci-dessus) alors même que son recours en annulation de la décision de la municipalité métropolitaine de Mersin du 14 mai 2010 avait été accepté par ces mêmes juridictions.

21. Il estime que, dans ces circonstances, la solution retenue par les tribunaux internes est inéquitable (article 6 § 1 de la Convention) et porte atteinte à son droit au respect de ses biens (article 1 du Protocole n° 1 à la Convention).

APPRÉCIATION DE LA COUR

A. Sur l'article 6 § 1 de la Convention

22. La Cour estime qu'il n'est pas nécessaire qu'elle se prononce sur l'ensemble des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement, portant sur l'abus du droit de recours individuel, le non-épuisement des voies de recours internes et la qualité de victime, les allégations du requérant étant en tout état de cause irrecevables pour les motifs exposés ci-dessous.

23. En ce qui concerne les griefs fondés sur l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour observe que le requérant a été débouté de sa demande en indemnisation dans son recours de plein contentieux par les juridictions administratives principalement pour la raison suivante.

24. Les juridictions administratives ont considéré que l'annulation d'un acte administratif en raison de l'incompétence territoriale de l'administration qui avait pris cette décision, ne constituait pas obligatoirement une faute de service ouvrant automatiquement droit à réparation.

25. Le requérant conteste l'approche adoptée par les tribunaux internes pour le rejet de sa demande en indemnisation. À cet égard, la Cour rappelle qu'il n'entre pas dans ses attributions de substituer sa propre vision des faits à celle des tribunaux internes, auxquels il appartient en principe de peser les données recueillies par eux. Si les constats de ces tribunaux ne lient pas la Cour, celle-ci ne s'écartera normalement de leurs constatations de fait que si

elle est en possession de données convaincantes à cet effet (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, § 150, 20 mars 2018). Elle rappelle également qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (voir, entre autres, dans le contexte de l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention, *Jahn et autres c. Allemagne* [GC], nos 46720/99 et 2 autres, § 86, CEDH 2005-VI). La Cour jouit d'une compétence limitée pour vérifier le respect du droit interne, surtout si aucun élément du dossier ne lui permet de conclure que les autorités ont fait une application manifestement erronée, ou aboutissant à des conclusions arbitraires, des dispositions légales en cause (voir, dans le contexte de l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention, *Beyeler c. Italie* [GC], no 33202/96, § 108, CEDH 2000-I).

26. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, la Cour n'aperçoit rien d'arbitraire ou de manifestement déraisonnable dans l'évaluation que les juridictions nationales ont faite relativement aux preuves et dans les conclusions qu'elles ont retenues.

27. La Cour relève que lesdites juridictions sont parvenues à une conclusion claire sur le litige, après avoir entendu contradictoirement les arguments des parties et examiné attentivement l'ensemble des moyens soulevés devant elles. Leurs décisions permettaient de déterminer avec précision les raisons exactes du rejet de la demande en indemnisation du requérant.

28. La Cour ne constate aucun élément de nature à lui faire penser que la conclusion des juridictions nationales était dénuée de tout fondement juridique ou manifestement contraire aux dispositions applicables du droit interne en vigueur à l'époque des faits.

29. Il s'ensuit que les griefs du requérant fondés sur l'article 6 § 1 de la Convention sont manifestement mal fondés et qu'ils doivent être rejetés, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

B. Sur l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention

30. La Cour estime qu'il n'est pas nécessaire qu'elle se prononce sur l'ensemble des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement, portant sur l'abus du droit de recours individuel et la qualité de victime, les allégations du requérant étant en tout état de cause irrecevables pour les motifs exposés ci-dessous.

31. En ce qui concerne le grief du requérant fondé sur l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention, la Cour rappelle que la notion de « biens » prévue par la première partie de l'article 1 du Protocole no 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété de biens corporels et qui est indépendante des qualifications formelles du droit interne : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits de propriété » et donc pour des « biens » aux fins de cette disposition. 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 (*Depalle c. France* [GC], n° 34044/02, § 62, CEDH 2010, *Hamer c. Belgique*, n° 21861/03, § 75, CEDH 2007-V, et *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II).

32. Elle rappelle également qu'une licence d'exploitation d'une activité commerciale constitue un bien et son retrait s'analyse en une atteinte au droit garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (*Megadat.com SRL c. Moldova*, n° 21151/04, §§ 62-63, CEDH 2008, *Rosenzweig et Bonded Warehouses Ltd. c. Pologne*, n° 51728/99, § 49, 28 juillet 2005).

33. Or, en l'espèce, la Cour constate que la Cour constitutionnelle avait jugé que, compte tenu des éléments du dossier, le requérant n'avait pas une espérance légitime d'obtenir une indemnisation et que ses griefs portant sur le droit au respect de ses biens étaient incompatibles *ratione materiae* avec les dispositions de la Constitution. Le Conseil d'État a relevé ultérieurement que le requérant n'avait obtenu ni une licence de transport ni une quelconque autorisation qui lui auraient permis d'exercer son activité de transport entre Gözne et Ayvagediği. Dans une telle situation, la Cour considère que le requérant ne peut passer pour être titulaire d'un intérêt substantiel protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

34. La Cour estime que, dans les circonstances de l'espèce, la tolérance des autorités ne pouvait pas légitimement faire naître chez le requérant l'attente ou l'espoir qu'il pouvait continuer son activité indéfiniment sans l'obtention d'une autorisation.

35. En effet, force est de constater que l'intéressé ne pouvait ignorer qu'en l'absence d'une autorisation administrative délivrée par l'autorité compétente, il existait un risque évident que cette situation ne pût perdurer indéfiniment (voir, *mutatis mutandis*, *Werra Naturstein GmbH & Co KG c. Allemagne*, n° 32377/12, § 52, 19 janvier 2017, et *Fredin c. Suède (n° 1)*, 18 février 1991, §§ 51-55, série A n° 192).

36. Outre ces considérations, s'agissant de la question de l'ingérence litigieuse, la Cour observe par ailleurs que le requérant ne disposait à aucun moment du monopole de l'activité de transport sur le trajet entre Gözne et Ayvagediği et qu'en conséquence, l'ouverture à la concurrence du transport sur le trajet en question était donc parfaitement possible.

37. Au demeurant, la décision de la municipalité métropolitaine de Mersin portait seulement sur la mise en place d'un transport public et elle ne s'opposait pas à ce qu'une société privée exerçât une activité de transport. Sur ce point, comme le souligne le Gouvernement, il convient de noter que le requérant a continué à exercer son activité de transport sur la route concernée jusqu'au 9 mai 2012, date à laquelle il a volontairement mis fin à son activité en vendant son minibus. Or, pour se prévaloir d'un intérêt patrimonial protégé, rien n'empêchait l'intéressé de déposer auprès de l'administration une demande d'autorisation en bonne et due forme pour exercer son activité.

38. Au regard de ce qui précède, à l'instar de la Cour constitutionnelle, la Cour conclut que le requérant ne disposait pas d'un intérêt patrimonial protégé et que dès lors il ne peut se prévaloir de l'existence d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention.

39. Il s'ensuit que le grief du requérant fondé sur l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a) et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 28 août 2025.

Dorothee von Arnim Greffière adjointe	Tim Eicke Président