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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 55256/20
İsmail KARACAN
contre la Türkiye

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 9 septembre 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° 55256/20 dirigée contre la République de Türkiye et dont un ressortissant de cet État, M. İsmail Karacan (« le requérant »), né en 1957 et résidant à Mersin, représenté par Me S. Çimenlik, avocate à Mersin, a saisi la Cour le 1er décembre 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 par les juridictions administratives de la demande en indemnisation du requérant. 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 [accomplissant le trajet entre] Gözne et 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. 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.

4. 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. Le recours de plein contentieux

5. Saisie d'un recours de plein contentieux formé par le requérant, les juridictions administratives annulèrent la décision du 14 mai 2010 au motif que la municipalité métropolitaine de Mersin avait pris une décision qui ne relevait pas de son ressort.

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

7. Par un arrêt du 8 juillet 2020 (E. 2016/12345 – K. 2020/3213), le Conseil d'État confirma ce jugement.

8. La haute juridiction administrative jugea également que le requérant, qui avait aussi réclamé des dommages et intérêts dans le cadre de son recours, ne pouvait prétendre à une indemnisation.

9. Elle rappela à cet égard que toute illégalité entraînant l'annulation d'un acte administratif ne constituait pas nécessairement une faute de service.

10. Elle estima que, dans les circonstances de la présente affaire, la simple constatation d'une irrégularité ne suffisait pas à caractériser une faute d'une gravité telle qu'elle fût de nature à engager la responsabilité de l'administration.

11. Le dossier fut alors renvoyé au tribunal administratif de Mersin afin qu'il statuât sur la demande en indemnisation.

12. Dans son jugement du 29 mars 2022 (E. 2022/251 – K. 2022/315), le tribunal administratif releva que le requérant ne disposait pas d'un permis d'autorisation ni d'un document d'itinéraire dûment délivrés [par l'administration] pour exercer des activités de transport sur l'itinéraire en question. En conséquence, il décida que l'intéressé 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.

13. Le requérant se pourvut en cassation de ce jugement.

14. Selon les éléments du dossier, la procédure demeure pendante devant le Conseil d'État.

C. Le recours en indemnisation

15. Outre le recours de plein contentieux, le requérant, dans la procédure en cause devant la Cour, introduisit également un recours en indemnisation devant le tribunal administratif de Mersin. Il soutint que la municipalité métropolitaine de Mersin avait commis une faute de service en adoptant une décision qui ne relevait pas de son ressort, et qu'il convenait, par conséquent, de l'indemniser.

16. Le tribunal administratif jugea que la municipalité métropolitaine de Mersin n'était certes pas compétente pour prendre la décision 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.

17. Il rappela ensuite que toute illégalité entraînant l'annulation d'un acte administratif ne constituait pas nécessairement une faute de service.

18. Il estima que, dans les circonstances de la présente cause, la simple constatation d'une irrégularité ne suffisait pas à retenir l'existence d'une faute d'une gravité telle qu'elle soit de nature à engager la responsabilité de l'administration.

19. Dès lors, par un jugement du 27 décembre 2018 (E. 2018/630 - K. 2018/1592), il rejeta la demande en indemnisation du requérant.

20. L'intéressé fit appel de cette décision devant la Cour administrative régionale de Konya.

21. Par un arrêt du 12 novembre 2019, celle-ci rejeta son recours (E. 2019/927 – K. 2019/1754).

22. Par une décision du 26 mai 2020, la Cour constitutionnelle rejeta le recours individuel introduit le 20 janvier 2020 par le requérant. Celui-ci alléguait que sa cause n'avait pas été entendue équitablement par la Cour administrative régionale de Konya, laquelle, selon lui, avait rendu un arrêt dépourvu d'une motivation suffisante. L'intéressé se plaignait également d'une atteinte à son droit au respect de ses biens.

23. Concernant l'équité de la procédure, la Cour constitutionnelle estima que, compte tenu des éléments du dossier et des arguments soulevés, l'allégation du requérant selon laquelle la Cour administrative régionale de Konya n'avait pas respecté les exigences du procès équitable en rendant un arrêt dépourvu de motivation suffisante était manifestement mal fondée.

24. Sur le droit au respect des biens, la Cour constitutionnelle jugea que le requérant, à qui il revenait de prouver qu'il disposait d'un bien au sens de l'article 35 de la Constitution, ne pouvait se prévaloir, au vu des pièces versées au dossier, d'une espérance légitime d'obtenir une indemnisation, et

que ses griefs relatifs au droit au respect de ses biens étaient incompatibles *ratione materiae* avec les dispositions de la Constitution.

D. Griefs

25. Devant la Cour, le requérant se plaint du rejet de sa demande en indemnisation par les juridictions administratives (paragraphes 15-24 ci-dessus) alors même que son recours en annulation contre la décision de la municipalité métropolitaine de Mersin du 14 mai 2010 avait été accueilli par ces mêmes juridictions.

26. 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

27. 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 griefs du requérant étant en tout état de cause irrecevables pour les motifs exposés ci-dessous.

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

28. 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 d'indemnisation par les juridictions administratives principalement pour la raison suivante : les juridictions administratives ont considéré que l'annulation d'un acte administratif pour incompétence territoriale de l'administration qui l'avait adopté ne constituait pas nécessairement une faute de service ouvrant automatiquement droit à réparation (voir les paragraphes 16-21 ci-dessus).

29. Le requérant conteste l'approche adoptée par les tribunaux internes pour le rejet de sa demande en indemnisation. Or 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], n°s 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 n° 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).

30. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, la Cour ne relève rien d'arbitraire ni de manifestement déraisonnable dans l'appréciation des preuves par les juridictions nationales, ni dans les conclusions qu'elles en ont tirées.

31. 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.

32. 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.

33. 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

34. La Cour commence par prendre acte des explications fournies par le Gouvernement fondées sur le jugement du tribunal administratif de Mersin du 29 mars 2022 (E. 2022/251 – K. 2022/315). Il ressort de ce jugement que le requérant ne disposait pas d'un permis d'autorisation ni d'un document d'itinéraire dûment délivrés par l'administration pour exercer des activités de transport sur l'itinéraire en question (paragraphe 12 ci-dessus).

35. Elle rappelle que la notion de « biens » prévue par la première partie de l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention 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 no 1 (*Depalle c. France* [GC], no 34044/02, § 62, CEDH 2010, *Iatridis c. Grèce* [GC], no 31107/96, § 54, CEDH 1999-II, et *Hamer c. Belgique*, no 21861/03, § 75, CEDH 2007-V).

36. Elle rappelle aussi 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 à la Convention (*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).

37. Or, en l'espèce, comme le souligne le Gouvernement, la Cour constate que le tribunal administratif de Mersin a relevé 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. Elle observe que la Cour constitutionnelle a également 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. Dans une telle situation, compte tenu des constats des juridictions internes, 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.

38. 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.

39. 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).

40. Outre ces considérations, et à supposer même que le requérant ait bien disposé d'une licence d'exploitation sur la ligne en question, concernant l'ingérence litigieuse, la Cour observe que l'intéressé 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.

41. 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.

42. Sur ce point, comme l'indique le Gouvernement, il convient de noter que le requérant a continué à exercer son activité de transport sur la route concernée jusqu'au 9 mars 2014, date à laquelle il y a volontairement mis fin en vendant son minibus. Cela étant, s'il estimait disposer d'un intérêt patrimonial protégé, rien ne l'empêchait de déposer auprès de l'administration une demande d'autorisation en bonne et due forme pour exercer cette activité.

43. 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 à la Convention.

44. 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) de la Convention 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 2 octobre 2025.

Dorothee von Armin Greffière adjointe	Tim Eicke Président