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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 74127/10
Habib Bircan NACAR
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 16 mars 2021 en un comité composé de :

Valeriu Griţco, *président,*
Branko Lubarda,
Pauliine Koskelo, *juges,*

et de Hasan Bakırcı, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 24 novembre 2010,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision que voici :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Habib Bircan Nacar, est un ressortissant turc né en 1962 et résidant à İzmir. Il a été représenté devant la Cour par Me E. Katıman et Me M.I. Katıman, avocats à İzmir.

Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

3. Le 5 août 1980, le père du requérant, H.B. Nacar, signa avec la municipalité un bail pour la location d'un terrain situé à la foire d'İzmir.

4. Il y construisit avec le requérant un kiosque de restauration rapide d'une surface de 30 m^2. Il fut convenu avec la municipalité que les frais de construction restaient à sa charge.

5. À la suite du décès du père du requérant, le 22 janvier 1997, la municipalité d'İzmir conclut un nouveau bail avec ce dernier et lui loua le même kiosque de restauration rapide situé au n° 6. Le 31 juillet 1999, ledit bail fut prolongé d'une année.

6. En mai 2000, la municipalité fit savoir au requérant qu'elle allait résilier le bail et le pria de quitter les lieux au motif que son kiosque était situé dans une zone de réaménagement de la foire d'İzmir.

7. Le 7 août 2000, ayant constaté que le requérant n'avait pas quitté les lieux, la municipalité l'assigna devant le tribunal d'instance d'İzmir. Elle demanda au tribunal d'ordonner la libération des lieux parce qu'elle avait décidé de ne pas reconduire le bail de l'intéressé qui avait pris fin le 31 juillet 2000. Elle exposa que, par une décision du 12 novembre 1992, le Conseil de protection des biens culturels et naturels avait décidé de classer l'ensemble du secteur où se situait le bien litigieux en « zone de site naturel de 2e catégorie » et que, le 2 mai 2000, le plan d'exécution de cette décision avait été adopté par le conseil municipal. Elle ajouta que, le kiosque de restauration rapide restant situé dans la zone de réaménagement, le bail du requérant ne pouvait être renouvelé.

8. Le tribunal d'instance d'İzmir observa que par une décision du 12 novembre 1992 le Conseil de protection des biens culturels et naturels avait classé la foire d'İzmir en « zone de site naturel de 2e catégorie », que la municipalité d'İzmir avait adopté un plan d'exécution de cette décision le 2 mai 2000, que le Conseil de protection des biens culturels et naturels avait dans sa décision du 29 mars 2001 approuvé ce plan, et qu'il avait recommandé à la municipalité d'İzmir d'accélérer la démolition des bâtiments qui restaient situés dans la zone de réaménagement.

9. Partant de ces constats, le 2 mai 2001, le tribunal donna gain de cause à la municipalité et ordonna l'expulsion du requérant.

10. Par un arrêt du 26 juin 2001, la Cour de cassation confirma le jugement que le requérant avait attaqué.

11. Le 15 octobre 2001, elle rejeta le recours en rectification de l'arrêt que le requérant avait introduit.

12. Le 17 janvier 2002, le requérant quitta les lieux.

13. Le 8 octobre 2003, la municipalité loua le terrain où était situé le kiosque de restauration rapide à une entreprise de parc de loisirs et d'attractions. La totalité de la surface du terrain loué s'élevait à 14 255 m^2. Il s'agissait d'un bail signé dans le cadre d'un changement d'emplacement, l'entreprise en question assurant déjà la gestion du parc d'attractions depuis 1985 à un autre endroit de la foire.

1. L'action en constatation

14. En 2006, pensant que le terrain où était situé son ancien kiosque de restauration rapide allait être un espace vert, le requérant se rendit compte

que ce terrain accueillait une piste d'auto-tamponneuse appartenant à une entreprise de parc de loisirs et d'attractions.

15. Le 5 mai 2006, il entama une action en constatation devant le tribunal d'instance d'İzmir.

16. Le tribunal ordonna une expertise.

17. L'expert ingénieur rendit son rapport le 15 mai 2006. Il nota que sur le lieu où était situé auparavant le kiosque de restauration rapide était désormais installée une piste d'auto-tamponneuse tenue par une entreprise de parc de loisirs et d'attractions. Il ajouta que sur le plan d'aménagement des sols, daté du 4 septembre 2003, ce lieu était pourtant désigné comme un « grand parc pour enfants ».

2. L'action en dommages et intérêts

18. Le 1er juin 2006, le requérant saisit le tribunal de grande instance d'İzmir d'une demande d'indemnisation. Il soutint que la municipalité avait reloué le terrain à une entreprise de parc de loisirs et d'attractions, en méconnaissance du plan d'aménagement des sols. Il se prévalut également de la protection de l'article 15 de la loi no 6570 qui encadrait la relocation immobilière.

19. Le tribunal, après avoir notamment ordonné une visite des lieux en présence des experts, fit les constatations suivantes :

- la préfecture d'İzmir dans son rapport du 26 janvier 2007 avait estimé que la location litigieuse n'était pas contraire au projet de réaménagement ;
- les experts avaient considéré que l'emplacement provisoire du parc de loisirs et d'attractions était prévu dans le plan d'aménagement des sols mais que les limites de ce parc n'auraient pas dû empiéter sur le terrain où était situé auparavant le kiosque de restauration rapide ;
- la visite du 9 janvier 2007 avait permis de constater que cette situation avait été corrigée et que le terrain litigieux avait été transformé par la municipalité en un espace vert de 116 m^2.

20. Le tribunal rendit son jugement le 27 mars 2008. Il débouta le requérant de sa demande aux motifs :

- que le terrain litigieux n'avait jamais été reloué comme kiosque de restauration rapide et
- que les limites du parc de loisirs et d'attractions avaient été modifiées et que le terrain sur lequel était situé auparavant le kiosque de restauration rapide avait été transformé en un espace vert.

21. Le 8 octobre 2009, la Cour de cassation confirma ce jugement au motif qu'il était conforme aux règles procédurales et aux dispositions légales.

22. Saisie d'un recours en rectification de l'arrêt, la Cour de cassation le rejeta le 3 mai 2010.

23. Le 18 mai 2010, l'arrêt fut envoyé pour signification. Le requérant dit l'avoir reçu le 25 mai 2010.

3. La plainte pénale

24. Le 2 avril 2006, le requérant porta plainte devant le procureur près la Cour de cassation contre les responsables de la municipalité d'İzmir pour négligence dans l'exercice de leurs fonctions. Il alléguait, d'une part, qu'en relouant le terrain à une entreprise de parc de loisirs et d'attractions, la municipalité avait enfreint l'interdiction, énoncée dans la loi n° 6570, de relouer le bien à une entreprise tierce pendant trois ans et, d'autre part, que les responsables de la municipalité n'avaient toujours pas procédé à l'exécution d'un plan de protection de la foire d'İzmir, alors que ce lieu avait été classé quatorze ans auparavant dans le patrimoine culturel et historique.

25. Le 2 décembre 2005, en application de la loi n° 4483 relative à la poursuite des fonctionnaires et autres agents publics, le parquet transmit le dossier de l'affaire au ministère de l'Intérieur, qui était l'autorité compétente pour décider de l'opportunité d'ouvrir une instruction pénale contre les responsables de la municipalité mise en cause.

26. Le 21 mai 2007, le ministère de l'Intérieur autorisa l'ouverture des poursuites contre les responsables de la municipalité mis en cause au seul motif qu'ils n'avaient pas encore procédé à l'exécution d'un plan de protection de la foire d'İzmir, qui avait été classée le 12 novembre 1992 dans le patrimoine culturel et historique.

27. Sur opposition de la municipalité, le Conseil d'État annula cette décision. Il considéra notamment que l'existence d'un dommage résultant de la non-exécution d'un plan destiné à la protection de la foire d'İzmir n'avait pas pu être démontrée.

28. Le 27 décembre 2007, le procureur de la République d'İzmir classa en conséquence l'affaire sans suite.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

29. La liste exhaustive des motifs permettant au bailleur de donner congé au locataire est énoncée à l'article 7 de la loi n° 6570 sur la location des immeubles :

a) promesse faite par le locataire lui-même de libérer le bien immeuble loué à une date précise ;

b) besoin du bailleur, de son conjoint ou de ses enfants d'y habiter ;

c) besoin du bailleur, de son conjoint ou de ses enfants d'occuper le bien immeuble loué pour y exercer une profession ;

d) nécessité de réaliser des travaux dans le bien immeuble loué ou de le rénover en vue de son amélioration ;

e) en cas de vente du bien immeuble loué, besoin du nouvel acquéreur, de son conjoint ou de ses enfants d'y habiter ou de l'occuper pour y exercer une profession ;

f) non-paiement du loyer après deux commandements de payer infructueux ;

g) existence d'un autre logement appartenant au locataire ou à son conjoint dans la même ville que le bien immeuble loué.

30. Selon l'article 15 de cette même loi, lorsque le locataire libère le bien immeuble loué en application des paragraphes b), c) et d), une interdiction de relouer le bien à un tiers est imposée au bailleur pendant trois ans, sauf cas de force majeure.

31. Lorsque le motif du congé donné au locataire est la réalisation de travaux ou la rénovation du bien immeuble loué, le bailleur a l'obligation de proposer d'abord un nouveau contrat au locataire sortant avant de relouer le bien à un tiers.

32. La loi n° 6570 prévoit également dans son article 16 une peine d'emprisonnement allant de six à douze mois ainsi qu'une peine d'amende équivalant au montant total de trois ans de loyer en cas de violation de son article 15.

33. L'article 15 du bail signé par le requérant stipulait ce qui suit :

> « Le locataire accepte et donne la garantie qu'il ne réclamera aucun droit à la municipalité dans le cas où le kiosque serait supprimé en application du plan de zonage de la ville ou en fonction des besoins administratifs. »

GRIEFS

34. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'avoir été injustement contraint de libérer son kiosque de restauration rapide en méconnaissance selon lui des clauses contractuelles et des dispositions légales.

EN DROIT

35. Le requérant estime que les circonstances de la cause ont emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

A. Sur le délai de six mois

36. Le Gouvernement excipe d'un non-respect par le requérant du délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention.

37. Le requérant récuse cette thèse. Il dit qu'il a pris connaissance de l'arrêt de la Cour de cassation du 3 mai 2010 le 25 mai 2010. Ayant saisi la Cour le 24 novembre 2010, il estime qu'il a ainsi respecté le délai de six mois.

38. La Cour observe qu'en l'espèce, la décision interne définitive est l'arrêt de la Cour de cassation du 3 mai 2010, qui a été envoyé aux parties le 18 mai 2010 pour signification.

39. Elle relève que le dossier ne comporte aucun document prouvant la date effective de réception de l'arrêt par le requérant.

40. La Cour rappelle à cet égard que le délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention commence à courir à partir de la date où le requérant et/ou son représentant a une connaissance suffisante de la décision interne définitive, étant entendu que cette date est, en principe, celle de la signification de la décision, si ce moyen est prévu par le droit interne, sauf s'il est démontré que les intéressés en ont eu connaissance auparavant (*Koç et Tosun c. Turquie* (déc.), n° 23852/04, 13 novembre 2008).

41. La Cour rappelle également que c'est à l'État qui excipe de l'inobservation du délai de six mois qu'il appartient d'établir la date à laquelle le requérant a eu connaissance de la décision interne définitive (*Şahmo c. Turquie* (déc.), n° 37415/97, 1er avril 2003, et *Belozorov c. Russie et Ukraine*, n° 43611/02, § 93-97, 15 octobre 2015). Or, en l'espèce, le Gouvernement se contente d'affirmer que le 18 mai 2010 l'arrêt de la Cour de cassation a été envoyé aux parties, sans apporter plus de précision au moyen d'éléments prouvant la date à laquelle le requérant a effectivement reçu cette signification, par exemple un accusé de réception.

42. Dès lors, l'exception que le Gouvernement tire d'un non-respect du délai de six mois ne saurait être retenue.

B. Sur le fond

43. En ce qui concerne le bien-fondé de la requête, le Gouvernement estime que la demande d'indemnisation basée sur l'article 15 de la loi n° 6570 était inadéquate puisque la zone où était situé le kiosque du requérant n'avait pas été relouée comme kiosque par la municipalité. La zone aurait été louée à une entreprise de parc de loisirs et d'attractions qui avait déjà une exploitation à la foire mais à un emplacement différent.

Le Gouvernement ajoute que, comme les juridictions nationales l'ont constaté, les limites du parc de loisirs et d'attractions qui empiétaient sur l'ancien emplacement du kiosque de restauration rapide avaient été corrigées par la municipalité et que la zone précédemment occupée par le kiosque en question avait été libérée au profit d'une zone d'espaces verts de 116 m^2.

Il note que le requérant n'était d'ailleurs pas le seul à être expulsé. Quarante autres kiosques de restauration rapide auraient été supprimés conformément au plan de réaménagement de la foire.

Par conséquent, selon lui, la décision de résilier le bail du requérant et d'engager la procédure d'expulsion contre celui-ci n'était pas arbitraire, mais reposait sur le plan d'exécution de la décision adoptée par la municipalité de classer la zone de réaménagement en site naturel.

En outre, le Gouvernement tient à attirer l'attention de la Cour sur l'article 15 du bail signé par le requérant, qui prévoyait expressément que le

kiosque pouvait être supprimé par la municipalité en cas de modification du plan de zonage ou en fonction des besoins administratifs, sans que le locataire pût demander une quelconque indemnité.

De plus, il souligne que le requérant était associé à un autre kiosque de restauration rapide à la foire, situé au n° 14, et qu'il avait ainsi pu continuer à exercer son activité commerciale dans ce kiosque.

Enfin, le Gouvernement conclut que le requérant, qui a été expulsé par l'effet d'une décision de justice en raison de la mise en application d'un vaste projet de rénovation de la foire d'İzmir, n'a pas, de son point de vue, démontré avoir subi un préjudice. Dès lors, il prie la Cour de déclarer la requête irrecevable.

44. Le requérant soutient que son expulsion était illégale et que la municipalité n'aurait pas dû louer le terrain où se situait son kiosque de restauration rapide à une entreprise tierce pendant la durée de l'interdiction de location de trois ans.

45. Selon lui, le fait que la municipalité ait modifié par la suite les limites du parc d'attractions pour créer un espace vert ne change rien au constat que, pendant de nombreuses années, ce terrain a accueilli une piste d'auto-tamponneuse installée par l'entreprise du parc de loisirs et d'attractions.

46. Aussi, de l'avis du requérant, le Gouvernement n'a pas su démontrer de manière convaincante la légalité de la mesure prise par la municipalité ni l'existence d'un but d'utilité publique. Quoi qu'il en soit, la municipalité n'aurait pas respecté le juste équilibre exigé par l'article 1 du Protocole n° 1.

47. Concernant l'expulsion du requérant de son kiosque de restauration rapide, la Cour observe qu'en mai 2000, le bail du requérant a été résilié par la municipalité au motif que son kiosque était situé dans la zone de réaménagement de la foire d'İzmir.

48. La légalité de cette mesure a été examinée par le tribunal d'instance d'İzmir, qui a constaté que la zone où était situé le kiosque du requérant avait été classée en « zone de site naturel de 2e catégorie » par le Conseil de protection des biens culturels et naturels et que la municipalité ne faisait qu'appliquer cette décision. Par conséquent, le tribunal a ordonné l'expulsion du requérant. Cette décision a été entérinée par la Cour de cassation.

49. Sur ce point, la Cour rappelle qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (*Slivenko c. Lettonie* [GC], n° 48321/99, § 105, CEDH 2003-X, et *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 (*Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 108, CEDH 2000-I).

50. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, elle n'aperçoit aucun élément de nature à lui faire penser qu'était dénuée de tout fondement juridique ou contraire aux dispositions du droit interne la conclusion du tribunal d'instance d'İzmir consistant à dire que la mesure prise par la municipalité était légale et que le requérant, dont le bail avait été résilié au motif que le plan d'aménagement des sols de la foire d'İzmir avait été modifié, devait libérer les lieux.

51. Quant au recours en indemnisation du requérant, la Cour constate que, plus de quatre ans après la cessation de son activité commerciale au kiosque de restauration rapide situé au n° 6, il a intenté une action en réparation devant le tribunal de grande instance d'İzmir contre la municipalité, soutenant que cette dernière, en relouant le terrain à une entreprise de parc de loisirs et d'attractions, n'avait respecté ni le plan d'aménagement des sols ni les termes de la loi n° 6570 qui encadrait la relocation immobilière.

52. La question que la Cour est appelée à trancher est d'abord celle de savoir si le requérant était toujours titulaire d'un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. À cet égard, la Cour tient à rappeler les principes généraux régissant cette disposition. La notion de « bien » évoquée à la première partie de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété de biens corporels et qui est indépendante par rapport aux qualifications formelles du droit interne : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits patrimoniaux » et donc 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 (*Anheuser-Busch Inc. c. Portugal* [GC], n° 73049/01, § 63, CEDH 2007-I).

53. L'article 1 du Protocole n° 1 ne vaut que pour les biens actuels. Un revenu futur ne peut ainsi être considéré comme un « bien » que s'il a déjà été gagné ou s'il fait l'objet d'une créance certaine. En outre, l'espoir de voir reconnaître un droit de propriété que l'on est dans l'impossibilité d'exercer effectivement ne peut non plus être considéré comme un « bien ».

54. Cependant, dans certaines circonstances, l'« espérance légitime » d'obtenir une valeur patrimoniale peut également bénéficier de la protection de l'article 1 du Protocole n° 1. Ainsi, lorsque l'intérêt patrimonial est de l'ordre de la créance, l'on peut considérer que l'intéressé dispose d'une espérance légitime si un tel intérêt présente une base suffisante en droit interne, par exemple lorsqu'il est confirmé par une jurisprudence bien établie des tribunaux (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 52, CEDH 2004-IX). Toutefois, on ne saurait conclure à l'existence d'une « espérance légitime » lorsqu'il y a controverse sur la façon dont le droit interne doit être

interprété et appliqué et que les arguments développés par le requérant à cet égard sont en définitive rejetés par les juridictions nationales (*ibidem*, § 50).

55. En l'espèce, la Cour observe qu'au moment où le requérant a assigné en réparation la municipalité devant le tribunal de grande instance d'İzmir, à savoir le 1er juin 2006, il n'était plus titulaire d'un bien puisque, par un jugement du 2 mai 2001, le tribunal d'instance d'İzmir avait ordonné son expulsion du kiosque de restauration rapide.

56. La Cour considère que, dans les circonstances de la cause, l'intéressé ne disposait pas non plus d'une espérance légitime d'obtenir une indemnisation à raison de la suppression de son kiosque de restauration rapide par la municipalité. En effet, comme le Gouvernement l'a souligné, l'article 15 du bail signé par le requérant stipulait expressément que le locataire acceptait et donnait la garantie qu'il ne réclamerait aucun droit à la municipalité dans le cas où le kiosque de restauration rapide était supprimé en application du plan de zonage de la ville ou en fonction des besoins administratifs.

57. En outre, il n'a pas été établi devant les juridictions nationales que la municipalité avait agi en violation des dispositions de la loi nº 6570. Là encore, la Cour rappelle qu'elle ne dispose que d'une compétence limitée pour vérifier si le droit national a été correctement interprété et appliqué ; il ne lui appartient pas de se substituer aux tribunaux nationaux, sauf s'il apparaît que les décisions de ces derniers sont entachées d'arbitraire ou d'irrationalité manifeste (*Basa c. Turquie*, nos 18740/05 et 19507/05, § 97, 15 janvier 2019). Or, en l'espèce, elle n'aperçoit rien d'arbitraire ou de manifestement déraisonnable dans l'appréciation faite par les juridictions nationales, qui ont observé que la municipalité n'avait pas reloué le terrain litigieux comme kiosque de restauration rapide, que dans le plan d'aménagement des sols un parc de loisirs et d'attractions était bien prévu et que les limites du parc d'attractions qui empiétaient sur le terrain où était situé auparavant le kiosque de restauration rapide de 30 m^2 avaient par la suite été corrigées par la municipalité au profit d'un espace vert de 116 m^2 pour se mettre en conformité avec le plan d'aménagement des sols.

58. Au demeurant, comme le Gouvernement l'a expliqué, à aucun moment le nouveau plan d'aménagement des sols ne prévoyait la création de nouveaux kiosques dans la zone litigieuse. L'administration avait, au contraire, supprimé quarante autres kiosques situés dans cette zone, dans le cadre du réaménagement de la foire d'İzmir.

59. Sur ce point, il convient de souligner que dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement des villes, les États contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (*Elia S.r.l. c. Italie*, nº 37710/97, § 77, CEDH 2001-IX, *Terazzi S.r.l. c. Italie*, nº 27265/95, § 85, 17 octobre 2002, et *Saliba c. Malte*, nº 4251/02, § 45, 8 novembre 2005). En l'absence de choix manifestement arbitraire ou déraisonnable, la Cour ne saurait substituer sa propre

appréciation à celle des autorités nationales quant aux moyens les plus appropriés pour achever, au niveau interne, les résultats visés par cette politique (*Galtieri c. Italie* (déc.), n° 72864/01, 24 janvier 2006, et *Campanile et autres c. Italie* (déc.), n° 32635/05, 15 janvier 2013).

60. La Cour estime également utile de rappeler qu'en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, les droits des propriétaires sont essentiellement évolutifs. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire relèvent par excellence des domaines d'intervention de l'État, par le biais notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique. Dans de tels cas, où l'intérêt général de la communauté occupe une place prééminente, la marge d'appréciation de l'État est plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils (*Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 104, CEDH 2001-I).

61. Aussi, la Cour conclut, au regard de ce qui précède, que le juste équilibre entre l'intérêt général et le droit du requérant au respect de ses biens, requis par l'article 1 du Protocole n° 1, n'a pas été rompu en l'espèce.

62. Partant, les griefs du requérant sont manifestement mal fondés et doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 8 avril 2021.

{signature_p_2}

Hasan Bakırcı
Greffier adjoint

Valeriu Griţco
Président