



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

COUR (PLÉNIÈRE)

AFFAIRE LANGBORGER c. SUEDE

(Requête n° 11179/84)

ARRÊT

STRASBOURG

22 juin 1989

En l'affaire Langborger*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 50 de son règlement et composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,
J. CREMONA,
Thór VILHJÁLMSSON,
Mme D. BINDSCHEDLER-ROBERT,
MM. F. GÖLCÜKLÜ,
F. MATSCHER,
J. PINHEIRO FARINHA,
L.-E. PETTITI,
B. WALSH,
Sir Vincent EVANS,
MM. R. MACDONALD,
C. RUSSO,
R. BERNHARDT,
A. SPIELMANN,
J. DE MEYER,
J.A. CARRILLO SALCEDO,
N. VALTICOS,
S.K. MARTENS,

Mme E. PALM,
M. I. FOIGHEL,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,
Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 février et 23 mai 1989,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été portée devant la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 18 décembre 1987, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention"). A son origine se trouve une requête (n° 11179/84) dirigée contre la Suède et dont un ressortissant de cet État, M.

* Note du greffe: L'affaire porte le numéro 20/1987/143/197. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

Rolf Langborger, avait saisi la Commission le 7 septembre 1984 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration suédoise reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences des articles 6, 8, 11 et 13 (art. 6, art. 8, art. 11, art. 13) de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

2. En réponse à l'invitation prescrite à l'article 33 par. 3 d) du règlement, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et a désigné son représentant (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. G. Lagergren, juge élu de nationalité suédoise (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 29 janvier 1988, celui-ci en a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir MM. J. Cremona, Thór Vilhjálmsson, J. Pinheiro Farinha, L.-E. Pettiti et J. Gersing, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Par la suite, Mme D. Bindschedler-Robert, suppléante, et le nouveau juge élu de nationalité suédoise, Mme E. Palm, entrée en fonction avant les audiences, ont remplacé respectivement M. Gersing, décédé, et M. Lagergren, qui avait donné sa démission (article 43 de la Convention, articles 2 par. 3, 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement) (art. 43).

4. Ayant assumé la présidence de la Chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement suédois ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et le conseil de M. Langborger au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 par. 1). Conformément à l'ordonnance ainsi rendue, le greffier a reçu les 2 et 5 mai 1988 les mémoires respectifs du requérant et du Gouvernement.

Par une lettre arrivée le 21 juin, le secrétaire de la Commission a informé le greffier que le délégué s'exprimerait lors des audiences.

Le 12 décembre 1988, le président de la Cour a fixé au 21 février 1989 la date d'ouverture de celles-ci après avoir recueilli l'opinion des comparants par les soins du greffier (article 38).

5. Le 27 janvier 1989, la Chambre a décidé, en vertu de l'article 50 du règlement, de se dessaisir avec effet immédiat au profit de la Cour plénière.

6. Les débats ont eu lieu en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. H. CORELL, ambassadeur,

sous-secrétaire aux Affaires juridiques et consulaires au

ministère des Affaires étrangères, *agent*,
Mme L. MOORE, conseiller juridique
au ministère de la Justice,
M. H. JULIUS, conseiller juridique
au ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme,
M. P. BOQVIST, conseiller juridique
au ministère des Affaires étrangères, *conseils*;
- pour la Commission
Sir Basil HALL, *délégué*;
- pour le requérant
M. B. GRENNBERG, conseil en brevets, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs plaidoiries, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M. Corell pour le Gouvernement, Sir Basil Hall pour la Commission et M. Grennberg pour le requérant.

Commission et Gouvernement ont déposé des pièces les 22 février et 20 mars 1989, respectivement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE LA CAUSE

A. Introduction

7. Ressortissant suédois né en 1922, M. Rolf Langborger est ingénieur consultant et habite Solna, ville limitrophe de Stockholm.

Le 1er octobre 1982, il loua un appartement. Dans le contrat figurait une "clause de négociation" (förhandlingsklausul, paragraphe 16 ci-dessous) ainsi libellée:

"Pendant la durée du bail, les parties s'engagent à accepter, sans dénoncer le contrat, le loyer et les autres conditions convenues sur la base de l'accord de négociation (förhandlingsordning) en vigueur entre d'une part une union des propriétaires d'immeubles, affiliée à la Fédération suédoise des propriétaires d'immeubles, (Sveriges Fastighetsägareförbund), et un propriétaire affilié avec sa propriété à ce syndicat, et d'autre part une union des locataires, affiliée à l'Union nationale des locataires (Hyresgästernas riksförbund)."

Un accord entre les deux unions réglait les modalités des négociations, pour la conduite desquelles celle des locataires percevait une commission fixée à 0,3 % du loyer (paragraphe 16 ci-dessous).

8. Mécontent du loyer et d'être représenté par l'Union des locataires de la région de Stockholm (hyresgästföreningen i Stor-Stockholm, "l'Union

des locataires"), le requérant résilia le bail en vertu du chapitre 12, article 54, du code foncier (jordabalken), afin d'en voir modifier les conditions. Il invitait le propriétaire à conclure avec lui un nouveau contrat à loyer fixe et sans clause de négociation. A la suite du rejet de son offre, il porta le litige devant le comité des loyers (hyresnämnden) du comté de Stockholm le 23 juin 1983.

B. La procédure devant le comité des loyers

9. Conformément à la législation en vigueur (paragraphe 19 ci-dessous), la chambre du comité des loyers qui examina l'affaire comprenait un président et deux assesseurs-échevins (intresseledamöter). Le président, M. Göran Hogebrandt, détenait, à l'époque de sa nomination, la charge judiciaire non permanente de conseiller adjoint à la cour d'appel. Les deux assesseurs, proposés respectivement par la Fédération suédoise des propriétaires d'immeubles et par l'Union nationale des locataires, étaient des experts en matière d'immeubles locatifs et de problèmes des locataires. L'un, M. Jan Åke Hedin, directeur général de sa propre entreprise d'électricité, présidait aussi l'une des associations de district affiliées à l'Union des propriétaires d'immeubles de Stockholm (Stockholms Fastighetsägareförening, "l'Union des Propriétaires"); l'autre, M. Gösta Gröndahl, douanier en retraite, appartenait à l'Union des locataires de Stockholm après avoir présidé pendant neuf ans l'une des associations de district.

10. Le requérant récusait d'abord les deux assesseurs-échevins, parce que désignés sur proposition d'associations de propriétaires et de locataires (paragraphe 19 ci-dessous). A ses yeux, ils ne pouvaient statuer de manière objective et impartiale: l'Union des locataires dépendait pour son existence des sommes versées pour mener les négociations sur les loyers (paragraphe 16, dernier alinéa, ci-dessous); l'Union des propriétaires tirait elle aussi sa raison d'être, dans une large mesure, de sa participation à ces négociations. M. Langborger dénonçait en outre un risque de discrimination pour des raisons politiques: l'Union des locataires était de tendance socialiste, tandis qu'il était un élu local d'une formation de la droite modérée. Sur le fond, il réclamait la suppression de la clause de négociation et contestait le montant du loyer.

11. Le 17 novembre 1983, le comité des loyers tint une audience à laquelle assistèrent le requérant et son représentant ainsi que celui du propriétaire.

Le président écarta la demande en récusation: les modalités de nomination des assesseurs-échevins ne pouvaient à elles seules la motiver et il n'existait pas d'autres raisons de nature à la justifier.

Le comité annonça ensuite, après avoir entendu les comparants sur le fond de l'affaire, que sa décision serait disponible à son secrétariat le 1er décembre 1983.

A cette date, il rejeta les prétentions de M. Langborger. Sa décision, communiquée à ce dernier par la poste, se référait notamment aux déclarations du ministre compétent, lors de l'examen du projet de loi sur la négociation des loyers (paragraphe 16 ci-dessous), quant au pouvoir d'appréciation attribué aux comités des loyers en matière de maintien des clauses de négociation.

C. La procédure devant le tribunal des locations

12. M. Langborger en appela au tribunal des locations (bostadsdomstolen). Invoquant les articles 6, 11 et 13 (art. 6, art. 11, art. 13) de la Convention, il sollicitait un examen approfondi de la demande en récusation présentée par lui en première instance et récusait également les assesseurs-échevins de cette juridiction. Sur le fond, il réitérait sa requête tendant à ne pas être représenté par l'Union des locataires et à pouvoir fixer son loyer directement avec le propriétaire.

13. Le tribunal qui connut du recours comprenait quatre membres (paragraphe 23 ci-dessous).

Le président, M. Hans Svahn, avait présidé une chambre de la cour d'appel de Svea jusqu'à sa nomination au tribunal des locations et détenait encore formellement ce poste pendant l'exercice de son nouveau mandat.

L'autre juriste, qui joua le rôle de rapporteur, M. Hans Anderberg, conservait également les fonctions de juge des loyers (paragraphe 19 ci-dessous).

Les deux assesseurs-échevins avaient été, comme ceux du comité des loyers, proposés l'un par la Fédération suédoise des propriétaires d'immeubles, l'autre par l'Union nationale des locataires (paragraphe 22 ci-dessous). Il s'agissait d'experts en matière d'immeubles locatifs et de problèmes des locataires, respectivement. Le premier, M. Bertil Tullberg, était assesseur-échevin titulaire; avant son départ à la retraite, il avait travaillé pour l'Union des propriétaires d'immeubles de Stockholm en qualité de conseil juridique, depuis 1943, et par la suite de directeur général. La seconde, Mme Märta Kåremo, était salariée de l'Union nationale des locataires où elle s'occupait de la formation juridique du personnel; elle siégeait au tribunal à titre d'assesseur-échevin suppléant.

14. Le propriétaire de l'appartement se trouvait représenté par le même employé de l'Union des propriétaires qui l'avait assisté devant le comité des loyers (paragraphe 11 ci-dessus).

15. Le 28 décembre 1983, le tribunal des locations informa M. Langborger, par lettre, qu'il estimait pouvoir "statuer en sa composition actuelle et sans débats".

Le 23 février 1984, le rapporteur repoussa la demande en récusation des deux assesseurs-échevins: les modalités de leur désignation ne pouvaient constituer en elles-mêmes un motif valable.

Le 2 avril 1984, le tribunal rejeta le reste du recours de M. Langborger et confirma la décision du comité des loyers. Il se prononça à huis clos, en l'absence des parties et sans audience. Sa décision était définitive.

Le requérant en reçut une photocopie par la poste. Le 17 avril 1984, il obtint une copie de celle du 23 février qui, par erreur, ne lui avait pas encore été adressée.

II. LA LÉGISLATION ET LA JURISPRUDENCE INTERNES

A. La clause de négociation

16. L'article 2 de la loi de 1978 sur la négociation des loyers (hyresförhandlingslagen, "la loi de 1978") définit la clause de négociation comme la disposition d'un bail par laquelle le locataire consent à se voir appliquer les conditions de location acceptées par l'association menant les négociations, notamment quant au loyer. Il précise qu'elle est introduite ou maintenue si cela n'est pas déraisonnable, eu égard au niveau de vie du locataire, à son opinion et à celle des autres locataires concernés.

Un comité des loyers peut avoir à connaître d'un litige relatif à l'insertion ou au maintien de pareille clause. D'après les travaux préparatoires, cette possibilité a été créée pour la protection juridique des particuliers, et spécialement des personnes non affiliées aux organisations ayant participé aux négociations. Le comité des loyers peut dispenser l'intéressé de souscrire à une telle clause; pour en décider, il met en balance, entre autres, la nécessité de ne pas empêcher des négociations rationnelles avec l'exigence fondamentale d'une liberté contractuelle maximale de l'individu (projet de loi 1977/78:175, p. 130 et s.).

Aux termes de l'article 1, lesdites conditions se négocient entre, d'un côté, le propriétaire ou celui-ci et une organisation de propriétaires et, de l'autre, une organisation de locataires. Le preneur - qui n'a donc pas le droit de négocier - n'a pas besoin d'être membre de cette dernière. Selon l'article 3, le système vaut en principe pour tous les appartements d'un immeuble. Les négociations, qui doivent se dérouler de la manière indiquée par la loi, ne sont pas obligatoires mais dépendent des desiderata des parties. Si l'une d'elles refuse de conclure un accord, le comité des loyers peut avoir à statuer.

D'après l'article 20, le loyer peut englober la somme - un pourcentage du montant convenu - destinée à l'organisation des locataires pour son rôle dans les négociations.

17. Principal avantage du système pour les unions de propriétaires: elles n'ont à négocier les loyers qu'avec les associations de locataires et non avec chaque preneur séparément. De leur côté, les associations de locataires peuvent, grâce à leur droit de représentation des locataires, exercer une influence continue et à long terme sur les conditions du marché des locations.

Le système s'applique actuellement à la totalité des logements qui sont la propriété d'organismes publics et à 80 % des immeubles privés comportant plus de deux appartements.

B. Les comités des loyers

18. Institués par la loi de 1973 sur les comités des baux et les comités des loyers (lag 1973:188 om arrendenämnder och hyresnämnder, "la loi de 1973"), les comités des loyers tranchent, entre autres, les litiges relatifs aux loyers conformément au titre 12 du code foncier.

19. Selon l'article 5, chaque comité des loyers se compose d'un président - appelé juge des loyers - et de deux assesseurs-échevins dont l'un au fait des problèmes de l'administration des immeubles et l'autre de ceux des locataires.

Le président est désigné par le gouvernement, ou une autorité déléguée par lui, après avis - toujours sollicité, sauf dans trois cas - de la commission consultative pour les nominations du personnel des tribunaux (tjänsteförslagsnämnd). Il doit posséder une formation juridique et travaille à plein temps.

Les assesseurs-échevins sont désignés par le Conseil national de l'Ordre judiciaire (Domstolsverket) pour un mandat de trois ans, généralement renouvelé. D'après l'article 6 par. 2 de la loi de 1973, les organisations représentatives du marché du logement - essentiellement la Fédération suédoise des propriétaires d'immeubles et l'Union nationale des locataires - doivent pouvoir proposer des candidats lorsqu'il s'agit d'une nomination concernant leur groupe d'intérêts. Les personnes choisies siègent à titre personnel et non comme représentants de leurs associations.

Les assesseurs-échevins ne se voient pas attribuer chaque affaire par avance: ils remplissent leurs fonctions, qui ne les occupent pas en permanence, suivant un calendrier établi au préalable. En outre, si un comité comprend plusieurs chambres les dossiers sont, en pratique, répartis selon un critère géographique.

20. En principe orale, la procédure du comité des loyers se trouve régie par les dispositions générales de la loi sur l'administration (förvaltningslagen), bien que le code de procédure judiciaire s'applique pour certaines formalités.

Le comité rend en public, le jour même ou au plus tard dans les deux semaines, une décision motivée dont une copie est envoyée aux parties.

C. Le tribunal des locations

21. Créé par une loi de 1974 (lag 1974:1081 om bostadsdomstol, "la loi de 1974") et compétent pour toute la Suède, le tribunal des locations connaît des appels interjetés contre les décisions des comités des loyers. Ses jugements sont définitifs.

22. Il comprend au moins trois juristes ("juges du logement"), un assesseur technique - qui remplace l'un d'eux dans certains cas - et douze assesseurs-échevins au maximum, désignés les uns et les autres par le gouvernement pour un mandat de trois ans, renouvelable. Les juristes sont en général des magistrats, les échevins des experts du marché du logement. Pour ces derniers, il existe une procédure de proposition identique à celle qui s'applique aux assesseurs-échevins des comités des loyers (paragraphe 19 ci-dessus).

23. Toujours présidé par un juriste, le tribunal peut siéger à sept membres ou, comme en l'occurrence, à quatre. Dans la seconde hypothèse, il doit y avoir deux juges du logement et deux assesseurs-échevins; en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

La procédure est écrite, mais des débats peuvent avoir lieu si l'intérêt de l'instruction paraît l'exiger; ils portent tantôt sur un point précis, tantôt sur l'ensemble du litige.

Le tribunal des locations applique les dispositions générales du code de procédure judiciaire. Il statue en public, sauf certaines exceptions non pertinentes en l'espèce. S'il ne peut rendre une décision lors d'une audience, il en met le texte à la disposition des parties, au greffe, et leur en communique une copie par la poste.

24. La Cour suprême (Högsta domstolen) a eu à se prononcer sur l'indépendance et l'impartialité d'un assesseur-échevin appelé à siéger dans une affaire concernant l'association qui l'avait proposé (arrêt du 21 septembre 1982, affaire n° Ö 600/81, Hyresgästföreningen Kroken, Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) 1982, p. 564). Elle a jugé qu'il n'y avait pas là motif à récusation.

Examinant d'abord la situation des assesseurs-échevins en général, elle a souligné que leur présence avait pour but de doter le tribunal de "personnes bien au courant des questions à traiter" par lui et "capables d'exprimer, avec autorité, les idées des groupes d'intérêts concernés".

Et de préciser:

"(...) la circonstance qu'un membre, d'une manière générale, représente un certain groupe d'intérêts ne saurait impliquer chez lui une opinion préconçue quand il connaît d'une affaire où l'une des parties appartient à ce groupe. Comme on l'a souligné pendant les travaux préparatoires (NJA II 1974, p. 546), on n'a pas entendu que les assesseurs-échevins se sentent liés, dans l'accomplissement de leur tâche de juges, par l'intérêt qu'ils peuvent être censés représenter. A l'instar des autres membres, ils doivent agir en juges indépendants et non en défenseurs d'intérêts partisans."

Passant au cas d'espèce, la Cour suprême a rejeté la demande en récusation, fondée sur "l'idée que tout membre très proche du mouvement des locataires a par là même une opinion préconçue lorsqu'il s'occupe d'un tel différend".

Dans les motifs de son arrêt, elle a relevé notamment:

"(...) il faut souligner en premier lieu que le rôle des assesseurs-échevins du tribunal des locations ne consiste pas à représenter leurs organisations. Ils doivent représenter l'ensemble du groupe d'intérêts en cause, sans tenir compte de leur appartenance à telle organisation. A l'évidence, la législation les présume aptes à connaître impartialement même de litiges où se trouvent en jeu les intérêts directs de leur organisation, et il n'est pas compatible avec les dispositions de la loi de considérer comme partiaux dans de tels litiges, d'une manière générale, les membres liés à une organisation."

Elle a cependant ajouté:

"Bien entendu, il peut exister des motifs de récusation si le membre en cause a été mêlé au litige déféré au tribunal."

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

25. M. Langborger a saisi la Commission le 7 septembre 1984 (requête n° 11179/84). Il alléguait que sa cause n'avait pas été entendue publiquement par un tribunal indépendant et impartial. Il se plaignait aussi d'une méconnaissance de ses droits au respect de son domicile, de sa liberté d'association et de ses biens, ainsi que du défaut de recours effectif devant une "instance" nationale. Il invoquait les articles 6 par. 1, 8, 11 et 13 (art. 6-1, art. 8, art. 11, art. 13) de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

26. La Commission a retenu la requête le 9 juillet 1986. Dans son rapport du 8 octobre 1987 (article 31) (art. 31), elle exprime à l'unanimité l'opinion

- qu'il y a eu manquement aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention en matière d'impartialité;

- qu'il n'y a pas eu infraction aux articles 8 et 11 (art. 8, art. 11) de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (P1-1);

- qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément le grief tiré de l'article 13 (art. 13) de la Convention, ni de rechercher s'il y a eu inobservation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en ce qui concerne la publicité des débats et du prononcé du jugement.

Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

27. À l'audience du 21 février 1989, le Gouvernement a confirmé la conclusion de son mémoire, où il invitait la Cour "à constater l'absence de violation de la Convention en l'espèce".

EN DROIT

I. OBSERVATION LIMINAIRE

28. Le requérant soutient que ses différents griefs "forment un tout et ont une cause commune".

La Cour estime nécessaire de traiter l'affaire article par article, sauf à procéder par la suite à un contrôle global.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

29. M. Langborger allègue la violation du paragraphe 1 de l'article 6 (art. 6-1) de la Convention, ainsi libellé:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement [et] publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)."

A. Tribunal "indépendant et impartial"

30. Selon le requérant, aucun tribunal indépendant et impartial ne connut de sa revendication, à savoir un loyer fixe et pas de clause de négociation. Ses véritables adversaires, affirme-t-il, étaient les associations de propriétaires et de locataires: la suppression, proposée par lui, de ladite clause allait à l'encontre de leurs intérêts car elles tiraient leur existence même des négociations sur les loyers. Défenseurs de ces intérêts, les assesseurs-échevins siégeant au comité des loyers et au tribunal des locations ne pouvaient juger la demande avec l'indépendance et l'impartialité voulues.

Le Gouvernement combat cette thèse.

A l'instar de la Commission, la Cour limitera son examen au tribunal des locations, le dernier organe national qui ait tranché tant les points de fait que

les questions de droit en litige (arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 23, par. 51).

31. Au moment où il a statué, le tribunal des locations comprenait deux juges professionnels et deux assesseurs-échevins proposés respectivement par la Fédération suédoise des propriétaires d'immeubles et par l'Union nationale des locataires, puis nommés par le gouvernement (paragraphe 13 et 22 ci-dessus). L'indépendance et l'impartialité des magistrats ne prêtent pas à discussion. Reste à rechercher ce qu'il en est des assesseurs-échevins.

32. Pour établir si un organe peut passer pour "indépendant", il échet de prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance (voir, entre autres, l'arrêt *Campbell et Fell* du 28 juin 1984, série A n° 80, pp. 39-40, par. 78).

En matière d'impartialité, on doit distinguer entre une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction personnelle de tel juge en telle occasion, et une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (voir notamment l'arrêt *De Cubber* du 26 octobre 1984, série A n° 86, pp. 13-14, par. 24).

En l'occurrence, il se révèle malaisé de dissocier l'impartialité de l'indépendance.

33. L'instance engagée devant le tribunal des locations portait pour l'essentiel sur le maintien de la clause de négociation (paragraphe 10 et 12 ci-dessus) et non sur son application (fixation du loyer dû par M. Langborger).

34. Grâce à leur expérience de techniciens, les assesseurs-échevins qui siègent audit tribunal aux côtés de magistrats professionnels semblent en principe fort aptes à participer au règlement des différends entre propriétaires et locataires et des questions spécifiques pouvant s'y poser. Il n'en résulte pourtant pas que leur indépendance et leur impartialité ne puissent être sujettes à caution dans un cas donné.

35. Dans la présente affaire il n'existe aucune raison de douter de leur impartialité personnelle, faute de preuve.

Quant à leur impartialité objective et à leur apparence d'indépendance, en revanche, la Cour constate qu'ils avaient été recommandés par des associations avec lesquelles ils entretenaient des liens étroits et toutes deux intéressées à voir subsister la clause de négociation. Comme il réclamait la suppression de cette dernière, le requérant pouvait légitimement craindre qu'ils n'eussent un intérêt commun contraire au sien et donc redouter une rupture de l'équilibre d'intérêts, inhérent à la composition du tribunal des locations dans d'autres litiges, quand il s'agirait de décider du sort de sa propre demande.

Que le tribunal comprît aussi deux juges professionnels, dont l'indépendance et l'impartialité ne sont pas en cause, n'y change rien.

36. Dès lors, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

B. Absence de débats publics et de prononcé public

37. M. Langborger se plaint en outre de l'absence de débats publics et de prononcé public de la décision du tribunal des locations.

Avec la Commission et eu égard à la conclusion consignée au paragraphe précédent, la Cour n'estime pas nécessaire de statuer sur un grief que le requérant n'a d'ailleurs pas repris devant elle.

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DES ARTICLES 8 ET 11 (art. 8, art. 11) DE LA CONVENTION

38. M. Langborger allègue de surcroît une violation de son droit au respect de son "domicile", au sens de l'article 8 (art. 8). Il trouve incompatible avec les exigences de ce texte que l'Union des locataires puisse négocier à sa place le montant du loyer de l'appartement où il habite: les droits et obligations découlant du bail se rattacheraient à la notion de "domicile".

Il subirait également une atteinte à sa liberté d'association, protégée par l'article 11 (art. 11), car il doit accepter, contre son gré et moyennant finance, les services de l'Union des locataires dans les négociations.

Le Gouvernement combat ces thèses.

39. La Cour constate que les questions soulevées de la sorte n'entrent pas dans le domaine des articles invoqués.

IV. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (P1-1)

40. Selon M. Langborger, l'obligation juridique de rétribuer l'Union des locataires (paragraphe 7 et 16 ci-dessus) entraîne une privation de propriété contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), aux termes duquel:

"Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes."

41. Aux yeux de la Cour, on ne saurait juger inconciliable avec ce texte l'obligation de payer les modiques sommes en cause.

V. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 13 (art. 13) DE LA CONVENTION

42. Le requérant tire enfin argument de l'article 13 (art. 13) de la Convention, ainsi libellé:

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

Il n'aurait bénéficié d'aucun recours effectif contre les divers manquements qu'il dénonce.

43. Quant aux violations alléguées de l'article 6 (art. 6) de la Convention, la Cour estime, avec la Commission, qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13), aux exigences moins strictes que celles de l'article 6 (art. 6) et absorbées par elles en l'espèce (voir notamment l'arrêt Pudas du 27 octobre 1987, série A n° 125-A, p. 17, par. 43).

Pour le surplus, l'article 13 ne saurait jouer ici en combinaison avec les articles 8 et 11 (art. 13+8, art. 13+11) de la Convention, eux-mêmes inapplicables (paragraphe 38-39 ci-dessus), ni avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 13+P1-1) car le grief tiré de lui se révèle indéfendable (paragraphe 41 ci-dessus).

VI. EXAMEN GLOBAL DE L'AFFAIRE

44. Après avoir étudié l'affaire article par article, la Cour a procédé à un examen global; il ne modifie pas les différentes conclusions énoncées plus haut.

VII. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

45. M. Langborger sollicite une satisfaction équitable en vertu de l'article 50 (art. 50), aux termes duquel

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Travail accompli par le requérant

46. Il réclame d'abord 30.000 couronnes suédoises (SEK) pour le travail consacré par lui à l'affaire. Il se réfère sur ce point à une règle qui existerait en droit suédois, mais ne précise pas s'il vise les instances suivies devant les juridictions nationales, la procédure devant les organes de la Convention ou les deux.

Le Gouvernement conteste la demande, tandis que la Commission s'en rapporte à la sagesse de la Cour.

47. La Cour n'accorde une "satisfaction équitable" que "s'il y a lieu", sans être liée par les normes juridiques nationales. Du reste, le requérant, qui tant en Suède qu'à Strasbourg a été assisté par un conseil, n'a pas démontré la nécessité de le dédommager pour son travail personnel.

B. Préjudice matériel

48. M. Langborger revendique aussi 50.000 SEK pour le préjudice matériel que lui aurait causé le mode désavantageux de calcul de son loyer.

49. La Cour n'a pas à spéculer sur l'issue que la procédure litigieuse aurait connue si la violation relevée par elle ne s'était pas produite, et rien ne prouve qu'un tribunal autrement composé aurait pris une décision favorable à l'intéressé.

C. Dommage moral

50. Le requérant sollicite en outre 100.000 SEK pour préjudice moral. Selon lui, l'octroi d'une somme purement symbolique ne saurait suffire.

51. La Cour estime que le constat d'une infraction à l'article 6 (art. 6) constitue en soi une satisfaction équitable adéquate à cet égard.

D. Frais et dépens

52. M. Langborger demande enfin le remboursement de 104.000 SEK d'honoraires d'avocat et de 13.475 SEK de frais généraux et de voyage.

En ce qui concerne les premiers, le Gouvernement ne conteste pas le tarif horaire de 500 SEK, mais juge excessif le nombre total des heures (208) que M. Grennberg dit avoir passées à préparer le dossier. De son côté, le délégué de la Commission souligne que beaucoup de temps a été employé à l'étude de questions d'importance secondaire.

53. Rappelant qu'elle a déclaré fondé un seul des griefs du requérant, la Cour considère en équité qu'il y a lieu d'allouer, à titre de remboursement des honoraires en question, 50.000 SEK auxquels il échet d'ajouter 13.475 SEK pour frais généraux et de voyage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par dix-sept voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention;
2. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation des articles 8 et 11 (art. 8, art. 11) de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
3. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13) de la Convention;
4. Dit, par dix-neuf voix contre une, que l'État défendeur doit verser au requérant, pour frais et dépens, la somme de 63.475 (soixante-trois mille quatre cent soixante-quinze) couronnes suédoises;
5. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 22 juin 1989.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 52 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion dissidente de M. Pinheiro Farinha;
- opinion dissidente de MM. Pettiti et Valticos;
- opinion concordante de M. Martens.

R. R.
M.-A. E.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PINHEIRO
FARINHA

1. A mon avis, il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention:

a) le tribunal des locations est composé de membres juristes, en général des magistrats, et d'assesseurs-échevins; tous sont nommés par le gouvernement pour un mandat de trois ans (paragraphe 22 de l'arrêt).

Le tribunal est toujours présidé par un juriste (paragraphe 23) et s'il y a partage de voix, celle du président est prépondérante.

Les assesseurs-échevins, désignés par le gouvernement sur proposition de la Fédération suédoise des propriétaires d'immeubles et de l'Union nationale des locataires, représentent l'ensemble du groupe (paragraphe 24); il siègent à titre personnel et non comme représentants de leurs associations (paragraphe 19).

La procédure est écrite, mais des débats peuvent avoir lieu si l'intérêt de l'instruction l'exige (paragraphe 23) et les jugements sont rendus publiquement; le tribunal a informé M. Langborger qu'il estimait pouvoir statuer sans débats (paragraphe 15).

b) Il est de pratique courante de prévoir la participation de juges non professionnels dotés d'une grande expérience et de connaissances étendues sur les matières constituant l'objet du litige.

En l'occurrence, les décisions ne pouvaient être prises contre l'opinion des magistrats, de sorte que l'indépendance et l'impartialité du tribunal se trouvaient assurées.

M. Langborger a eu la possibilité de demander une audience publique.

2. Puisqu'à mes yeux il n'y a pas eu violation, il ne m'est pas possible de voter pour l'octroi, par le même arrêt, d'une somme au titre des frais et dépens.

Toutefois, j'aurais été d'accord avec le point 4 du dispositif si j'avais voté pour la violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

OPINION DISSIDENTE DE MM. LES JUGES PETTITI ET VALTICOS

Contrairement à l'avis de la majorité, il ne nous paraît pas possible de considérer qu'en l'occurrence il y ait eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il s'agit d'un cas qui se situe certes à la limite de la conformité à la Convention, mais dans lequel une vue trop rigide risquerait d'aboutir à une méconnaissance des exigences de la fonction juridictionnelle qui impliquent la recherche tant de la justice que de la paix sociale.

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) exige "un tribunal indépendant et impartial".

Dans le cas présent, nous avons affaire à des organes composés en partie de juges professionnels et en partie d'assesseurs-échevins proposés par la Fédération suédoise des propriétaires d'immeubles et par l'Union nationale des locataires. Ces assesseurs-échevins doivent, est-il précisé, siéger à titre personnel et non comme représentants des organisations qui les ont proposés.

La participation à l'organe juridictionnel de personnes proposées par les parties intéressées est aujourd'hui assez courante dans différents domaines qui appellent une expérience et des connaissances de matières spécialisées. A part l'expertise nécessaire, cette participation vise à obtenir la confiance de groupes dont les intérêts sont opposés et à aboutir à un règlement équitable et équilibré de ces différends. Les conflits de caractère professionnel et social en sont l'illustration la plus courante.

Certes, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) exige indépendance et impartialité; aussi est-il essentiel que la juridiction à laquelle participent des personnes désignées par les parties intéressées comprenne aussi des membres répondant à cette condition et ayant une voix décisive. C'est ce qui se produit dans le cas présent: les comités des loyers se composent d'un président (juge) et de deux assesseurs-échevins et le tribunal des locataires, véritable juridiction, de composition variable, comprend toujours des magistrats - dont le président qui a voix prépondérante. En l'espèce, le tribunal était constitué de quatre membres, deux magistrats et deux assesseurs-échevins. Ceux-ci ne sont du reste pas nommés pour une affaire déterminée, ne connaissent pas à l'avance les dossiers dont ils auront à traiter et prêtent le serment judiciaire. De toute manière, aucune décision ne pouvait être prise en l'occurrence contre l'opinion des juges professionnels - à supposer même qu'il y eût accord entre tous les assesseurs-échevins.

Dans ces conditions, on ne saurait estimer qu'il y a eu en définitive manquement à l'indépendance et à l'impartialité et, partant, violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Une opinion contraire, en plus du caractère injustifié qu'elle aurait, risquerait d'entraîner de sérieuses conséquences et de susciter des contestations relatives aux différentes juridictions comprenant en partie des membres issus des milieux techniques ou

professionnels compétents, à partir du moment où un particulier contesterait le système. Il serait peu réaliste de s'engager dans une telle voie.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE MARTENS

(Traduction)

1. Tout en partageant l'opinion de la Cour selon laquelle en l'occurrence il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), je ne peux souscrire à son raisonnement.

2. En premier lieu, je ne vois pas pourquoi "il se révèle malaisé de dissocier l'impartialité de l'indépendance" (paragraphe 32 de l'arrêt de la Cour). Je crois, pour plusieurs raisons, que la Cour n'aurait pas dû examiner du tout la question de l'indépendance. L'une d'elles est que, devant la Cour, M. Langborger n'a pas attaqué ou essayé de réfuter la conclusion de la Commission selon laquelle rien ne permettait de douter de l'indépendance du tribunal des locations à l'égard de l'exécutif et des parties (paragraphe 128 et 133 du rapport de la Commission). Pour une Cour déjà surchargée, ces faits, à mon avis, auraient dû être décisifs.

3. Partant, je me limiterai à la question de l'impartialité considérée selon la démarche objective.

L'application de cette dernière comporte une double tâche. Il faut d'abord rechercher si M. Langborger avait des raisons légitimes de craindre que la chambre du tribunal des locations qui jugea son affaire ne manquât d'impartialité à cause de la présence de deux assesseurs-échevins. Il faut ensuite établir si ces appréhensions peuvent passer pour objectivement justifiées (arrêt Hauschildt du 24 mai 1989, par. 48). Cette appréciation comporte fréquemment une pesée des intérêts. En effet, il y va souvent non seulement de la confiance que les tribunaux doivent inspirer aux parties dans une société démocratique, mais aussi de l'intérêt d'avoir une organisation judiciaire rationnelle et qui agisse sans inégalités.

4. En appliquant la démarche objective, la Cour a trouvé que M. Langborger pouvait légitimement craindre que les assesseurs-échevins n'eussent un intérêt commun contraire au sien et donc redouter une rupture de l'équilibre d'intérêts inhérent à la composition du tribunal des locations dans d'autres litiges, quand il s'agirait de décider du sort de sa propre demande (paragraphe 35 de l'arrêt de la Cour).

Mon objection à cette approche tient à ce qu'elle paraît impliquer que la Cour présume "dans d'autres affaires" l'existence d'un "équilibre d'intérêts". La Cour semble fonder son raisonnement sur la présomption suivante: la composition du tribunal des locations a pour caractéristique essentielle que les assesseurs-échevins sont là pour défendre les intérêts du propriétaire ou du locataire, respectivement, si bien qu'ils prennent presque toujours des partis différents - l'un appuyant la thèse du propriétaire et l'autre celle du locataire - et provoquent ainsi un "équilibre d'intérêts". S'il en allait ainsi, l'assesseur-échevin ne pourrait guère passer pour impartial! Ladite présomption n'a toutefois aucune base réelle: comme la Cour

suprême suédoise l'a souligné, les assesseurs-échevins ne doivent pas se sentir liés par les intérêts qu'ils peuvent être censés représenter; ils doivent remplir leur fonction en juges indépendants et non en défenseurs d'intérêts partisans (paragraphe 24 de l'arrêt de la Cour européenne). Rien dans le dossier ne permet de conclure que les assesseurs-échevins n'ont pas agi de la sorte.

5. A mon sens, il existe de meilleurs arguments pour arriver à un constat, selon la démarche objective, que la chambre du tribunal des locations manquait de l'impartialité requise par l'article 6 (art. 6) de la Convention.

6. Comme la Cour l'a noté (paragraphe 33 de son arrêt), l'action de M. Langborger visait essentiellement à l'exempter de la clause de négociation. Il s'appuyait donc sur l'article 2 de la loi de 1978 (paragraphe 16 de l'arrêt de la Cour), qui permet d'accorder une dispense du système obligatoire de négociation collective des loyers et autres conditions du bail.

D'après l'article 2 de la loi de 1978, ceux qui demandent la dispense doivent convaincre le tribunal des locations que dans les circonstances particulières de leur affaire, l'insertion de la clause de négociation dans leur bail serait déraisonnable. Quand il applique ce texte, le tribunal "met en balance, entre autres, la nécessité de ne pas empêcher des négociations rationnelles avec l'exigence fondamentale d'une liberté contractuelle maximale de l'individu" (citation des travaux préparatoires; paragraphe 16 de l'arrêt de la Cour européenne). Tant le libellé que les travaux préparatoires de l'article 2 de la loi de 1978 révèlent clairement la volonté du législateur suédois que la dispense du système obligatoire de négociation collective fût accordée à titre exceptionnel seulement: le critère formulé à l'article 2 est étroit et, de plus, laisse un grand pouvoir discrétionnaire au tribunal des locations.

Dès lors, on comprend fort bien que ceux qui invoquent l'article 2 - spécialement si (comme M. Langborger) ils ne le font pas tellement pour des raisons objectives, mais surtout parce qu'ils ne peuvent simplement pas accepter l'absence de la liberté de négocier eux-mêmes leur loyer - éprouvent du déplaisir à voir confier la pesée de leurs intérêts, contre ceux du système, à une juridiction dont on peut craindre que certains membres ne soient fermement convaincus des avantages du système et, par conséquent, enclins à trouver que les intérêts du système pèsent extrêmement fort. Il en va d'autant ainsi que ces membres forment la majorité si la cour siège à sept et au moins une importante minorité si elle siège à quatre.

7. De cette analyse de l'article 2 de la loi de 1978, je déduis que M. Langborger avait des raisons légitimes de redouter que la chambre du tribunal des locations appelée à connaître de sa demande de dispense du système obligatoire de négociation collective ne manquât d'impartialité, à cause de la présence des deux assesseurs-échevins.

Quant au point de savoir si ces craintes peuvent passer pour objectivement justifiées, je voudrais rappeler qu'à cet égard même les

apparences revêtent une certaine importance: du fait même que l'article 2 rend assez difficile l'obtention d'une dispense, il est indispensable d'exclure tout doute quant à l'équité de son application.

Dans ce contexte, je note encore qu'il semble ne pas exister de bonne raison de ne pas attribuer à une chambre spéciale du tribunal des locations, composée entièrement ou en forte majorité de juges professionnels, l'examen des affaires relatives à l'article 2.

Prenant aussi en compte ces facteurs, j'arrive à la conclusion que l'on peut tenir pour objectivement justifiées les craintes de M. Langborger que par suite de la présence des deux assesseurs-échevins, la chambre du tribunal des locations qui statua sur la demande de dispense en vertu de l'article 2 de la loi de 1978 ne manquât de l'impartialité nécessaire. La circonstance qu'y siégeaient également deux juges professionnels - dont l'impartialité ne se trouve pas en cause et qui, le président ayant voix prépondérante, pouvaient former une majorité - n'y change rien.

Avec la Cour, je conclus donc à la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).