



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE PUDAS c. SUEDE

(Requête n° 10426/83)

ARRÊT

STRASBOURG

27 octobre 1987

En l'affaire Pudas*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

G. LAGERGREN,

B. WALSH,

R. MACDONALD,

C. RUSSO,

J. GERSING,

J. DE MEYER,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 mars et 24 septembre 1987,

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 13 mars 1986, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 10426/83) dirigée contre le Royaume de Suède et dont un ressortissant de cet État, M. Bengt Pudas, avait saisi la Commission le 30 mars 1983 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 de reconnaissance de 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 obligations découlant des articles 6 § 1 et 13 (art. 6-1, art. 13).

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

3. La chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit M. G. Lagergren, juge élu de nationalité suédoise (article 43 de la Convention)

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 12/1986/110/158. 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.

(art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 3 b) du règlement). Le 19 mars 1986, celui-ci en a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir MM. J. Cremona, B. Walsh, R. Macdonald, C. Russo et J. Gersing, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 § 4 du règlement). Par la suite, M. J. De Meyer, suppléant, a remplacé M. Cremona, empêché (articles 22 § 1 et 24 § 1 du règlement).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 § 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 l'avocat du requérant au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 § 1). Le 16 juin 1986, il a décidé que lesdits agent et conseil auraient jusqu'au 16 août pour déposer des mémoires auxquels le délégué pourrait répondre par écrit dans un délai d'un mois.

5. Le mémoire du requérant est parvenu au greffe le 6 août 1986. Le 19, le greffier a reçu de l'agent du Gouvernement une lettre, datée du 14, indiquant ne rien avoir à ajouter aux commentaires qu'il avait adressés à la Cour par une missive du 11 avril 1986. Le 2 septembre, le secrétaire de la Commission a fait savoir que le délégué n'avait pas l'intention de formuler des observations écrites.

6. Le 26 février 1987, le président a fixé au 23 mars la date d'ouverture de la procédure orale après avoir consulté agent du Gouvernement, délégué de la Commission et conseil du requérant par l'intermédiaire du greffier (article 38).

7. Les débats se sont déroulés 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 des Affaires juridiques et consulaires au
ministère des Affaires étrangères, *agent,*

M. P. LÖFMARCK, sous-secrétaire des Affaires juridiques

au ministère des Transports et des Communications,

M. H. BERGLIN, conseiller juridique

au ministère des Affaires étrangères, *conseillers;*

- pour la Commission

M. Gaukur JÖRUNDSSON, *délégué;*

- pour le requérant

M. G. RAVNSBORG, maître de conférences

à la Faculté de droit de Lund, *conseil.*

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M. Corell pour le Gouvernement, M. Gaukur Jörundsson pour la Commission et M. Ravnsborg pour le requérant.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Ressortissant suédois né en 1959, le requérant, M. Bengt Pudas, réside à Hedenäset, localité située dans la commune d'Övertorneå et le comté de Norrbotten, dans le nord de la Suède.

9. Le 1er février 1980, la préfecture (länsstyrelsen) de Norrbotten lui délivra une licence de taxi puis, le 20 mai, une licence pour le transport de passagers et de leurs marchandises sur certains parcours interurbains (linjetrafik). Elles valaient jusqu'à nouvel ordre.

10. Le requérant commença ses activités combinées de chauffeur de taxi et de transporteur interurbain le 20 mai 1980. Avec son père et un troisième conducteur employé à mi-temps, il utilisait deux véhicules (une Peugeot 505, surtout pour les trajets en taxi, et une Citroën à sept places, principalement pour les déplacements interurbains). Dans le cadre du transport interurbain, il offrait un service de deux voyages par semaine à heure fixe, organisés à la demande et à retenir la veille.

A. Demande de la Compagnie de transports du comté à la préfecture

11. Le 2 avril 1981, la Compagnie de transports du comté de Norrbotten (länstrafiken i Norrbotten AB, paragraphe 20 ci-dessous) déposa auprès de la préfecture (paragraphe 19 ci-dessous) une demande de licence pour le transport interurbain sur certaines lignes, dont celles que couvrait la seconde licence de M. Pudas. Elle sollicita en même temps la révocation de cette dernière, ainsi que d'une licence accordée en 1973 à un certain M. Wälimaa.

A l'appui de sa démarche, elle relevait que deux services routiers de deux régions différentes seraient groupés en un service régulier fonctionnant selon un calendrier unique et confié à l'entreprise d'autobus de M. Wälimaa et de ses associés.

Le requérant s'opposa au retrait de sa licence.

B. Décision de retirer la licence de M. Pudas

12. Le 17 août 1981, la préfecture consentit à la Compagnie de transports, à compter du 1er septembre 1981, une licence l'autorisant à se charger du transport interurbain de passagers et de marchandises sur les parcours indiqués dans la demande. Par une autre décision du même jour, elle révoqua les licences de transport interurbain du requérant et de M. Wälimaa, notamment par les motifs suivants:

"Parmi les transports que la Compagnie du comté offre d'assurer figure un service régulier par autobus, à ouvrir entre les localités en question. Aux yeux de la préfecture, pareil plan permettra de créer dans la zone un meilleur réseau et de coordonner les transports sur une seule ligne. Les transports dans la région en profiteront à un point tel que la préfecture ne peut repousser la demande de la Compagnie du comté. En conséquence, il échet de révoquer les anciennes licences délivrées [au requérant] et à M. Wälimaa."

D'après une ordonnance ultérieure, la licence de M. Pudas devait devenir caduque le jour où la révocation du 17 août serait définitive. Peu après, la Compagnie de transports du comté concéda à l'entreprise de M. Wälimaa et de ses associés la gestion d'un service d'autobus sur les itinéraires englobés dans sa nouvelle licence.

C. Les recours de M. Pudas contre la révocation de sa licence

13. Le requérant introduisit un recours devant le Conseil des transports (transportrådet). Il alléguait, entre autres, qu'en sollicitant une licence pour les lignes couvertes par la sienne à lui, la Compagnie avait agi non pour améliorer les services de transport, dans l'intérêt général, mais en vertu d'un accord entre M. Wälimaa et elle-même (paragraphe 11 - 12 ci-dessus); que seules des raisons très graves, telle une faute du titulaire d'une licence, pouvaient en justifier la révocation; que la préfecture avait négligé les intérêts du requérant en lui retirant sa licence; qu'enfin, le service du transport sur les itinéraires visés n'avait pas de chances de gagner en qualité simplement parce qu'il serait assuré par M. Wälimaa et ses associés au lieu du requérant.

Le Conseil des transports débouta ce dernier le 14 mai 1982.

14. M. Pudas se pourvut alors auprès du gouvernement (ministère des Transports et des Communications) en se référant aux arguments qu'il avait présentés au Conseil des transports.

15. Le gouvernement écarta le recours le 21 octobre 1982. Saisi derechef par le requérant, il refusa, le 13 janvier 1983, de revenir sur sa décision.

II. LE DROIT INTERNE APPLICABLE

A. Description générale du système des licences

16. Le droit interne applicable se trouve contenu dans la loi n° 559 et l'ordonnance n° 871, de 1979, sur les transports commerciaux (yrkestrafiklagen, la "loi de 1979", et yrkestrafikförordningen, "l'ordonnance de 1979").

L'article 4 du chapitre 1 de la première définit comme transports commerciaux les services de transport de passagers ou de marchandises par voiture, camion ou autobus, offerts au public à titre onéreux. Ne peuvent les assurer que des personnes titulaires d'une licence de transport en cours de validité (chapitre 2, article 1).

B. Conditions d'octroi des licences

17. Selon la loi de 1979 (chapitre 1, article 5), il existe trois catégories de licences de transport de voyageurs. Elles peuvent en bref se décrire ainsi:

- licences de transport à la demande, pour lequel le véhicule, avec un chauffeur, est mis à la disposition du client et le prix fixé selon l'usage qu'en fait ce dernier (beställningstrafik);
- licences de transport touristique, ce qui englobe les voyages touristiques sur commande, etc. (turisttrafik);
- licences de transport régulier sur des itinéraires précis dans ou entre des zones urbaines spécifiées - transports interurbains (linjetrafik) -, le véhicule n'étant pas à la disposition du client.

Seule peut obtenir une licence une personne physique ou morale jugée apte à se charger du service. Lors de l'examen des candidatures entrent en ligne de compte des éléments tels que la compétence professionnelle et la situation financière et personnelle de l'intéressé, afin de garantir que les transports soient réalisés dans des conditions de sécurité par des entreprises économiquement solides (chapitre 2, article 3, de la loi de 1979). En outre, le service prévu doit être réputé nécessaire et approprié (chapitre 2, articles 8 et 11). Cette exigence s'explique par la volonté de créer un réseau de transport adéquat et d'éviter un service excédentaire inopportun. Dans le même souci, on cherche à empêcher que les transporteurs travaillant pendant des jours et à des heures non rentables ne subissent la concurrence effrénée de confrères n'offrant leur service que s'il s'agit d'une opération lucrative.

L'administration compétente subordonne en général l'octroi de licences de transport de passagers sur les trajets interurbains à des conditions particulières, relatives par exemple aux parcours et aux horaires (chapitre 2, article 23, et chapitre 3, articles 5 et 6, de l'ordonnance de 1979). Le Conseil des transports arrête les tarifs (chapitre 3, articles 1 à 3).

C. Organisation et gestion du système de transport

18. Le Norrbotten figure parmi les comtés de Suède, vastes et à la population clairsemée, où un service de transport suffisant ne saurait fonctionner sans fonds publics. On estime qu'en moyenne 50 % des frais du transport des passagers en Suède sont couverts par de tels fonds, et davantage encore dans le Nord du pays.

19. Normalement, la délivrance et le retrait des licences de transport de passagers sur les lignes interurbaines relèvent de la préfecture.

20. D'après la loi n° 438 de 1978 sur les "Principales" pour certains transports publics de passagers (lag om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, "la loi de 1978"), chaque comté possède une "Principale" ("huvudman"), chargée des transports routiers publics locaux et régionaux (article 1) et notamment de veiller à l'existence de moyens de transport appropriés pour un coût supportable par le contribuable.

Constituée par le conseil général (landstinget) et les communes (kommunerna), la Principale assume la responsabilité d'ensemble des transports publics du comté. Dans certains des comtés ses fonctions sont remplies par un organisme public (kommunalförbund), mais dans la majorité d'entre eux, comme le Norbotten, elles incombent à une compagnie, la Compagnie de transports du comté, propriété exclusive du conseil général et des communes.

La Principale peut détenir elle-même les licences ou gérer un système dans lequel en sont titulaires des transporteurs privés. Dans le premier cas, elle peut fournir le service par ses propres moyens ou le concéder à des particuliers liés avec elle par contrat. Même dans le second, le transporteur a besoin des subventions de la Principale pour équilibrer ses comptes.

D. Conditions de retrait des licences de transport de passagers sur les lignes interurbaines

21. Le titulaire d'une licence se la voit retirer s'il l'a utilisée d'une manière telle qu'on ne peut le juger apte à assurer le service (sauf à encourir un simple avertissement dans les cas moins graves) ou si ce dernier n'est pas maintenu (chapitre 3, articles 1 et 2, de la loi de 1979).

Une licence doit aussi être révoquée lorsque, par exemple, une commune ou une Principale en sollicite une et démontre que les moyens de transport dans le secteur considéré ont toutes chances de s'améliorer si elle reprend la licence elle-même (chapitre 3, article 5, de la loi de 1979); en outre, elle peut l'être à l'occasion d'une demande émanant d'un nouveau transporteur s'il y a des raisons de penser que cela ira dans le sens de l'organisation la plus pratique du transport.

E. Recours existant contre le retrait des licences de transport de passagers sur les lignes interurbaines

22. Contre pareille décision préfectorale de retrait d'une licence s'ouvre un recours devant le Conseil des transports, dont le gouvernement (ministère des Transports et des Communications) peut réexaminer les décisions en sa qualité d'autorité statuant en dernier ressort.

23. D'une manière générale, l'administration suédoise échappe au contrôle des tribunaux ordinaires. Ils ne connaissent des recours contre l'État qu'en matière contractuelle et de responsabilité extracontractuelle ainsi que, selon quelques lois, de décisions administratives.

Le contrôle juridictionnel des actes de l'administration appartient donc avant tout à des juridictions administratives. Elles comportent trois degrés: les tribunaux administratifs de comté (länsrätterna); les cours d'appel administratives (kammarrätterna); la Cour administrative suprême (regeringsrätten). Composées de magistrats indépendants, elles jouissent en principe de pouvoirs étendus qui leur permettent non seulement d'annuler des actes administratifs, mais aussi de les modifier ou remplacer.

Ce principe souffre une importante exception: les décisions du gouvernement sont insusceptibles de recours. Elles peuvent pourtant, ainsi que celles d'autres autorités, donner lieu dans certaines limites à une demande en réouverture de la procédure (resningsansökan), à introduire devant la Cour administrative suprême et sur laquelle l'arrêt Sporrang et Lönnroth du 23 septembre 1982 fournit plus de détails (série A n° 52, pp. 19-20, § 50).

24. La responsabilité civile de l'État se trouve régie par le chapitre 3 de la loi n° 207 de 1972 (skadeståndslagen).

D'après l'article 2, les actes de la puissance publique peuvent engendrer un droit à indemnité en cas de faute ou de négligence.

L'article 7 précise toutefois que les décisions du Parlement, du gouvernement, de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême et de la Cour nationale de la sécurité sociale ne peuvent faire l'objet d'aucune action en responsabilité.

25. Enfin, en cas d'octroi d'une nouvelle licence, l'ancien titulaire peut inviter son successeur à "racheter" les véhicules et le reste de l'équipement utilisés dans son entreprise. Une telle requête doit être formée au plus tard deux mois après que le retrait est devenu définitif. L'examen des affaires de rachat relève de la Commission d'évaluation des autobus et taxis aux termes de l'ordonnance n° 690 de 1969 (kungörelsen om buss-och taxivärderingsnämnden). Elle fixe l'étendue du dédommagement et la somme à verser; elle doit attribuer aux biens une valeur correspondant à ce que pourrait produire une vente réalisée dans des conditions normales. Le montant peut cependant être ajusté si l'évaluation donne un résultat manifestement inéquitable.

La Commission doit offrir aux parties l'occasion de présenter leurs arguments par écrit ou oralement. Elle peut aussi confier une enquête à des experts indépendants. Les frais de la procédure incombent en principe au nouveau titulaire.

La Commission se compose d'un président, qui doit être un magistrat expérimenté, et de deux assesseurs.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

26. Dans sa requête du 30 mars 1983 à la Commission (n° 10426/83), M. Pudas alléguait que le retrait de sa licence pour le transport interurbain de voyageurs avait enfreint l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Il dénonçait aussi une violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, parce qu'il ne pouvait attaquer cette mesure devant un tribunal, et de l'article 13 (art. 13) car, affirmait-il, il ne bénéficiait contre elle d'aucun "recours effectif".

27. Le 5 décembre 1984, la Commission a retenu, comme soulevant des questions sur le terrain des articles 6 et 13 (art. 6, art. 13), le grief selon lequel l'intéressé n'avait pu contester devant un tribunal la révocation de sa licence; elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

Dans son rapport du 4 décembre 1985 (article 31) (art. 31), elle aboutit à la conclusion unanime qu'il y a eu manquement aux exigences de l'article 6 § 1 (art. 6-1) et qu'il ne se pose pas de problème distinct sous l'angle de l'article 13 (art. 13).

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

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 § 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

28. Le requérant se plaint de ce que le droit suédois ne lui permet pas de déférer à un tribunal le retrait de sa licence de transport. Il y voit une violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1), dont les passages pertinents sont ainsi libellés:

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

29. Eu égard aux thèses en présence, il échet de statuer d'abord sur l'applicabilité de ce texte et plus précisément sur le point de savoir si l'affaire a trait à une "décision" relative à un "droit de caractère civil".

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 (art. 6-1)

30. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'article 6 § 1 (art. 6-1) régit uniquement les "contestations" sur des "droits et obligations de caractère civil" que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne; il n'assure par lui-même aux "droits et obligations de caractère civil" aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique

des États contractants (voir, en dernier lieu, l'arrêt W. c. Royaume-Uni du 8 juillet 1987, série A n° 121, pp. 32-33, § 73).

1. Sur l'existence d'une "contestation" relative à un "droit"

31. Pour dire s'il y a eu "contestation" au sens de l'article 6 § 1 (art. 6-1), il faut se fonder sur les principes dégagés par la jurisprudence de la Cour et résumés dans l'arrêt Benthem du 23 octobre 1985 (série A n° 97, pp. 14-15, § 32):

a) L'esprit de la Convention commande de ne pas prendre le terme de "contestation" dans une acception trop technique et d'en donner une définition matérielle plutôt que formelle.

b) La "contestation" peut porter aussi bien sur l'existence même d'un droit que sur son étendue ou ses modalités d'exercice. Elle peut concerner tant des points de fait que des questions juridiques.

c) Elle doit être réelle et sérieuse.

d) Les mots "contestations sur (des) droits et obligations de caractère civil" couvrent toute procédure dont l'issue est déterminante pour de tels droits et obligations. L'article 6 § 1 (art. 6-1) ne se contente pourtant pas d'un lien ténu ni de répercussions lointaines: des droits et obligations de caractère civil doivent constituer l'objet - ou l'un des objets - de la contestation, l'issue de la procédure être directement déterminante pour un tel droit.

32. Devant les organes de la Convention, le requérant a prétendu qu'à l'arrière-plan de la révocation de sa licence se trouvait un accord secret de la Compagnie de transports du comté avec M. Wälimaa et que les autorités ont commis un détournement de pouvoir. Il a aussi souligné qu'elle lui a fait perdre une grande partie de sa clientèle et de ses moyens d'existence.

33. Le Gouvernement commence par relever que la loi de 1979 n'accorde aucun droit à une licence du genre dont il s'agit, à délivrer automatiquement à quiconque remplirait certaines conditions. Ladite licence n'aurait pas non plus créé de "droit" au profit de M. Pudas, puisque délivrée non pour une durée fixe mais simplement "jusqu'à nouvel ordre" (paragraphe 9 ci-dessus). Enfin, son retrait résulterait pour l'essentiel de considérations d'opportunité échappant ou ne se prêtant pas à un contrôle judiciaire (paragraphe 17 et 21 ci-dessus). Le Gouvernement renvoie, sur ce dernier point, à l'arrêt van Marle et autres du 26 juin 1986 (série A n° 101, p. 12, § 36).

34. La Cour estime, avec la Commission, que le requérant se trouvait investi de certains "droits" découlant de l'octroi de la licence.

Tout d'abord, celle-ci lui en avait conféré un - sauf révocation - sous la forme de la faculté d'assurer un service de transport aux conditions qu'elle prescrivait et qu'énonçait la loi nationale (paragraphe 9, 16 et 17 ci-dessus). A la vérité, elle ne précisait pas dans quelles circonstances elle pouvait être retirée et la législation ménage en la matière une certaine liberté

d'appréciation, mais il ressort de principes juridiques et administratifs généralement reconnus que les autorités ne jouissaient pas d'une latitude illimitée à cet égard.

Le requérant pouvait soutenir de manière plausible et défendable qu'en vertu du droit suédois il avait le loisir de continuer ses activités au titre de la licence. La Cour note que dans son recours au Conseil des transports il avait présenté les arguments suivants (paragraphe 13 ci-dessus): en demandant à la préfecture le transfert de sa licence, la Compagnie des transports du comté avait agi non pour améliorer, dans l'intérêt général, les services de transport sur les itinéraires en cause, mais en raison d'un accord entre elle et une autre entreprise de transport; lesdits services ne gagneraient probablement pas en qualité s'ils étaient fournis par cette autre entreprise plutôt que par la sienne. Comme le délégué de la Commission l'a souligné à l'audience, il contestait de la sorte non seulement l'opportunité mais encore la légalité de la révocation.

En outre, la procédure litigieuse pouvait conduire - et conduisit du reste - à la confirmation de la décision attaquée, le retrait de la licence du requérant par la préfecture; elle était donc déterminante pour le droit en jeu.

2. Sur le caractère civil du droit

a) Principes pertinents

35. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la notion de "droits et obligations de caractère civil" ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne de l'État défendeur et l'article 6 (art. 6) s'applique indépendamment de la qualité des parties comme de la nature de la loi régissant la contestation et de l'autorité compétente pour trancher; il suffit que l'issue de la procédure soit déterminante pour des droits et obligations de caractère privé (voir notamment les arrêts Deumeland du 29 mai 1986, série A n° 100, p. 22, § 60, et Baraona du 8 juillet 1987, série A n° 122, pp. 17-18, § 42).

b) Application de ces principes en l'espèce

36. D'après le Gouvernement, assurer des services de transport public en Suède s'analyse pour l'essentiel en une "activité de droit public". Ainsi, la loi charge les pouvoirs publics de ménager des possibilités de transport adéquates (paragraphe 19-20 ci-dessus).

L'exercice de pareille activité, ajoute le Gouvernement, exige une autorisation administrative dont l'octroi - de même, le cas échéant, que la révocation - dépend en partie d'une appréciation discrétionnaire, par exemple de la nécessité et de l'opportunité d'un service déterminé sur un parcours donné. Lorsqu'elle est accordée, la licence s'accompagne d'ordinaire de diverses conditions relatives aux itinéraires, à la régularité du

service proposé, aux tarifs à ne pas dépasser, etc. Dans la mesure où l'on peut dire que le requérant a noué avec ses clients des relations contractuelles, il en avait l'obligation légale. En bref, il devait fournir des prestations réglementées dans presque tous leurs détails par les pouvoirs publics. En prévoyant ces réglementations, la loi chercherait principalement à répondre à l'intérêt général qui s'attache à l'existence d'un système rationnel de transport (paragraphe 16, 17 et 21 ci-dessus).

Enfin, le titulaire d'une licence, contrairement à un entrepreneur du secteur privé, bénéficie de subsides publics pour une fraction importante, et souvent même capitale, de ses frais de fonctionnement (paragraphe 18 ci-dessus).

37. Aux yeux de la Cour, ces aspects de droit public ne suffisent pourtant pas à exclure de la catégorie des droits de caractère civil, au sens de l'article 6 § 1 (art. 6-1), les droits que la licence conférait au requérant. Le maintien de cette dernière, auquel il prétendait avoir droit, figurait parmi les conditions de l'exercice de son activité professionnelle. De plus, les services de transport public ne se trouvent pas assurés par un monopole de l'État, mais à la fois par des organes publics et des personnes privées (paragraphe 20 ci-dessus). Dans la seconde hypothèse au moins, les prestations se présentent comme une activité commerciale. Fournies dans un but lucratif, elles reposent sur un rapport contractuel entre le titulaire de la licence et les clients.

38. Partant, la contestation entre M. Pudas et les autorités suédoises avait bien trait à un "droit de caractère civil"; l'article 6 § 1 (art. 6-1) s'applique donc en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 6 § 1 (art. 6-1)

39. Pour le cas où la Cour estimerait l'article 6 § 1 (art. 6-1) applicable, le Gouvernement admet que le requérant n'a pas bénéficié des garanties de ce texte. Il y a lieu néanmoins de rechercher si M. Pudas a joui du "droit à un tribunal" que consacre l'article 6 § 1 (art. 6-1) (arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, p. 18, § 36).

40. Le gouvernement (ministère des Transports et des Communications) a tranché le litige en sa qualité d'autorité statuant en dernier ressort (paragraphe 22 ci-dessus). Sa décision de rejeter les recours de M. Pudas contre le retrait de la licence par la préfecture ne se prêtait à un contrôle de légalité ni devant une juridiction judiciaire ou administrative, ni devant un autre organe pouvant passer pour un "tribunal" aux fins de l'article 6 § 1 (art. 6-1) (paragraphe 23 ci-dessus).

41. Certes, les titulaires d'une licence de trafic interurbain peuvent contester la régularité d'une révocation en invitant la Cour administrative suprême à rouvrir la procédure. Pour les raisons énoncées dans l'arrêt Sporrang et Lönnroth du 23 septembre 1982 (série A n° 52, p. 31, § 86),

cette voie de recours extraordinaire ne répond pourtant pas aux exigences de l'article 6 § 1 (art. 6-1).

C. Conclusion

42. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1).

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

43. Le requérant se prétend privé de tout "recours effectif devant une instance nationale" contre la situation dont il se plaint.

Vu sa décision relative à l'article 6 § 1 (art. 6-1), 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); les exigences du second sont moins strictes que celles du premier et absorbées par elles en l'espèce (arrêt W. c. Royaume-Uni précité, série A n° 121, p. 37, § 86).

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

44. Devant la Commission, M. Pudas alléguait que le retrait de sa licence de transport interurbain et la manière dont il s'était produit avaient enfreint l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), qui protège en substance le droit au respect des biens.

La Commission a déclaré le grief irrecevable, mais le requérant l'a repris dans son mémoire à la Cour. Il n'est cependant pas revenu sur la question en audience publique. Dès lors, la Cour ne se croit pas appelée à rechercher si elle a compétence pour en connaître et, dans l'affirmative, s'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

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

45. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

"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 titre de satisfaction équitable, M. Pudas sollicite une indemnité pour le préjudice qu'il aurait subi et le remboursement de frais et dépens.

A. Préjudice

46. Le requérant réclame "de dix à quinze fois" 70.000 couronnes suédoises (SEK), plus des intérêts, en "réparation" du dommage résultant du retrait de sa licence.

47. Quant au dommage matériel éventuellement souffert, les éléments du dossier ne permettent pas de conclure que M. Pudas aurait gagné son procès s'il avait pu attaquer le retrait de sa licence devant un tribunal. Il n'appartient pas davantage à la Cour d'examiner le bien-fondé de la révocation au regard du droit suédois. Elle ne peut donc allouer aucune somme pour préjudice matériel.

48. En revanche, la Cour estime que l'absence d'un recours judiciaire a causé au requérant un certain tort moral et, contrairement à l'opinion du Gouvernement et de la Commission, que le constat d'une violation ne constituerait pas à lui seul une satisfaction suffisante. Partant, elle accorde de ce chef à M. Pudas une indemnité dont elle fixe en équité le montant à 20.000 SEK.

B. Frais et dépens

49. Pour frais et dépens, le requérant demande:

a) 14.000 SEK concernant les déplacements effectués par lui-même, son avocat (Me Andersson) et son conseiller personnel (M. Puranen) afin de se rendre à la préfecture de Luleå et aux bureaux du gouvernement à Stockholm en vue d'y rencontrer le ministre des Transports et des Communications;

b) 3.100 SEK pour les honoraires de Me Andersson, chargé de le représenter devant les autorités nationales;

c) 3.000 SEK versées à M. Puranen pour "recherches (indemnité pour voyage et frais de séjour)";

d) 50.000 SEK pour la "perte de revenus habituels" subie par M. Puranen;

e) 126.000 SEK d'honoraires d'avocat (90 heures à 1.400 SEK) payés pour la défense du requérant devant les organes de Strasbourg.

50. Le Gouvernement se déclare prêt à rembourser, au cas où la Cour conclurait à une violation de la Convention, l'ensemble des frais et dépens raisonnablement exposés par l'intéressé pour les besoins de son affaire. Il conteste cependant le premier point, car il ne s'agirait pas de frais supportés dans un but qui relevât "du domaine d'examen des organes de Strasbourg". Il révoque aussi en doute le quatrième, faute de discerner à quel égard ces dépens auraient été engagés. Quant au cinquième enfin, il trouve excessifs le nombre d'heures et le tarif réclamés.

51. Rien ne montre que la première et la quatrième rubriques - frais de voyage et perte de revenus subie par M. Puranen -, visent des frais

nécessairement exposés pour empêcher la violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention constatée par la Cour ou pour en obtenir le redressement. Aucune indemnité n'est donc due à ces titres.

52. En revanche, le Gouvernement ne discute pas les honoraires de Me Andersson et de M. Puranen, mentionnés aux deuxième et troisième points.

53. Il en va de même de la réalité du cinquième poste, à savoir les honoraires versés pour la représentation du requérant devant les institutions de Strasbourg. La Cour n'est pourtant pas convaincue, elle non plus, qu'ils aient tous correspondu à une nécessité ni que leur montant ait revêtu un caractère raisonnable.

Dès lors, elle ne saurait accorder l'intégralité de la somme demandée; elle estime en équité que le requérant doit percevoir, à titre de remboursement raisonnable des honoraires en question, 50.000 SEK dont il échet de déduire les 2.720 francs français (FF) déjà payés par le Conseil de l'Europe pour frais d'avocat.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit que l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention s'applique en l'espèce;
2. Dit qu'il a été violé;
3. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13) de la Convention, ni de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
4. Dit que l'État défendeur doit verser au requérant 20.000 (vingt mille) couronnes suédoises pour dommage moral et, pour frais et dépens, 56.100 (cinquante-six mille cent) couronnes suédoises, moins 2.720 (deux mille sept cent vingt) francs français à convertir en couronnes suédoises au taux applicable le jour du prononcé du présent arrêt;
5. Rejette 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 27 octobre 1987.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 (art. 51-2) de la Convention et 52 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée de M. De Meyer.

R.R.
M.-A.E.

OPINION SEPARÉE DE M. LE JUGE DE MEYER

Tout en approuvant le dispositif de l'arrêt, je ne puis, à mon vif regret, souscrire à certains éléments de sa motivation.

Les motifs formulés dans les paragraphes 34 et 37 suffisent amplement à démontrer que "l'affaire a trait à une 'décision' relative à un 'droit de caractère civil'"¹.

Il était inutile de répéter, dans les paragraphes 30, 31 et 35, des considérations générales déjà développées dans des arrêts antérieurs, d'autant plus que certaines de celles-ci sont très contestables.

En particulier, le paragraphe 30 contient, une nouvelle fois, l'affirmation selon laquelle l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention régit "uniquement les 'contestations' sur des 'droits et obligations de caractère civil' que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne".

Comme on l'a vu récemment dans les affaires W., B., R. et O. contre le Royaume-Uni², cette affirmation malencontreuse, réfutée d'avance par M. Lagergren dans l'affaire Ashingdane³, est contestée par au moins six membres de la Cour. Elle ne fut pas répétée dans l'arrêt concernant l'affaire Baraona⁴. Elle n'aurait pas non plus dû être répétée dans la présente affaire.

Par ailleurs, les considérations reproduites dans le paragraphe 31 donnent un trop grand poids au mot "contestations", qui n'apparaît que dans le texte français de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention et qui n'a pas d'équivalent dans son texte anglais. Celui-ci se réfère, d'une manière plus générale, à la détermination de droits et d'obligations, plutôt qu'à des décisions à prendre sur des contestations sur des droits et des obligations.

Le fait de trop insister sur la notion de "contestations" peut donner lieu à une interprétation et une application trop étroites des principes qu'on a tenté de définir dans la disposition dont il s'agit.

De même, l'exigence selon laquelle la contestation doit être "réelle et sérieuse" peut avoir, elle aussi, un effet trop restrictif.

S'il y a lieu de se référer à des arrêts antérieurs, il importe surtout de ne pas oublier ce que la Cour a dit en 1968 dans son arrêt relatif à l'affaire Wemhoff: "s'agissant d'un traité normatif, il y a lieu (...) de rechercher quelle est l'interprétation la plus propre à atteindre le but et à réaliser l'objet de" la Convention "et non celle qui donnerait l'étendue la plus limitée aux engagements des Parties"⁵.

¹ Paragraphe 29, in fine, de l'arrêt.

² Arrêts du 8 juillet 1987, série A n° 120, p. 32, et n° 121, pp. 39, 83 et 128.

³ Arrêt du 28 mai 1985, série A n° 93, p. 27.

⁴ Arrêt du 8 juillet 1987, série A n° 122.

⁵ Arrêt du 27 juin 1968, série A n° 7, p. 23, § 8.