



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE FREDIN c. SUÈDE (N° 2)

(Requête n° 18928/91)

ARRÊT

STRASBOURG

23 février 1994

En l'affaire Fredin c. Suède (n° 2)*,

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*,

L.-E. PETTITI,

B. WALSH,

R. MACDONALD,

A. SPIELMANN,

Mme E. PALM,

M. I. FOIGHEL,

Sir John FREELAND,

M. M.A. LOPES ROCHA,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 septembre 1993 et 25 janvier 1994,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") puis par le gouvernement du Royaume de Suède ("le Gouvernement"), les 13 avril et 24 mai 1993, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 18928/91) dirigée contre la Suède et dont un ressortissant de cet Etat, M. Anders Fredin, avait saisi la Commission le 9 avril 1991 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). Comme la requête du Gouvernement, elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 20/1993/415/494. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et désigné son conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit Mme E. Palm, 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 23 avril 1993, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. L.-E. Pettiti, M. B. Walsh, M. R. Macdonald, M. A. Spielmann, M. I. Foighel, Sir John Freeland et M. M.A. Lopes Rocha, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du Gouvernement, le représentant du requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu, le 20 août 1993, le mémoire du requérant et, le 23, une lettre du Gouvernement renfermant ses observations écrites du 7 mai 1992 à la Commission. Le 10 septembre 1993, le secrétaire de celle-ci l'a informé que le délégué s'exprimerait à l'audience.

Les 10, 15 et 21 septembre 1993, Commission et Gouvernement ont produit divers documents sollicités par le greffier. A cette dernière date, le requérant a fourni des précisions sur ses demandes au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention.

5. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 21 septembre 1993, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. C.H. EHRENKRONA, sous-secrétaire adjoint

aux Affaires juridiques, ministère des Affaires étrangères,
agent,

G. REGNER, sous-secrétaire,

ministère de la Justice, *conseiller;*

- pour la Commission

M. S. TRECHSEL,

délégué;

- pour le requérant

Me J. AXELSSON, avocat,

conseil.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Ehrenkrona, M. Trechsel et Me Axelsson ainsi que des réponses à une question posée par elle.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Ingénieur agronome et citoyen suédois, M. Anders Fredin réside à Grödinge, en Suède.

Sa femme et lui possèdent dans la commune de Botkyrka un terrain sur lequel se trouve une gravière. Ils détinrent une autorisation d'extraire du gravier du 14 avril 1983 au 1er décembre 1988, date à laquelle on les en priva; elle avait été prorogée entre temps, sous la double condition que d'ici là les activités cesseraient et des travaux de remise en état auraient lieu.

La révocation du permis et l'absence de recours judiciaire contre cette mesure et une autre, connexe, firent l'objet d'un premier litige devant la Cour qui, par un arrêt du 18 février 1991, constata une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, mais non de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) considéré isolément ou combiné avec l'article 14 (art. 14+P1-1) de la Convention (série A n° 192).

7. Après le 1er décembre 1988, le requérant sollicita auprès de la préfecture (länsstyrelsen) une licence spéciale d'extraction, afin de se conformer à un plan de remise en état adopté par elle le 9 mars 1987. Il essuya un refus le 14 mars 1989; le 21 juin suivant, le gouvernement (ministère de l'Environnement et de l'Energie) le débouta de son recours.

8. Désirant voir annuler cette dernière décision, M. Fredin saisit la Cour suprême administrative (regeringsrätten) en vertu de la loi de 1988 sur le contrôle judiciaire de certaines décisions administratives (lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut 1988:205 - "la loi de 1988"). Selon lui, faute de lui accorder un permis spécial les autorités compétentes l'avaient empêché de prendre les dispositions nécessaires pour exécuter le plan de restauration; elles auraient méconnu de la sorte le principe d'objectivité consacré par le chapitre 1, article 9, de l'instrument de gouvernement (regeringsformen, partie intégrante de la Constitution). De plus, et en dépit du principe de proportionnalité et de l'article 3 de la loi de 1964 sur la sauvegarde de la nature (naturvårdslagen 1964:822), elles seraient allées au-delà de ce qu'exigeaient la sauvegarde de la nature et d'autres intérêts, publics ou privés. Leur décision se heurterait aussi au but défini à l'article 1 par. 3 de la loi, la conservation de la nature. Enfin, quand M. Fredin lui demanda quelles mesures adopter, la préfecture lui aurait répondu, sans plus, que le délai de restauration de la gravière était expiré; il aurait donc subi un déni de justice.

En outre, il invitait ladite Cour à tenir audience.

9. Par une décision (beslut) du 13 décembre 1990, la Cour suprême administrative écarta cette dernière requête par trois voix contre deux, estimant qu'il n'y avait pas lieu à débats eu égard à l'article 9 de la loi de

1971 sur la procédure administrative (förvaltningsprocesslagen 1971:291, paragraphe 14 ci-dessous). Quant au fond, elle conclut à l'unanimité, sur la base des observations écrites de l'intéressé et de la préfecture, que la décision du gouvernement n'était pas entachée d'illégalité; elle la confirma donc.

D'après le procès-verbal de la délibération, laquelle remontait au 30 octobre 1990, les deux juges favorables à une audience relevaient en particulier que la loi de 1988 avait eu pour but d'harmoniser la législation suédoise avec les normes de la Convention et avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en la matière (paragraphe 11 ci-dessous). Ils ajoutaient que certains points essentiels de la cause de M. Fredin demeuraient obscurs puisqu'il y avait désaccord entre lui et la préfecture sur le point de savoir si le plan de remise en état (paragraphe 7-8 ci-dessus) exigeait une extraction supplémentaire de gravier ou simplement le déplacement de ce matériau à l'intérieur de la gravière. Ils soulignaient en outre le manque de clarté des doléances de l'intéressé contre le gouvernement.

Les deux mêmes juges estimaient que ce dernier aurait dû présenter des observations écrites à l'instar du requérant et de la préfecture; tout en motivant le rejet du recours, il aurait dû donner son sentiment sur la nécessité d'extraire davantage de gravier et sur la question de savoir s'il fallait déduire de sa décision que depuis le 1er décembre 1988 M. Fredin se trouvait empêché de restaurer la gravière de la manière indiquée.

10. La législation suédoise n'offrait au requérant aucun recours contre la décision de la Cour suprême administrative du 13 décembre 1990.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

11. La loi de 1988 découle de plusieurs arrêts de la Cour européenne, rendus notamment dans des affaires suédoises, selon lesquels l'absence de contrôle judiciaire de certaines décisions administratives enfreignait l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (voir, par exemple, les arrêts *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 29-31, paras. 78-87; *Pudas c. Suède* et *Bodén c. Suède* du 27 octobre 1987, série A n° 125-A, pp. 13-17, paras. 28-42, et n° 125-B, pp. 39-42, paras. 26-37). Promulguée à titre temporaire, elle devait rester en vigueur jusqu'en 1991; elle a été prorogée jusqu'à la fin de 1994.

12. Aux termes de l'article 1, quiconque a été partie à une procédure administrative devant le gouvernement ou une autre autorité publique peut, à défaut d'autre recours, inviter la Cour suprême administrative, statuant en premier et dernier ressort, à contrôler les décisions prises en l'espèce et impliquant l'exercice d'un pouvoir public à l'égard d'une personne privée. Le genre de décision administrative couvert par la loi se trouve précisé au chapitre 8, articles 2 et 3, de l'instrument de gouvernement, auquel renvoie

l'article 1 de la loi de 1988. L'article 2 de celle-ci énumère plusieurs types de décisions échappant à son empire; aucun d'eux n'entre en jeu ici.

Dans une instance engagée en vertu de la loi de 1988, la Cour suprême administrative recherche si la décision contestée "contrevient à une règle légale" (article 1 de la loi de 1988). D'après les travaux préparatoires, reproduits dans le projet de loi 1987/88:69 (pp. 23-24), son examen au fond porte pour l'essentiel sur des questions de droit mais peut englober aussi des points de fait juridiquement pertinents; elle doit aussi s'assurer qu'il n'y a pas eu de vices de procédure propres à fausser le résultat du litige.

13. Si ladite Cour déclare illégale la décision attaquée, elle l'annule et, au besoin, renvoie la cause à l'autorité administrative compétente (article 5 de la loi de 1988 tel qu'il s'appliquait à l'époque).

14. La procédure devant la Cour suprême administrative se trouve régie par la loi de 1971 sur la procédure administrative. Elle se déroule en principe par écrit, mais la Cour peut tenir une audience sur des points précis si cela lui paraît de nature à faciliter sa tâche ou accélérer l'instance (article 9).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

15. M. Fredin a saisi la Commission le 9 avril 1991. Il alléguait s'être vu dénier devant la Cour suprême administrative le "procès équitable et public" voulu par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

16. La Commission a retenu la requête (n° 18928/91) le 12 octobre 1992. Dans son rapport du 9 février 1993 (article 31) (art. 31), elle conclut, par seize voix contre deux, à la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

17. A l'audience du 21 septembre 1993, le Gouvernement a réitéré l'invitation formulée dans sa lettre du 23 août (paragraphe 4 ci-dessus) et priant la Cour de dire si les faits de la cause révèlent un manquement aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 283-A de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

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

18. M. Fredin invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1), aux termes duquel

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

Cette disposition s'applique à la procédure dont il s'agit - nul n'en a disconvenu devant la Cour -, mais le Gouvernement considère, à l'encontre du requérant et de la Commission, qu'elle n'a pas été méconnue.

19. Sur un plan général, il allègue que l'on risquerait d'exacerber un problème déjà aigu dans les Etats contractants, la trop longue durée des instances judiciaires, si l'on déduisait de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) un droit absolu de chacun à un examen oral de sa cause. Une audience ne correspondrait pas à une nécessité réelle quand les questions à trancher revêtent une nature purement juridique; comme l'ont noté les membres dissidents de la Commission, les arguments de droit se prêteraient souvent mieux à une présentation écrite que verbale.

Au sujet des circonstances de l'espèce, le Gouvernement souligne que la Cour suprême administrative a pour tâche primordiale de contrôler la légalité de la décision attaquée devant elle et de rechercher s'il échet de confirmer cette dernière ou de l'annuler; elle ne saurait y substituer la sienne. Si elle a refusé de tenir audience, c'est que la majorité des juges appelés à siéger estimaient ne pas avoir besoin d'éclaircissements sur les faits pour statuer; le litige ne soulevant que des points de droit, des débats n'auraient pu assister ladite Cour.

20. Pour le requérant et la Commission, l'article 6 par. 1, (art. 6-1) en garantissant à chacun le droit à un examen équitable et public de sa cause (to a fair and public hearing), signifie qu'une partie doit en principe pouvoir exposer sa thèse de vive voix devant un tribunal lors d'une séance qui ait lieu en public. Seule juridiction saisie du cas de M. Fredin, la Cour suprême administrative aurait enfreint ce texte par son rejet de la demande d'audience formée par l'intéressé. Celui-ci ajoute qu'en raison de l'absence de débats elle n'a pas étudié tous les aspects du différend.

21. De la jurisprudence de la Cour, il ressort que dans une procédure se déroulant devant un premier et unique tribunal, le droit de chacun à ce que sa cause soit "entendue publiquement", au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), peut impliquer le droit à une "audience publique" (voir par exemple l'arrêt Håkansson et Stureson c. Suède du 21 février 1990, série A n° 171-A, p. 20, par. 64). Il suffit ici de déterminer si, en l'occurrence, le requérant

a subi une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) pour s'être vu dénier l'occasion de plaider devant la Cour suprême administrative.

22. Il importe de constater à cet égard que dans la procédure litigieuse, ladite Cour agissait comme première et seule juridiction. Sa compétence, le Gouvernement le reconnaît, ne se limitait pas aux points de droit: elle englobait aussi des questions de fait (paragraphe 12 ci-dessus). Que le recours contre la décision gouvernementale du 21 juin 1989 pouvait soulever des problèmes sur l'un et l'autre terrain, les observations de M. Fredin à la Cour suprême administrative le montrent (paragraphe 8 ci-dessus). De son côté, la minorité exprima l'opinion qu'il fallait recueillir, au moyen notamment de débats oraux, des éclaircissements sur certains points essentiels à ses yeux (paragraphe 9 ci-dessus).

La Cour estime qu'au moins dans de telles circonstances, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention garantit le droit à une audience contradictoire. La Cour suprême administrative l'a donc transgressé par son refus d'en tenir une en l'espèce.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

23. Aux termes de l'article 50 (art. 50),

"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. Dommage moral

24. Faute de pouvoir établir que la Cour suprême administrative lui eût donné gain de cause si elle avait entendu des plaidoiries, l'intéressé ne demande rien pour dommage matériel. Il prétend toutefois que dans cette hypothèse elle aurait dû trancher la controverse qui existait entre la préfecture et lui sur la nature exacte des conditions du plan de remise en état (paragraphe 9 ci-dessus). Ce sera la seconde fois, souligne-t-il en outre, qu'il se verra déclarer victime d'une violation, par la Suède, des droits garantis à l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Aussi réclame-t-il 50 000 couronnes suédoises pour préjudice moral.

25. Le Gouvernement consent à verser de ce chef une réparation, à évaluer en fonction des sommes allouées par la Cour dans de précédentes affaires suédoises relatives au défaut d'accès à un tribunal. Le délégué de la Commission convient qu'il y a lieu à indemnité.

26. Statuant en équité, la Cour accorde au requérant 15 000 couronnes pour tort moral.

B. Frais et dépens

27. M. Fredin sollicite de surcroît le remboursement de 196 852 couronnes de frais et dépens, se décomposant ainsi:

a) 45 100 couronnes pour frais de procédure devant la préfecture et le gouvernement (à savoir 21 700 pour les honoraires de son avocat, plus 14 400 et 9 000 pour ceux de deux experts dont l'un prêta son assistance technique et l'autre dressa un rapport);

b) 131 250 couronnes au titre du travail accompli par son avocat pour le représenter devant les organes de la Convention;

c) 20 502 couronnes de frais de voyage et de séjour à Strasbourg, supportés par son conseil et lui-même afin de comparaître devant la Cour.

28. Quant au point a), le Gouvernement conclut au rejet intégral de la demande; le délégué considère, quant à lui, que les frais internes ne sont pas tous à recouvrer. Gouvernement et délégué admettent en revanche que le point b) appelle un remboursement, mais jugent excessif le montant revendiqué.

29. Les frais internes - point a) - n'ont été nécessairement exposés pour éviter la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) que dans la mesure où ils se rattachent à la demande d'audience (paragraphe 22 ci-dessus). Pour eux et pour ceux du point b), la Cour, statuant en équité, octroie au requérant 100 000 couronnes. Ceux du point c), qui ne prêtent pas à controverse, doivent être recouvrés en entier.

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

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention;
2. Dit que la Suède doit dans les trois mois payer au requérant 15 000 (quinze mille) couronnes suédoises pour tort moral et 120 502 (cent vingt mille cinq cent deux) pour frais et dépens;
3. 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 23 février 1994.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier