



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

AFFAIRE ALLAN JACOBSSON c. SUÈDE (n° 2)

CASE OF ALLAN JACOBSSON v. SWEDEN (No. 2)

(8/1997/792/993)

ARRÊT/ JUDGMENT

STRASBOURG

19 février/February 1998

Cet arrêt peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le *Recueil des arrêts et décisions* 1998, édité par Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Straße 449, D-50939 Cologne) qui se charge aussi de le diffuser, en collaboration, pour certains pays, avec les agents de vente dont la liste figure au verso.

The present judgment is subject to editorial revision before its reproduction in final form in *Reports of Judgments and Decisions* 1998. These reports are obtainable from the publisher Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Straße 449, D-50939 Köln), who will also arrange for their distribution in association with the agents for certain countries as listed overleaf.

Liste des agents de vente

Belgique : Etablissements Emile Bruylant (rue de la Régence 67,
B-1000 Bruxelles)

Luxembourg : Librairie Promoculture (14, rue Duchscher
(place de Paris), B.P. 1142, L-1011 Luxembourg-Gare)

Pays-Bas : B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat
A. Jongbloed & Zoon (Noordeinde 39, NL-2514 GC La Haye)

SOMMAIRE¹

Arrêt rendu par une chambre

Suède – refus de la Cour administrative suprême de tenir une audience (article 1 de la loi de 1988 sur le contrôle juridictionnel des décisions administratives, article 9 de la loi de 1971 sur la procédure administrative)

ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

A. Applicabilité

La contestation était réelle et sérieuse et l'issue de la procédure directement déterminante pour les droits de caractère civil revendiqués par le requérant.

Conclusion : article 6 § 1 applicable (unanimité).

B. Observation

Selon la jurisprudence de la Cour, dans une procédure se déroulant devant un premier et seul tribunal, le droit de chacun à ce que sa cause soit « entendue publiquement », au sens de l'article 6 § 1, implique le droit à une « audience » à moins que des circonstances exceptionnelles justifient de s'en dispenser – éléments de la cause n'indiquent pas que les observations du requérant à la Cour administrative suprême pouvaient soulever, quant au droit de construire de l'intéressé, des questions de fait ou de droit dont la solution commandait une audience – au contraire, les problèmes à trancher étant de caractère restreint, la Cour administrative suprême, même si elle agissait comme première et seule juridiction en l'occurrence, était dispensée de l'obligation que lui fait normalement l'article 6 § 1 de tenir une audience.

Conclusion : non-violation (unanimité).

RÉFÉRENCES À LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

23.9.1982, Sporrang et Lönnroth c. Suède ; 25.10.1989, Allan Jacobsson c. Suède ; 25.11.1993, Zander c. Suède ; 23.2.1994, Fredin c. Suède (n° 2) ; 26.4.1995, Fischer c. Autriche ; 19.7.1995, Kerojärvi c. Finlande ; 23.4.1997, Stallinger et Kuso c. Autriche

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

En l'affaire Allan Jacobsson c. Suède (n° 2)¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») et aux clauses pertinentes de son règlement B², en une chambre composée des juges dont le nom suit :

M. R. BERNHARDT, *président*,

M^{me} E. PALM,

MM. J.M. MORENILLA,

P. JAMBREK,

P. KÜRIS,

U. LÖHMUS,

J. CASADEVALL,

P. VAN DIJK,

T. PANTIRU,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 novembre 1997 et 30 janvier 1998,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 22 janvier 1997 et par un ressortissant suédois, M. Allan Jacobsson, le 28 janvier 1997, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 16970/90) dirigée contre le Royaume de Suède et dont M. Jacobsson avait saisi la Commission le 21 juillet 1990 en vertu de l'article 25.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration suédoise reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 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'Etat défendeur aux exigences de l'articles 6 § 1 de la Convention.

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 8/1997/792/993. 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. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 35 § 3 d) du règlement B, le requérant a exprimé le désir d'assumer lui-même la défense de ses intérêts, mais le président n'y a pas consenti. Le 26 juin 1997, l'intéressé a désigné ses conseils (article 31).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M^{me} E. Palm, juge élu de nationalité suédoise (article 43 de la Convention), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement B). Le 21 février 1997, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. J.M. Morenilla, P. Jambrek, P. Kūris, U. Lõhmus, J. Casadevall, P. van Dijk et T. Pantiru, en présence du greffier (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement B). Le 18 novembre 1997, M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour, a remplacé M. Ryssdal, empêché (articles 21 § 3 b) et 24 § 1 du règlement B).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement B), M. Ryssdal avait consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement suédois (« le Gouvernement »), les conseils du requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 § 1 et 40). Conformément aux ordonnances rendues en conséquence les 20 mai et 1^{er} octobre 1997, le greffier a reçu le mémoire du requérant le 25 septembre 1997 et celui du Gouvernement le 8 octobre. Par une lettre du 6 novembre 1997, le secrétaire de la Commission a informé le greffier que le délégué n'entendait pas y répondre par écrit.

5. Les 21 octobre et 5 novembre 1997, la Commission a produit plusieurs documents ; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, les débats se sont déroulés en public le 24 novembre 1997, 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, directeur des affaires juridiques,
ministère des Affaires étrangères, *agent,*
H. LAGERGREN, conseiller juridique,
ministère de l'Intérieur,
- M^{me} I. KALMERBORN, conseiller juridique,
ministère de la Justice,
- M. T. ZANDER, conseiller juridique,
ministère des Affaires étrangères, *conseillers ;*
- *pour la Commission*
M. L. LOUCAIDES, *délégué ;*

– *pour le requérant*

M^{es} T. THALINSSON, avocat,
U. BRUNFELTER, avocat,

conseil,
conseiller.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Loucaides, M^e Thalinson, M^e Brunfelter et M. Ehrenkrona.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Genèse de l'affaire

7. Le requérant, citoyen suédois né en 1927, habite Tullinge, en Suède.

En 1974, il acquit une propriété de 2 644 m² (Salem 23:1) dans le centre de Rönninge, commune de Salem, banlieue située à quelque 20 kilomètres au sud-ouest de Stockholm. Sur le terrain se dresse une maison monofamiliale.

8. Lors de l'achat, le bien-fonds était englobé dans un plan de subdivision (*avstyckningsplan*) de 1938, qui interdisait de construire sur un terrain de moins de 1 500 m² ne disposant pas de conduites d'eau et d'égouts suffisants. Un système d'adduction d'eau et d'égouts semble avoir été installé à la fin des années 60. Le terrain relevait aussi d'un plan sectoriel (*områdesplan*) de 1972, qui le décrivait comme destiné principalement à l'usage du public et renfermant des espaces verts, des rues et des aires de stationnement ; en outre, il tombait sous le coup d'une interdiction de construire prononcée le 26 août 1974 en vertu de l'article 35 de la loi de 1947 sur la construction (*byggnadslagen*).

9. La première interdiction frappant de la sorte la propriété du requérant avait été décrétée dès septembre 1965, pour un an, par la préfecture (*länsstyrelsen*) du comté de Stockholm. Celle-ci la prorogea ultérieurement pour un ou deux ans chaque fois, en dernier lieu le 11 juillet 1985 jusqu'au 11 juillet 1987. Le 1^{er} juillet 1987, l'entrée en vigueur de la loi de 1987 sur l'aménagement du territoire et la construction (*plan-och bygglagen*, «la loi de 1987»), qui remplaça la loi de 1947 sur la construction, entraîna l'abolition du système existant d'interdictions de construire auquel se substitua la possibilité pour la commission de la construction (*byggnadsnämnden*) de surseoir de deux ans au maximum à statuer sur une demande de permis de construire ou d'avis préalable.

10. Depuis qu'il a acquis le bien-fonds en question, le requérant tente en vain d'obtenir des autorités compétentes une autorisation de fractionnement de son terrain et/ou un permis de construire d'autres maisons que celle s'y trouvant déjà. Dans un avis préalable du 28 juillet 1975, sollicité par lui, la commission de la construction de Botkyrka se déclara non disposée à permettre le fractionnement du terrain. Elle se référait notamment au plan sectoriel de 1972 (paragraphe 8 ci-dessus).

11. Le 28 juin 1979, le conseil municipal (*kommunfullmäktige*) vota un schéma directeur (*generalplan*) relatif à une partie de la commune de Botkyrka et selon lequel la propriété de M. Jacobsson devait servir à la construction d'immeubles d'habitation de plus de deux étages. Le 15 janvier 1980, la commission de la construction déclara, en réponse à une demande de l'intéressé, qu'en égard au schéma directeur elle n'était pas prête à lui accorder une dérogation à l'interdiction ou un permis de construire une maison monofamiliale et un garage sur son terrain. M. Jacobsson saisit la préfecture, plaidant l'invalidité de l'interdiction de construire, mais elle rejeta le recours le 25 avril 1980. Elle précisait qu'à ses yeux les constructions envisagées pourraient aller à l'encontre du but de l'interdiction en vigueur et entraver les plans d'urbanisme futurs tels que les indiquait le schéma directeur de 1979.

12. Le 13 février 1984, la commission exécutive de la commune (*kommunstyrelsen*) adopta un programme selon lequel la zone où se trouve le terrain du requérant servirait à la construction de maisons multifamiliales en 1988 ; elle ajoutait qu'il fallait donner priorité à la planification. Le 23 février 1984, le conseil municipal approuva un programme de construction dans le même sens.

13. Le 12 juin 1984, la commission de la construction déclara dans un nouvel avis préalable, sollicité par l'intéressé, qu'en raison de l'interdiction existante elle n'accorderait pas de permis de construire. Les recours de M. Jacobsson contre cette décision furent tous rejetés, à l'instar des précédents.

14. Le 20 mars 1986, le conseil municipal adopta un nouveau plan sectoriel couvrant entre autres le terrain litigieux et mentionnant la possibilité d'utiliser la zone pour édifier des maisons mono- ou multifamiliales.

15. La procédure et l'ingérence dans l'exercice du droit du requérant au respect de ses biens mentionnés ci-dessus ont fait l'objet de l'arrêt Allan Jacobsson c. Suède du 25 octobre 1989 (série A n° 163). La Cour y a conclu à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle a en revanche constaté un manquement à l'article 6 § 1 de la Convention en ce que le requérant n'avait pas bénéficié d'un droit à un tribunal qui lui eût permis de contester les décisions maintenant les interdictions de construire sur sa propriété.

B. La procédure à l'origine de la présente plainte

16. Le 9 juillet 1987, à la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1987, de la loi de 1987 et alors que l'affaire susmentionnée était pendante devant les organes de la Convention, le requérant déposa auprès de la commission de la construction une demande d'avis préalable concernant l'octroi d'un permis de construire une maison sur son terrain. Le 13 octobre 1987, la commission de la construction décida toutefois, en vertu des règles introduites par la loi de 1987, de différer sa décision de deux ans (paragraphe 26 ci-dessous). Elle informa le requérant qu'il ne pouvait s'attendre à obtenir un permis de construire dans l'immédiat.

17. Le 21 juin 1989, avant l'expiration du délai de deux ans mentionné ci-dessus, le conseil municipal de Salem rapporta le plan d'aménagement détaillé (appelé auparavant plan de subdivision) en vigueur depuis 1938 (paragraphe 8 ci-dessus).

18. A la suite de cette décision, la commission de la construction confirma, le 11 septembre 1990, son avis préalable du 13 octobre 1987 préconisant le rejet de la demande de permis de construire présentée par le requérant. Elle motiva sa décision en invoquant la nécessité d'élaborer un nouveau plan d'aménagement détaillé et le projet de la commune de consacrer la zone à l'édification de maisons mono- ou multifamiliales, conformément au plan sectoriel de 1986 (paragraphe 14 ci-dessus). Le requérant n'attaqua pas cette décision.

19. Dans l'intervalle, l'intéressé avait toutefois contesté devant la cour administrative d'appel (*kammarrätten*) de Stockholm la décision du conseil municipal du 21 juin 1989 abrogeant le plan de 1938. Le 6 juillet 1989, la cour déclina sa compétence au motif qu'en vertu de la loi de 1987, pareil recours devait être déféré à la préfecture. La Cour administrative suprême (*regeringsrätten*) refusa au requérant, le 20 septembre 1989, l'autorisation de former un pourvoi.

20. Par la suite le requérant saisit la préfecture. Il relevait qu'en vertu du chapitre 8, article 23, de la loi de 1987, une décision (sur un permis de construire) pouvait être différée si des travaux étaient en cours en vue de la modification, de la révocation ou de l'adoption d'un plan. Or, en l'espèce, de pareilles démarches n'avaient été entreprises que dix-neuf jours avant l'expiration du délai de deux ans dans lequel la mesure de planification devait s'achever (paragraphe 26 ci-dessous). Il affirmait en outre que la disposition dont il s'agit offrait différentes solutions possibles, qui ne pouvaient se combiner comme ici pour révoquer un plan afin de le modifier ou d'en adopter un nouveau. En procédant de la sorte, la commune aurait contourné le délai légal fixé pour l'examen de la demande de permis de construire présentée par l'intéressé. Celui-ci relevait de surcroît que, conformément entre autres au chapitre 1, article 5, de la loi de 1987, avant de procéder à une révocation, les autorités devaient prendre en compte les

intérêts publics et privés (paragraphe 26 ci-dessous). Il invitait la préfecture à déclarer que la révocation du plan d'aménagement détaillé constituait une véritable révocation, non un moyen de proroger le délai prévu pour statuer sur la demande de permis de construire. A titre subsidiaire, il réclamait que ladite demande fût examinée sans retard inconsidéré.

21. Le 7 septembre 1989, la préfecture rejeta le recours et confirma la décision du conseil municipal de rapporter le plan d'aménagement détaillé de 1938. Elle motiva sa décision ainsi :

« La zone relève d'un plan d'aménagement détaillé, approuvé par la préfecture le 16 septembre 1938. En vertu de l'article 4 du chapitre 17 de la loi de 1987, il y a lieu de considérer que le délai de mise en œuvre du plan est passé.

Dès lors, la commune se trouve en position de force quant au droit de révoquer un plan d'aménagement détaillé ; en effet, la révocation peut être décidée sans que les droits créés par le plan ne soient pris en considération (article 11 § 2 du chapitre 5 de la loi de 1987). Cela présuppose que l'intérêt général milite en faveur de la révocation. L'adoption d'un plan sectoriel pour *Östra Rönninge* traduit l'existence d'un tel intérêt général.

Lorsque des questions sont examinées au regard de la loi de 1987, il convient de prendre en compte les intérêts publics et privés, sauf disposition contraire telle que celle ci-dessus. Il en résulte que la personne qui a acquis un droit créé par le plan ne peut l'invoquer lorsqu'on examine si le plan doit ou non être rapporté. Toutefois, s'agissant du contenu d'un nouveau plan, la principale règle énoncée à l'article 5 du chapitre 1 portant sur les intérêts des particuliers doit manifestement être prise en compte, mais même dans ce cas le respect des droits créés par l'ancien plan ne s'impose pas. Quant à l'adoption d'un nouveau plan, il ne serait pas contraire à la loi de 1987 de la faire précéder par la révocation d'un plan d'aménagement détaillé. On ne peut en l'espèce considérer l'issue éventuelle de l'examen d'une demande de permis de construire pour Salem 2[3]:1 à la suite de l'annulation du plan d'aménagement détaillé. Les conclusions du requérant ne justifient pas de refuser l'exécution de la décision litigieuse. »

22. Le requérant attaqua cette décision devant le gouvernement. Le 14 juin 1990, celui-ci rejeta le recours, déclarant qu'il se ralliait à l'appréciation de la préfecture.

23. Conformément aux dispositions de la loi de 1988 sur le contrôle juridictionnel de certaines décisions administratives (*lag 1988:205 om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut*, « la loi de 1988 »), M. Jacobsson contesta cette dernière décision devant la Cour administrative suprême. Il invita également cette juridiction à examiner sa demande de permis de construire et à tenir une audience.

Il soulignait que, d'après le chapitre 8, article 23, de la loi de 1987, dans l'hypothèse où des mesures avaient été prises en vue d'élaborer, de modifier ou de révoquer un plan d'aménagement détaillé, la commission de la construction pouvait, en attendant que la mesure de planification soit achevée, différer sa décision sur une demande de permis de construire. Si la commune n'avait pas mené ladite mesure à bien dans le délai de deux ans, il

devait être statué sans délai sur la demande. Dès lors, ledit délai ne pouvait être prorogé par la révocation du plan. D'ailleurs, la commune n'avait pas la faculté d'opter à la fois pour la révocation et soit un amendement du plan soit l'adoption d'un nouveau. Selon le requérant, alors que le plan en cause avait été abrogé en vue de l'adoption d'un nouveau, il fallait voir dans la mesure un simple amendement. Celui-ci n'étant pas intervenu dans le délai de deux ans, la commune n'avait pas le loisir de modifier le plan et de le révoquer en même temps. La révocation du plan n'avait pas de sens puisque l'article 11 du chapitre 5 ne s'appliquait pas à un plan d'aménagement détaillé dont l'achèvement n'était subordonné à aucun délai. Contrairement à ce que la préfecture et le gouvernement avaient donné à entendre, l'article 5 du chapitre 1 devait s'appliquer dans ce cas-ci. Eu égard à ces considérations, le requérant sollicitait l'annulation de la décision du gouvernement et l'examen sans plus tarder de sa demande de permis de construire.

24. Le 11 novembre 1990, la Cour administrative suprême rejeta les griefs du requérant dirigés contre la décision du gouvernement, sans tenir d'audience. Elle déclara :

« Aux termes de l'article 1 de [la loi de 1988], à la demande d'une partie privée à certaines procédures administratives devant le gouvernement ou une autre autorité administrative, la Cour administrative suprême examine si la décision contestée contrevient à une règle légale.

En l'espèce, l'examen porte sur le rejet par le gouvernement, le 14 juin 1990, du recours du [requérant] contre la décision de la préfecture de Stockholm de confirmer la révocation [du plan d'aménagement détaillé de 1938] concernant une zone rattachée à la commune de Salem. La Cour administrative suprême ne peut donc pas examiner dans le cadre de cette procédure la demande de permis de construire [du requérant]. Elle écarte [*avvisar*] cette demande et rejette celle relative à la tenue d'une audience publique.

Quant à savoir si la révocation du [plan de 1938] contrevient à une règle légale, on peut établir qu'en vertu de l'article 4 du chapitre 17 de la loi de 1987, il s'agissait du plan d'aménagement détaillé dont le délai de mise en œuvre avait expiré. L'article 11 du chapitre 5 de la loi de 1987 prévoit la possibilité de modifier ou rapporter un tel plan sans prendre en compte les droits éventuellement acquis au cours de son existence. Cette dernière disposition constitue une exception à la règle principale énoncée à l'article 5 du chapitre 1 de la loi de 1987 selon laquelle les intérêts publics et privés doivent être pris en considération lorsqu'on examine des questions au regard de la loi de 1987 (projet de loi 1985/86:1, pp. 175 et 464). Rien dans les faits de la cause ne donne à croire que la révocation du plan soit contraire à l'article 11 du chapitre 5, à l'article 5 du chapitre 1, ou à toute autre disposition de la loi de 1987. La décision est confirmée. »

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Dispositions de la loi de 1987

25. La loi sur l'aménagement du territoire et la construction, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1987, énonce les règles relatives à l'aménagement des terres et zones aquatiques ainsi qu'à la construction. Ces règles ont pour objet, compte dûment tenu des libertés individuelles, de favoriser un développement de la société fondé sur l'égalité et la qualité des conditions de vie pour les générations actuelles et futures (chapitre 1, article 1).

26. Les dispositions de la loi de 1987 invoquées en l'espèce sont ainsi libellées :

« Chapitre 1 – Dispositions liminaires

(...)

Article 5. Lorsque des questions sont examinées au regard de la présente loi, il convient de prendre en compte les intérêts publics et privés, sauf dispositions contraires.

(...)

Chapitre 5 – Plans d'aménagement détaillés et règlements sectoriels

Article 1. Pour examiner si un site se prête à l'aménagement et pour réglementer la réalisation de la zone de construction, il convient de suivre un plan de développement détaillé, qui s'applique

1. aux nouveaux aménagements permanents ;
2. aux nouvelles constructions individuelles dont l'usage aura une importante incidence sur les alentours ou qui seront situées dans une zone faisant l'objet d'une grande demande de terrains à bâtir, ou lorsque l'examen de la construction envisagée ne peut se dérouler à l'occasion de celui d'une demande de permis de construire ou d'avis préalable.

(...)

Article 5. Le plan d'aménagement détaillé doit énoncer un délai de mise en œuvre, qui doit être fixé de manière à ce que le plan puisse être raisonnablement appliqué dans un délai de cinq ans au moins et de quinze ans au maximum. (...) Passé ce délai, le plan demeure valable tant qu'il n'est pas modifié ou révoqué.

(...)

Article 11. Avant l'expiration du délai de mise en œuvre, un plan d'aménagement détaillé ne peut faire l'objet de modifications ou d'une révocation se heurtant aux

attentes des propriétaires concernés que si ces mesures répondent à un intérêt public majeur, qui ne pouvait être prévu lors de l'élaboration du plan.

Passé ce délai de mise en œuvre, le plan peut être modifié ou rapporté sans considération des droits éventuellement acquis durant son existence (...)

(...)

Chapitre 8 – Permis de construire, de démolir ou d'aménager un site

(...)

Article 23. Si l'autorisation a été demandée d'exproprier une construction ou un terrain pour lesquels un permis est sollicité, ou si des travaux sont en cours en vue de l'adoption, de l'amendement ou de la révocation d'un plan d'aménagement détaillé, d'une réglementation sectorielle ou d'une réglementation foncière englobant la construction ou le terrain, la commission de la construction peut différer sa décision relative au permis en attendant que la question de l'expropriation soit résolue ou que les travaux de planification soient achevés. Si la commune n'a pas achevé ses travaux de planification dans les deux ans à compter de la réception de la demande du permis par la commission, celle-ci doit statuer sur la demande sans plus attendre.

(...)

Chapitre 17 – Dispositions transitoires

(...)

Article 4. Sont considérés comme plans d'aménagement détaillés en vertu de la présente loi, les plans d'urbanisme et les plans d'aménagement rural adoptés en application de la loi sur la construction (1947:385) ou de la loi sur l'urbanisme (1931:142), d'autres types de plans et de règlements plus anciens prévus aux articles 79 et 83 de la dernière loi susmentionnée, ainsi que les plans de subdivision, qui ne sont pas visés par une directive émise conformément à l'article 168 de la loi sur la construction. Les plans de subdivision qui sont visés par les directives susmentionnées cessent d'être valables du fait de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Quant aux plans d'urbanisme et aux plans d'aménagement rural adoptés avant fin 1978, le délai de mise en œuvre, conformément à l'article 5 § 5, est réputé être de cinq ans à compter de la date où ils ont acquis force exécutoire. Pour les autres plans et règlements visés au premier paragraphe, on considère que le délai de mise en œuvre a expiré.

Sauf dispositions contraires dans un plan ou un règlement qui, aux termes du premier paragraphe, est réputé être un plan d'aménagement détaillé au sens de la présente loi, l'article 39 de l'ordonnance sur la construction (1959:612) s'applique d'office au plan. »

B. Dispositions sur le contrôle juridictionnel

27. La loi de 1988 sur le contrôle juridictionnel de certaines décisions administratives fut introduite à la suite de plusieurs arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, rendus notamment dans des affaires suédoises, selon lesquels l'absence de contrôle juridictionnel de certaines décisions administratives enfreignait l'article 6 § 1 de la Convention. Promulguée à titre temporaire, elle devait rester en vigueur jusqu'en 1991 ; elle a été prorogée à compter du 1^{er} juillet 1996 pour une durée indéterminée.

28. 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'autres recours, inviter la Cour administrative suprême, 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'un particulier. Les types de décisions administratives relevant de la loi se trouvent précisés aux articles 2 et 3 du chapitre 8 de l'instrument de gouvernement (*regeringsformen*), 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.

29. Dans une instance engagée en vertu de la loi de 1988, la Cour administrative suprême 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 questions de fait pertinentes pour l'application de la loi ; elle doit aussi s'assurer qu'il n'y a pas eu de vices de procédure propres à fausser le résultat du litige.

30. Si ladite Cour déclare illégale la décision attaquée, elle l'annule et, au besoin, renvoie la cause à l'autorité administrative compétente.

31. La procédure devant la Cour administrative suprême se trouve régie par la loi de 1971 sur la procédure administrative (*förvaltningsprocesslagen*). Elle se déroule en principe par écrit, mais la Cour peut décider de tenir une audience sur des points précis si cela lui paraît de nature à faciliter sa tâche ou à accélérer l'instance (article 9). Depuis le 1^{er} juillet 1996, l'article 3 a) de la loi de 1988 énonce que, dans le cadre d'une procédure de contrôle juridictionnel, la Cour doit tenir une audience si la personne qui la saisit en fait la demande et si cela n'est pas manifestement superflu.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

32. M. Jacobsson a saisi la Commission le 21 juillet 1990. Il se plaignait de plusieurs manquements à l'article 6 § 1 de la Convention : premièrement, il n'avait pu faire statuer par un tribunal sur la révocation du plan d'aménagement détaillé de 1938, deuxièmement, l'étendue du contrôle de la Cour administrative suprême était insuffisante et, troisièmement, il s'était vu refuser une audience dans la procédure devant cette juridiction. Il alléguait en outre que la révocation du plan d'aménagement détaillé de 1938 emportait violation de son droit au respect de ses biens, garanti par l'article 1 du Protocole n°1.

33. Le 16 octobre 1995, la Commission a déclaré la requête (n°16970/90) en partie recevable quant au grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne l'absence d'audience devant la Cour administrative suprême et irrecevable pour le surplus. Dans son rapport du 26 novembre 1996 (article 31), elle formule l'avis, par dix-neuf voix contre sept, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

34. A l'audience du 24 novembre 1997, comme il l'avait fait dans son mémoire, le Gouvernement a invité la Cour à dire qu'il n'y avait pas eu en l'espèce violation de l'article 6 de la Convention.

35. A la même occasion, le requérant a derechef demandé à la Cour de constater une violation de l'article 6 et de lui octroyer une satisfaction équitable au titre de l'article 50.

¹ *Note du greffier* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions* 1998), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

36. Selon le requérant, le refus de la Cour administrative suprême de tenir une audience en l'espèce constitue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, dont les passages pertinents sont ainsi libellés :

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

37. Le Gouvernement conteste l'applicabilité de cette disposition et soutient qu'en tout cas celle-ci a été respectée en l'occurrence. La Commission estime que l'article 6 § 1 s'applique mais n'a pas été enfreint.

A. Applicabilité de l'article 6 § 1

38. La Cour doit d'abord rechercher si l'article 6 § 1 s'appliquait à la procédure en cause. Elle rappelle que selon les principes dégagés par sa jurisprudence (arrêts *Zander c. Suède* du 25 novembre 1993, série A n° 279-B, p. 38, § 22, et *Kerojärvi c. Finlande* du 19 juillet 1995, série A n° 322, p. 12, § 32), elle doit déterminer s'il y avait « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice ; l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour un tel droit. Enfin, celui-ci doit revêtir un caractère civil.

39. Comme l'ont reconnu les comparants, le désaccord entre le requérant et les autorités quant au droit de l'intéressé de construire sur sa propriété concernait ses droits de caractère civil au sens de l'article 6 § 1 (arrêt *Allan Jacobsson* précité, pp. 19-21, §§ 67-74).

40. Le Gouvernement conteste toutefois l'applicabilité de l'article 6 § 1 par les motifs suivants. Alors que le rejet par la commission de la construction, le 11 septembre 1990, de la demande de permis de construire du requérant constituait une décision sur une contestation réelle et sérieuse relative aux droits de caractère civil de l'intéressé, celui-ci n'a pas usé de la possibilité de contester cette décision devant la préfecture, le gouvernement

et, en dernier ressort, la Cour administrative suprême (paragraphe 18 ci-dessus). Il a choisi d'attaquer la décision du conseil municipal du 21 juin 1989 révoquant le plan détaillé de 1938 par la voie d'une instance où la Cour administrative suprême n'avait pas compétence pour examiner la demande de permis de construire (paragraphe 19–24 ci-dessus). La décision de la haute juridiction sur la question de l'abrogation (paragraphe 24 ci-dessus) n'a pas non plus été déterminante pour le droit de M. Jacobsson de construire sur son terrain ; en effet, le requérant ne se trouvait pas placé à cet égard dans une situation différente de celle que lui avait conférée l'ancien plan.

Selon le Gouvernement, on ne saurait donc dire que la procédure devant la Cour administrative suprême portait sur une contestation sérieuse relative aux droits de construire de l'intéressé ou que l'issue en était directement déterminante pour ses droits.

41. Pour la Commission, la contestation relative à l'abrogation du plan d'aménagement détaillé a eu en fait des répercussions sur le droit conditionnel que le plan reconnaissait au requérant de construire sur sa propriété (paragraphe 8 et 24 ci-dessus). Elle impliquait une décision sur les droits de caractère civil de M. Jacobsson au sens de l'article 6 § 1.

Le requérant partage l'avis de la Commission sur ce point.

42. La Cour relève que la Cour administrative suprême s'est déclarée incompétente pour connaître du refus de délivrer un permis de construire à l'intéressé et s'est bornée à examiner la légalité de la révocation du plan d'aménagement en cause (paragraphe 24 ci-dessus). A ce propos, la Cour administrative suprême a abordé une question étroitement liée à la précédente, celle de savoir si un plan peut être modifié ou abrogé sans considération pour les droits auxquels il a pu donner naissance pendant son existence. La Cour a donc la conviction non seulement que la contestation était réelle et sérieuse, mais encore que l'issue de la procédure était directement déterminante pour les droits de caractère civil revendiqués par le requérant.

En bref, l'article 6 § 1 s'appliquait à l'instance devant la Cour administrative suprême dans le cas de M. Jacobsson.

B. Observation de l'article 6 § 1

43. Le requérant concède que la Cour administrative suprême était fondée à écarter sa demande de permis de construire sans tenir d'audience, la demande ayant été soumise par erreur dans la procédure en cause (paragraphe 23–24 ci-dessus). Il souligne en revanche que l'article 6 § 1 faisait obligation à ladite Cour d'entendre ses observations orales sur son recours contre la décision d'aménagement – révocation du plan de 1938 – afin qu'il pût développer sa thèse sur les questions suivantes.

Selon lui, on ne saurait nullement exclure que la loi de 1987 devait s'appliquer d'une manière qui prît en compte les intérêts publics comme privés (paragraphe 26 ci-dessus). Faute d'avoir considéré ses intérêts lorsqu'elles révoquèrent le plan d'aménagement détaillé de 1938, les autorités n'auraient pas respecté le critère de proportionnalité que la Cour a appliqué à une situation comparable dans l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982 (série A n° 52). La Convention n'était pas alors intégrée au droit suédois ; les cours et tribunaux suédois n'en avaient pas moins cherché en pratique à interpréter le droit national d'une manière se conciliant avec la Convention.

Le requérant estime en outre avoir été l'objet d'une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention. La révocation d'un plan constituerait une mesure exceptionnelle dont l'utilisation en matière d'aménagement est délicate. L'introduction de la loi de 1987 aurait eu pour conséquence de transformer l'ancien système d'interdictions de construire en un nouveau régime de restrictions privant indéfiniment les propriétaires du droit de construire. Alors que l'absence d'un plan d'aménagement détaillé dans une zone construite justifiait en soi le refus d'un permis de construire (chapitre 5, article 1, de la loi de 1987), les autorités n'étaient tenues par aucun délai ni aucune autre condition de promulguer de nouveaux plans. L'abrogation du plan d'aménagement détaillé avait donc fait perdre au requérant des droits de construire sur sa propriété, dont la valeur avait diminué de quelque 500 000 couronnes suédoises. Cela étant, la Cour administrative suprême aurait pu décider d'une dérogation pour la propriété de l'intéressé.

Celui-ci relève de surcroît que, depuis un amendement de 1996 à la Constitution suédoise tendant à préciser la pertinence des principes de la Convention en droit suédois, une mesure publique relative à l'utilisation d'un terrain qui entraîne une chute considérable de valeur pourrait s'analyser en une expropriation. La situation juridique aurait donc changé au point d'obliger les autorités à prendre en compte les intérêts du propriétaire lorsqu'elles décident d'abroger un plan d'aménagement détaillé.

En conséquence, selon le requérant, avant de statuer sur le recours, la Cour administrative suprême aurait dû, en vertu de l'article 6 § 1, tenir une audience contradictoire qui permît à l'intéressé de présenter des observations sur des questions complexes de droit et de fait et de produire des preuves, parmi lesquelles une estimation de la perte de valeur de sa propriété.

44. Selon la Commission, la Cour administrative suprême, bien que le seul organe judiciaire à avoir agi dans la procédure litigieuse, n'était pas dans l'obligation de tenir une audience. Cette juridiction a écarté pour défaut de compétence la principale demande du requérant, celle tendant à l'octroi d'un permis de construire. Elle était simplement appelée à examiner au fond

si les pouvoirs publics étaient autorisés à rapporter le plan d'aménagement détaillé en cause et elle a conclu qu'ils y étaient habilités sans avoir à prendre en compte les droits éventuellement acquis durant l'existence du plan. Les faits particuliers afférents à la situation du requérant ne revêtaient donc aucune importance. Le recours ne soulevait aucune question de fait ou de droit que la Cour ne pût résoudre correctement sur dossier. Il n'y aurait donc pas eu violation de l'article 6 § 1.

45. Le Gouvernement, d'accord pour l'essentiel avec la Commission, souligne que la question dont la Cour administrative suprême avait à connaître était en substance celle de savoir si la décision d'abroger le plan d'aménagement détaillé était contraire à la loi. La législation pertinente était claire et les faits incontestés, ce qui laissait peu de place à l'appréciation du juge. En outre, l'issue de la procédure ne pouvait guère être considérée comme importante pour le requérant. Étendre le droit à une audience à des affaires comme celle-ci pourrait avoir de graves conséquences sur la célérité et l'efficacité de l'administration de la justice, en particulier devant les juridictions d'appel dont la charge de travail est considérable. Il y aurait donc eu de bonnes raisons justifiant le refus de tenir une audience.

46. La Cour rappelle que selon sa jurisprudence, dans une procédure se déroulant, comme en l'espèce, devant un premier et seul tribunal, le droit de chacun à ce que sa cause soit « entendue publiquement », au sens de l'article 6 § 1, implique le droit à une « audience » à moins que des circonstances exceptionnelles justifient de s'en dispenser (voir, par exemple, les arrêts *Fredin c. Suède* (n° 2) du 23 février 1994, série A n° 283-A, pp. 10–11, §§ 21–22, *Fischer c. Autriche* du 26 avril 1995, série A n° 312, pp. 20–21, § 44, et *Stallinger et Kuso c. Autriche* du 23 avril 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 679–680, § 51).

47. Quant aux circonstances de la procédure dans le cas du requérant, la Cour note que la Cour administrative suprême s'est jugée incompétente pour connaître de la demande de permis de construire. Elle était seulement habilitée à examiner une question corollaire, à savoir la légalité de la révocation du plan d'aménagement détaillé de 1938.

48. Pour rejeter le recours sur ce point, la Cour administrative suprême a appuyé son raisonnement sur une application directe des dispositions pertinentes des chapitres 17, article 4, et 5, article 11, de la loi de 1987, libellées en termes clairs et précis (paragraphe 24 et 26 ci-dessus). Elle a estimé que, au regard de ces dispositions, le plan dont il s'agissait était de ceux dont la période d'application avait expiré et pouvait donc être modifié ou annulé sans considération pour les droits éventuellement acquis durant son existence. Par ailleurs, cette disposition constituait une exception à la

condition générale du chapitre 1, article 5, selon laquelle, pour prendre des décisions en matière d'aménagement, les autorités doivent envisager non seulement les intérêts publics mais aussi les intérêts privés (*ibidem*). La Cour administrative suprême ayant adopté cette interprétation de la loi, elle n'avait à trancher aucune question de fait quant aux droits individuels du requérant ni, semble-t-il, aucun autre point matériel concernant les observations de celui-ci dirigées contre l'abrogation du plan d'aménagement détaillé (paragraphe 23 ci-dessus).

49. Eu égard à ce qui précède, et vu les éléments dont elle dispose, la Cour n'estime donc pas que les observations du requérant à la Cour administrative suprême pouvaient soulever, quant au droit de construire de l'intéressé, des questions de fait ou de droit dont la solution commandait la tenue d'une audience (comparer à l'arrêt *Fredin* (n° 2) précité, p. 11, § 22). Au contraire, les problèmes à trancher étant de caractère restreint, la Cour administrative suprême, même si elle agissait comme première et seule juridiction en l'occurrence, était dispensée de l'obligation que lui fait normalement l'article 6 § 1 de tenir une audience. Partant, il n'y a pas eu violation de cette disposition.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

Dit que l'article 6 § 1 de la Convention s'appliquait en l'espèce et qu'il n'a pas été violé.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 19 février 1998.

Signé : Rudolf BERNHARDT
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier