

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

CAZUL FREDIN (Nr. 2) *contra* SUEDIEI

Cererea nr. 18928/91

Hotărâre 23 februarie 1994

În cauza Fredin c. Suediei (nr. 2)¹,
Curtea europeană a Drepturilor Omului, constituită, în conformitate cu articolul 43 din Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale („Convenția”) și cu clauzele pertinente din regulamentul său, într-o cameră alcătuită din următorii judecători:

Dnii R. Ryssdal, *președinte*,
L.-E. Pettiti,
B. Walsh,
R. Macdonald,
A. Spielmann,
Dna E. Palm,
Dl I. Foighel,
Sir John Freeland,
Dl M.A. Lopes Rocha,
precum și Dnii M.-A. Eissen, *grefier*, și H. Petzold, *grefier adjunct*,

După ce a deliberat în camera de consiliu la 23 septembrie 1993 și la 25 ianuarie 1994,

A adoptat această hotărâre la această ultimă dată:

PROCEDURA

1. Cauza a fost transmisă Curții de către Comisia europeană a Drepturilor Omului („Comisia”) la 13 aprilie 1993 și de către guvernul Regatului Suediei la 24 mai 1993, în termenul de trei luni prevăzut de articolele 32 § 1 și 47 din Convenție. La originea cauzei se află o plângere (nr. 18928/91) îndreptată împotriva Suediei, introdusă la Comisie la 9 aprilie 1991 de către cetățeanul acestui Stat, Dl Anders Fredin, în temeiul articolului 25.

Cererea Comisiei face trimitere la articolele 44 și 48 precum și la declarația Suediei prin care este recunoscută jurisdicția obligatorie a Curții (articolul 46). Atât cererea Comisiei cât și a Guvernului aveau drept scop obținerea unei decizii asupra punctului de a ști dacă faptele expuse în cauză prezintă o încălcare din partea Statului reclamat a obligațiilor sale în baza Articolului 6 § 1 din Convenție.

2. Răspunzând invitației prevăzute în articolul 33 § 3 d) din regulament, reclamantul și-a manifestat dorința de a participa la proces și a desemnat un reprezentat (articolul 30).

¹ Cazul poartă numărul 20/1993/415/494. Primele două cifre indică poziția cazului pe lista cazurilor transmise Curții în anul corespunzător (a doua cifră). Ultimele două numere indică poziția cazului transmis Curții de la crearea sa și pe lista cererilor inițiale corespunzătoare la Comisie

3. Camera constituită îi includea cu drepturi depline, pe Dna E.Palm, judecător ales cu cetățenia Suediei (articolul 43 al Convenției), și Dl R. Ryssdal, președintele Curții (articolul 21 § 3 b) din regulament). La 23 aprilie 1993, acesta a tras la sorți numele celorlalți șapte judecători: Dl L.-E. Pettiti, Dl M.B. Walsh, Dl R. Macdonald, Dl A. Spielmann, Dl I. Foighel, Sir John Freeland și Dl M.A. Lopes Rocha, în prezența grefierului (articolele 43 *in fine* din Convenție și 21 § 4 din regulament).
4. În calitate de președinte al camerei (articolul 21 § 5 din regulament), Dl Ryssdal a consultat prin intermediul grefierului agentul Guvernului, reprezentantul reclamantului și delegatul Comisiei cu privire la organizarea procedurii (articolele 37 § 1 și 38). În conformitate cu ordonanța emisă în consecință, grefierul a primit, la 20 august 1993, memoriul reclamantului și, la 23, o scrisoare de la Guvern care cuprindea observațiile scrise din 7 mai 1992 către Comisie. La 10 septembrie 1993, secretarul acesteia a informat că delegatul își va exprima observațiile la audiere.

La 10, 15 și 21 septembrie 1993, Comisia și Guvernul au elaborat diferite documente solicitate de grefier. La această ultimă dată, reclamantul a furnizat precizări privind revendicările sale pretinse în temeiul articolului 50 din Convenție.

5. În conformitate cu decizia președintelui, la 21 septembrie 1993, la Palatul Drepturilor Omului de la Strasbourg, a avut loc o audiere publică. Preventiv Curtea a avut o reuniune de pregătire.

S-au prezentat:

- *pentru Guvern*
Dnii C.H. Ehrenkrona, subsecretar adjunct al Afacerilor juridice,
Ministrul Afacerilor externe, *agent,*
G. Regner, subsecretar,
Ministrul Justiției, *consilier,*
- *pentru Comisie*
Dl S. Trechsel, *delegat,*
- *pentru reclamant*
Dl J. Axelsson, avocat, *consilier.*

Curtea a audiat declarațiile Dlor Ehrenkrona, Trechsel și Axelsson, precum și răspunsurile la o întrebare pe care ea le-a adresat-o.

ÎN FAPT

I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

6. Inginerul agronom Dl Anders Fredin este cetățean suedez și locuiește în Grödinge, Suedia.

Reclamantul și soția sa posedau în localitatea Botkyrka un teren pe care se afla o carieră de pietriș. Ei dețineau o autorizare de extragere a pietrișului pentru perioada 14 aprilie 1983 – 1 decembrie 1988, dată la care ei au fost privați de ea; între timp ea fusese prelungită, cu dubla condiție ca pe viitor activitățile să fie încetate și să fie produse lucrări de restaurare.

Revocarea permisului și lipsa unui recurs judiciar împotriva acestei măsuri și împotriva alteia, constituise obiectul primului litigiu în fața Curții care, printr-o hotărâre din 18 februarie 1991, a constatat o încălcare a articolului 6 § 1 din Convenție, dar nu și a articolului 1 din Protocolul nr. 1 luat în considerare izolat sau combinat cu articolul 14 din Convenție (seria A nr. 192).

7. După 1 decembrie 1988, reclamantul a solicitat la prefectură (*länsstyrelsen*) o licență specială de extragere, pentru a se conforma planului de restaurare adoptat la 9 martie 1987. Cererea fusese refuzată la 14 mai 1989; la 21 iunie 1989, guvernul (ministerul Mediului și al Energiei) a respins recursul reclamantului împotriva acestei decizii.
8. Dorind să anuleze această ultimă decizie, Dl Fredin a sesizat Curtea supremă administrativă (*regeringsträtten*) în virtutea legii din 1988 cu privire la controlul judiciar al unor decizii administrative (*lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut 1988:205* – „legea din 1988”). În opinia lui, refuzându-i acordarea unui permis special, autoritățile competente l-au împiedicat să ia măsurile necesare pentru a executa planul de restaurare; refuzul contravine principiului obiectivității consacrat de capitolul 1, articolul 9, al instrumentului Guvernului (*regeringsformen*, parte integrantă a Constituției). În plus, și în contradicție cu principiul proporționalității și cu articolul 3 al legii din 1964 cu privire la apărarea naturii (*naturvårdslagen 1964:822*), autoritățile au depășit strictul necesar pentru apărarea naturii și altor interese, publice sau private. Decizia lor de asemenea era incompatibilă cu scopul apărării naturii definit în articolul 1 § 3 al legii. În fine, când Dl Fredin a întrebat ce măsuri să întreprindă, prefectura i-a răspuns când deja termenul de restaurare a carierei fusese expirat; reclamantul fusese deci victima unei denegări a justiției.

Mai mult decât atât, reclamantul a cerut Curții supreme administrative să țină o audiere.

9. Printr-o decizie (*beslut*) din 13 decembrie 1990, Curtea supremă administrativă, reunită într-o ședință din cinci judecători, a respins această din urmă cerere cu o majoritate de trei voturi împotriva la două, considerând că în conformitate cu articolul 9 din legea din 1971 cu privire la procedura administrativă (*förvaltningsprocesslagen 1971:291*, paragraful 14 de mai jos) nu există teme pentru desfășurarea unei audieri. Cât privește fondul cauzei, ea a conchis în unanimitate, în baza observațiilor scrise de persoana interesată și de prefectură, că decizia guvernului nu era ilegală și a confirmat-o.

Conform procesului-verbal al deliberării din 30 octombrie 1990, cei doi judecători care pledase în favoarea desfășurării unei audieri s-au referit în particular la faptul că legea din 1988 avea drept scop armonizarea legislației sudeze cu normele Convenției și cu jurisprudența Curții de la Strasbourg în această materie (paragraful 11 de mai jos). Ei au mai menționat că unele puncte esențiale ale cauzei Dlui Fredin au rămas neclare deoarece exista o neînțelegere între reclamant și prefectură pe punctul de a ști dacă conform planului de restaurare (paragrafele 7-8 de mai sus) era necesară o extragere suplimentară a pietrișului sau pur și simplu deplasarea acestui material în interiorul carierei. În afară de aceasta, ei subliniau lipsa clarității doleanțelor reclamantului împotriva guvernului.

Aceiași doi judecători considerau că guvernul trebuia să fi prezentat observații scrise cu privire la această cauză; separat motivând respingerea cererii de apel a reclamantului și exprimându-și opinia asupra necesității extragerii în continuare a pietrișului și asupra problemei de a ști dacă din decizia sa reieșea că după 1 decembrie 1988 Dl Fredin a fost împiedicat să restaureze în modul convenit cariera de pietriș.

10. Legislația suedeză nu oferea nici o cale de apel împotriva deciziei Curții supreme administrative din 13 decembrie 1990.

II. DREPTUL INTERN RELEVANT

11. Legea din 1988 a fost adoptată în rezultatul mai multor hotărâri ale Curții europene, pronunțate în special împotriva Suediei, conform cărora lipsa controlului judiciar asupra unor decizii administrative încălca articolul 6 § 1 din Convenție (vezi, spre exemplu, hotărârile Sporrang și Lönnroth c. Suediei din 23 septembrie 1982, seria A nr. 52, pag. 29-31, §§ 78-87; Pudas c. Suediei și Bodén c. Suediei din 27 octombrie 1987, seria A nr. 125-A, pag. 13-17, §§ 28-42, și nr. 125-B, pag. 39-42, §§ 26-37). Promulgată cu titlu temporar, ea trebuie să fie în vigoare până în 1991; ea a fost prelungită până la sfârșitul anului 1994.
12. În termenii articolului 1, orice persoană care este parte la un proces administrativ în fața guvernului sau altei autorități publice poate, în lipsa altui remediu, să invite Curtea supremă administrativă, în calitate de primă și ultimă instanță, să verifice orice decizie adoptată în această cauză care implică exercitarea unei autorități publice față de o persoană privată. Genul deciziei administrative aflat în câmpul de aplicare al legii este precizat în capitolul 8, articolele 2 și 3, al instrumentului guvernului, la care face trimitere articolul 1 al legii din 1988. Articolul 2 al acesteia enumeră mai multe tipuri de decizii care nu cad sub incidența sa; nici una dintre ele nu este relevantă în acest caz.

Într-un proces angajat în virtutea legii din 1988, Curtea supremă administrativă a examinat dacă decizia contestată „contravenea unei norme legale” (articolul 1 al legii din 1988). Conform lucrărilor de pregătire, reproduse în proiectul legii 1987/88:69 (pag. 23-24), examinarea fondului cauzelor se referea în mod esențial la probleme de drept dar putea să se extindă și la probleme factuale juridice pertinente; de asemenea ea trebuie să asigure că nu au existat erori procedurale care ar fi putut afecta rezultatul litigiului.

13. Dacă Curtea supremă administrativă declară ilegală decizia atacată, ea anulează și, după necesitate, transmite cauza autorității administrative competente (articolul 5 al legii din 1988 cu era aplica la epoca faptelor).
14. Procedura în fața Curții supreme administrative este reglementată de legea din 1971 cu privire la procedura administrativă. În principiu ea se desfășoară în scris, dar Curtea poate convoca o audiere asupra unor puncte concrete dacă consideră ca aceasta ar fi de natură să-i faciliteze sarcina sau să accelereze procesul (articolul 9).

PROCEDURA ÎN FAȚA COMISIEI

15. Dl Fredin a sesizat Comisia la 9 aprilie 1991. El a pretins că a fost lipsit în fața Curții supreme administrative de un „proces echitabil și public” prevăzut de articolul 6 § 1 al convenției.
16. La 12 octombrie 1992 Comisia a declarat cererea admisibilă (nr. 18928/91). În raportul său din 9 februarie 1993 (articolul 31), ea a conchis, cu șaisprezece voturi împotriva la două, că a avut loc o încălcare a articolului 6 § 1. textul integral al opiniei sale și a opiniei separate care însoțesc raportul figurează în anexa la prezenta hotărâre.

CONCLUZIILE PREZENTATE CURȚII DE CĂTRE GUVERN

17. La audierile din 21 septembrie 1993, Guvernul a reiterat invitația formulată în scrisoarea sa din 23 august (paragraful 4 de mai sus) și a rugat Curtea să se pronunțe dacă faptele expuse în cauză prezintă o încălcare a exigențelor articolului 6 § 1 din Convenție.

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA PRETINSDA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 6 § 1

18. Dl Fredin a invocat articolul 6 § 1, care prevede:

„Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public (...) a cauzei sale, de către o instanță (...) care va hotărî asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil (...)”

Această dispoziție se aplică procedurii în cauză, dar ea nu a fost pusă în discuție în fața Curții. Pe de altă parte, reclamantul consideră că ea a fost încălcată și acest fapt este acceptat de Comisie, dar este contestat de Guvern.

19. Pe plan general, Guvernul susține că există riscul de a exagera o problemă deja acută în Statele contractante, mai exact durata prea lungă a procedurilor judiciare, dacă din articolul 6 § 1 se va deduce un drept absolut al fiecărei persoane la o audiere orală a cauzei sale. O audiere nu corespunde necesității reale atunci când problemele în litigiu sunt de natură pur juridică; după cum au notat membrii disidenți ai Comisiei, argumentele de drept sunt deseori prezentate mai eficient în scris decât oral.

Referitor la circumstanțele speței, Guvernul subliniază că Curtea supremă administrativă are sarcina primordială de a verifica legalitatea deciziei atacate în fața sa și de a determina dacă ea trebuie confirmată sau anulată; ea nu-și poate substitui propriile decizii. Ea a refuzat desfășurarea unei audieri deoarece majoritatea judecătorilor convocați au considerat că nu este necesară o clarificare a faptelor pentru a putea lua o decizie; litigiul pune în discuție doar probleme de drept și o audiere nu ar fi putut ajuta Curtea supremă administrativă la această examinare.

20. Reclamantul și Comisia au considerat că dreptul la un proces echitabil și public prevăzut în articolul 6 § 1, înseamnă că o parte trebuie în principiu să-și poată expune argumentele oral în fața unei instanțe judecătorești în cadrul unei ședințe publice. Unica jurisdicție sesizată în cazul Dlui Fredin, Curtea supremă administrativă a încălcat articolul 6 § 1 prin respingerea cererii de audiere formulată de reclamant. Acesta a mai adăugat că lipsa dezbaterilor a însemnat că Curtea supremă administrativă nu a examinat toate aspectele cauzei.
21. Din jurisprudența Curții reiese că în cadrul unui proces în fața unei prime și unice instanțe, dreptul fiecăruia de a fi „ascultat în mod public” în sensul articolului 6 § 1, poate implica dreptul la o „audiere publică” (vezi spre exemplu hotărârea Håkansson și Stureson c. Suediei din 21 februarie 1990, seria A nr. 171-A, pag. 20, § 64). În prezenta speță pentru Curte a fost suficient să determine dacă, în aceste circumstanțe particulare, reclamantul a fost lipsit de oportunitatea de a-și prezenta oral argumentele în fața Curții supreme administrative ceea ce a constituit o încălcare a articolului 6 § 1.
22. Este important de a menționa în această privință că în procedura litigioasă Curtea supremă administrativă a acționat ca prima și unica jurisdicție. Competența sa, și Guvernul a recunoscut acest fapt, nu s-a limitat doar la examinarea punctelor de drept, dar s-a extins și asupra problemelor de fapt (paragraful 12 de mai sus). Observațiile Dlui Fredin prezentate Curții supreme administrative au demonstrat că apelul său împotriva deciziei guvernamentale din 21 iunie 1989 putea provoca probleme și de fapt și de drept.

(paragraful 8 de mai sus). Pe de altă parte, minoritatea a exprimat opinia că era necesar de a obține, *inter alia* prin intermediul audierii publice, unele clarificări cu privire la anume puncte esențiale în opinia lor (paragraful 9 de mai sus).

Curtea consideră că cel puțin în acest circumstanțe, articolul 6 § 1 din Convenție garantează dreptul la o audiere contradictorie. Astfel, refuzul Curții supreme administrative de a desfășura o audiere publică în această speță a constituit o încălcare a articolului 6 § 1 din Convenție.

II. CU PRIVIRE LA APLICAREA ARTICOLULUI 50

23. În termenii articolului 50,

„Dacă Curtea declară că decizia adoptată sau măsura ordonată de o autoritate judiciară sau orice altă autoritate a unei Părți Contractante contravine totalmente sau parțial obligațiunilor ce reies din (...) Convenție, și dacă dreptul intern al Părții în cauză nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o satisfacție echitabilă.”

A. Prejudiciul moral

24. Reclamantul nu a cerut nici o compensație a prejudiciului moral, deoarece nu a putut demonstra că Curtea supremă administrativă i-ar fi dat câștig de cauză dacă ar fi organizat o audiere a cauzei sale. Totodată el a pretins că în această ipoteză el ar fi putut soluționa controversa care exista între sine și prefectură cu privire la natura exactă a condițiilor planului de restaurare (vezi paragraful 9 de mai sus). De asemenea el a subliniat că este pentru a doua oară când este declarat victima unei încălcări, din partea Suediei, a drepturilor garantate de articolul 6 § 1. Din acest considerente el a pretins 50 000 coroane suedeze pentru prejudiciul moral.

25. Guvernul a fost de acord să plătească o compensație pentru prejudiciul moral, suma urmând să fie stabilită în funcție de sumele alocate de Curte în cauzele precedente pronunțate împotriva Suediei referitoare la lipsa accesului la o instanță. Delegatul Comisiei a fost de acord să fie plătită o indemnizație.

26. Curtea, în rezultatul unei evaluări echitabilă, a acordat reclamantului 15 000 coroane pentru daune morale.

B. Costuri și cheltuieli

27. Reclamantul a solicitat în plus rambursarea sumei de 196 852 de coroane pentru următoarele costuri și cheltuieli:

- a) 45 100 coroane pentru cheltuieli de procedură în fața prefecturii și a Guvernului (21 700 pentru onorariile avocatului său, plus 14 400 și 9 000 pentru doi experți care i-au oferit asistență tehnică și respectiv l-au ajutat la alcătuirea unui raport);
- b) 131 250 coroane cu titlu de lucru îndeplinit de către avocatul său pentru reprezentarea sa în fața organelor Convenției
- c) 20 502 coroane pentru cheltuieli de călătorie și de sejur la Strasbourg, pe care le-a suportat el și consilierul său pentru a se prezenta în fața Curții.

28. Cât privește punctul a), Guvernul a optat pentru respingerea integrală a acestei cereri; delegatul a considerat că nu toate cheltuielile interne ar trebui să fie rambursate. Guvernul și delegatul au admis în schimb că punctul b) ar trebui să fie rambursat, dar au considerat excesivă suma revendicată.

29. Cheltuielile interne – punctul a) – au fost necesare pentru evitarea încălcării articolului 6 § 1 doar în măsura în care ele se referă la cererea de audiere (paragraful 22 de mai sus). Pentru acestea și pentru cele de la punctul b) Curtea, în rezultatul unei evaluări echitabile, a acordat reclamantului 100 000 coroane. Cele de la punctul c), fiind indiscutabile, trebuiau recuperate în întregime.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA, ÎN UNANIMITATE,

1. *Hotărăște* că a avut loc o încălcare a articolului 6 § 1 din Convenție;
2. *Hotărăște* că Suedia este obligată în decurs de trei luni să plătească reclamantului 15 000 (cincisprezece mii) coroane suedeze pentru prejudiciu moral și 120 502 (una sută douăzeci mii cinci sute două) pentru costuri și cheltuieli;
3. *Respinge* cererea de satisfacție echitabilă pentru surplus.

Redactată în franceză și engleză, apoi pronunțată în cadrul audierii publice la Palatul Drepturilor Omului de la Strasbourg, la 23 februarie 1994.

Semnat: Rolv Ryssdal
Președinte

Semnat: Marc-Andre Eissen
Grefier