

FREDIN (Nr. 2) contra SUEDEI

(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 următorul complet:

Dnii R. Ryssdal, *președinte*,
L.-E. Pettiti,
B. Walsh,
R. Macdonald,
A. Spielmann,

Dna E. Palm,

DI I. Foighel,

Sir John Freeland,

DI M.A. Lopes Rocha,

precum și dnii M.-A. Eissen, *grefier*, și H. Petzold, *grefier adjunct*,

După ce a deliberat cu ușile închise la 23 septembrie 1993 și la 25 ianuarie 1994,

A adoptat această hotărâre la această ultimă dată:

PROCEDURA

1. Cauza a fost deferită Curții de către Comisia Europeană a Drepturilor Omului („Comisia”) la 13 aprilie 1993 și de către guvernul Regatului Suediei la 24 mai 1993,

¹ Cauza poartă numărul 20/1993/415/494. Primele două cifre indică numărul de ordin în anul introducerii, iar ultimele două locul său pe lista sesizărilor Curții de la origine și pe lista cererilor inițiale (pe rolul Comisiei) corespunzătoare.

în termenul de trei luni prevăzut de articolele 32 § 1 și 47 din Convenție. La originea cauzei se află o cerere (nr. 18928/91) introdusă contra Suediei, cu care cetățeanul acestui stat, dl Anders Fredin, a sesizat Comisia la 9 aprilie 1991 în temeiul articolului 25 (art. 25).

Cererea Comisiei face trimitere la articolele 44 și 48 precum și la declarația suedeză de recunoaștere a jurisdicției obligatorii a Curții (articolul 46) (art. 46). Atât cererea Comisiei cât și a Guvernului aveau drept scop obținerea unei decizii asupra chestiunii dacă faptele expuse în cauză prezintă o încălcare din partea statului reclamat a obligațiilor sale în temeiul 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 reprezentant (articolul 30).

3. Camera se constituie de plin drept din dna E. Palm, judecător ales, din partea Suediei (articolul 43 al Convenției), și dl R. Ryssdal, președintele Curții (articolul 21 § 3 b) din regulament). La 23 aprilie 1993, acesta din urmă i-a desemnat, prin trageră la sorți, în prezența grefierului, pe ceilalți șapte membri și anume dnii L.-E. Pettiti, M.B. Walsh, R. Macdonald, A. Spielmann, I. Foighel, Sir John Freeland și M.A. Lopes Rocha (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 i-a consultat, prin intermediul grefierului, pe agentul guvernamental, pe reprezentantul reclamantului și pe 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 din partea Guvernului care cuprindea observațiile scrise din 7 mai 1992 în adresa Comisiei. La 10 septembrie 1993, secretarul acesteia l-a informat că delegatul își va exprima poziția 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 din Strasbourg, a avut loc o audiere publică. În prealabil, Curtea s-a întrunit într-o reuniune pregătitoare.

S-au înfățișat:

- din partea Guvernului

dnii C.H. Ehrenkrona, subsecretar adjunct al Afacerilor juridice,
Ministerul Afacerilor Externe,

agent,

G. Regner, subsecretar, Ministerul Justiției,

consilier,

- din partea Comisiei

dl S. Trechsel,

delegat,

- din partea reclamantului

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 din acest moment activitățile să fie încetate și să fie produse lucrări de restaurare.

Revocarea autorizării și lipsa unui recurs judiciar împotriva acestei măsuri și celei conexe, constituise obiectul primului litigiu în fața Curții care, printr-o hotărâre din 18 februarie 1991, a constatat o încălcare a articolului 6 § 1 (art. 6-1) din Convenție, dar nu și a articolului 1 din Protocolul nr. 1 (P1-1) examinat separat sau combinat cu articolul 14 (art. 14+P1-1) 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 temeiul 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, din instrumentul Guvernului (*regeringsformen*, parte integrantă a Constituției). În plus, în pofida principiului proporționalității și a articolului 3 din legea din 1964 cu privire la protecția naturii (*naturvårdslagen 1964:822*), autoritățile au depășit exigențele necesare protecției naturii și a altor interese, publice sau private. Decizia lor de asemenea era incompatibilă cu scopul conservării naturii definit în articolul 1 § 3 din lege. În cele din urmă, 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 ca 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 cererea 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 temei pentru desfășurarea unei audieri. Cât privește fondul cauzei, ea a conchis în unanimitate, în baza observațiilor scrise de reclamant și de prefectură, că decizia guvernului nu era ilegală și, prin urmare, a confirmat-o.

Potrivit 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 suedeze la normele Convenției și la jurisprudența Curții de la Strasbourg în această materie (paragraful 11 *infra*). Ei au mai menționat că unele puncte esențiale ale cauzei dlui Fredin au rămas neclare deoarece exista o neînțelegere între reclamant și prefectură asupra chestiunii dacă potrivit planului de restaurare (paragrafele 7-8 *supra*) 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 pretențiilor reclamantului contra guvernului.

Aceiași doi judecători considerau că guvernul trebuia să fi prezentat observații scrise cu privire la această cauză; pe de o parte, motivând respingerea cererii de apel a reclamantului și, pe de altă parte, exprimându-și opinia asupra necesității extragerii în continuare a pietrișului și asupra problemei 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 recurs împotriva deciziei Curții supreme administrative din 13 decembrie 1990.

II. DREPTUL INTERN PERTINENT

11. Legea din 1988 a fost adoptată în rezultatul mai multor hotărâri ale Curții Europene, pronunțate în special împotriva Suediei, potrivit 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 efect temporar, ea trebuia să rămână în vigoare până în 1991; ea a fost prorogată până la sfârșitul anului 1994.

12. În termenii articolului 1, orice persoană care este parte la o procedură administrativă 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 puteri publice față de o persoană privată. Tipul deciziei administrative vizat de lege este precizat în capitolul 8, articolele 2 și 3, al instrumentului guvernului, la care face trimitere articolul 1 din legea 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 prezentei cauze.

Într-un proces angajat potrivit legii din 1988, Curtea supremă administrativă a examinat dacă decizia contestată „contravenea unei norme legale” (articolul 1 din lege din 1988). Potrivit materialelor lucrărilor de pregătire, reproduse în proiectul legii 1987/88:69 (pag. 23-24), examinarea fondului se referă în mod esențial la chestiunile de drept, dar ea ar putea să se extindă și asupra chestiunilor de fapt pertinente din punct de vedere juridic; de asemenea ea trebuie să asigure că nu au existat vicii procedurale care ar fi putut afecta rezultatul litigiului.

13. Dacă Curtea supremă administrativă declară ilegală decizia atacată, ea o anulează și, după necesitate, transmite cauza autorității administrative competente (articolul 5 din legea din 1988 aplicabilă la momentul 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 că aceasta ar fi de natură să-i faciliteze sarcina sau să accelereze procesul (articolul 9).

PROCEDURA ÎN FAȚA COMISIEI

15. DI 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 din Convenție.

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 contra două, că a avut loc o încălcare a articolului 6 § 1. Textul integral al avizului său și al opiniei disidente care însoțesc raportul figurează în anexă la prezenta hotărâre¹.

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 *supra*) și a rugat Curtea să se pronunțe dacă faptele expuse în cauză prezintă o încălcare a exigențelor articolului 6 § 1 (art. 6-1) din Convenție.

ÎN DREPT

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

18. DI Fredin a invocat articolul 6 § 1 (art. 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 (...)”

Nota grefei:

¹ Pentru rațiuni practice el nu va figura decât în ediția imprimată (volumul 283-A al Seriei A a publicațiilor Curții), dar este posibil de a face rost de el pe lângă grefă.

Această dispoziție se aplică procedurii în cauză, de altfel nimeni nu a contestat acest fapt în fața Curții, dar Guvernul consideră, spre deosebire de reclamant și Comisie, că ea nu a fost încălcată.

19. În plan general, Guvernul susține că există riscul de a exacerba o problemă deja acută în Statele Contractante, mai exact durata prea lungă a procedurilor judiciare, dacă din articolul 6 § 1 (art. 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 chestiunile ce urmează a fi examinate 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 această Curte 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 asista 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 în absența dezbaterilor ea 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, iar Guvernul a recunoscut acest fapt, nu se limita doar la examinarea chestiunilor de drept, dar îngloba de asemenea chestiuni de fapt (paragraful 12 *supra*). Observațiile dlui Fredin prezentate Curții supreme administrative au demonstrat că apelul său împotriva deciziei guvernamentale din 21 iunie 1989 putea ridica chestiuni de fapt și de drept (paragraful 8 *supra*). 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 anumite 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 în contradictoriu. Astfel, refuzul Curții supreme ad-

ministrative 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 hotărârea Curții declară că o decizie luată sau o măsură ordonată de către o autoritate judecătorească sau orice altă autoritate a unei Părți Contractante încalcă în totalitate sau în parte obligațiile care rezultă din (...) Convenție și dacă dreptul intern al acestei Părți Contractante 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 material, 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 el și prefectură cu privire la natura exactă a condițiilor planului de restaurare (vezi paragraful 9 *supra*). 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 aceste 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, statuând în echitate, acordă 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 pentru 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 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) sugerează o rambursare, 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 *supra*). Pentru acestea și pentru cele de la punctul b) Curtea, statuând în echitate, a acordat reclamantului 100 000 coroane, cele de la punctul c), nesuscitând controverse, trebuie recuperate în întregime.

DIN ACESTE CONSIDERENTE, CURTEA, ÎN UNANIMITATE,

1. *Susține* că a avut loc o încălcare a articolului 6 § 1 din Convenție;
2. *Susține* 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* restul pretențiilor de satisfacție echitabilă.

Redactată în franceză și engleză și pronunțată în ședință publică la Palatul Drepturilor Omului din Strasbourg, la 23 februarie 1994.

Semnat: Rolv Ryssdal
Președinte

Marc-Andre Eissen
Grefier