

APPLICATION/REQUÊTE N° 12810/87

Lars LORENIUS v/SWEDEN

Lars LORENIUS c/SUEDE

DECISION of 18 January 1989 on the admissibility of the application

DÉCISION du 18 janvier 1989 sur la recevabilité de la requête

Article 6, paragraph 1 of the Convention : *Not applicable to proceedings concerning the recognition of a "right" which has no legal basis in the State in question.*

Article 26 of the Convention :

- a) *The six month period runs from the date of the final domestic decision following use of effective and adequate remedies.*
- b) *A request for compensation to be granted, where such grant lies within the discretion of a public authority, is not an effective and adequate remedy.*
- c) *Complaint under Article 1 of Protocol No. 1 based on the refusal of the Swedish Government to authorise a sale of agricultural land : neither an action under the Tort Liability Act (Chapter 3, Section 7) nor an action for compensation under the Instrument of Government (Chapter 2, Section 18) constitutes an effective remedy.*

Article 6, paragraphe 1, de la Convention : *Inapplicable à une procédure tendant à la reconnaissance d'un « droit » qui n'a aucun fondement dans la législation de l'Etat en cause.*

Article 26 de la Convention :

- a) *Le délai de six mois court dès la date de la décision interne définitive après exercice des recours internes efficaces et suffisants.*
- b) *Une demande d'indemnité dont l'octroi est à la discrétion de l'autorité publique n'est pas un recours efficace et suffisant.*

c) S'agissant d'un grief tiré de l'article 1 du Protocole additionnel en raison du refus du Gouvernement suédois d'autoriser la vente d'un terrain agricole, ne constituent des recours efficaces ni l'action fondée sur la loi relative à la responsabilité civile (chapitre 3, article 7) ni l'action en indemnisation fondée sur la Constitution (chapitre 2, article 18).

(TRADUCTION)

EN FAIT

Les faits, que les parties ne contestent pas, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant est un Suédois, né en 1942 et domicilié à Bettna. Il était autrefois fermier. Devant la Commission, il est représenté par Me Sten Blomqvist, avocat à Lidingö.

Circonstances particulières de l'affaire

En avril 1979, le requérant fit l'acquisition sur la commune de Flen, d'un domaine agricole (Forsnäs 1:11), et d'autres parcelles de terres, pour la somme de 4.500.000 SEK.

Le 13 octobre 1981, il vendit le domaine à la société Diplo, pour 4.150.000 SEK. Conformément aux dispositions de la loi d'acquisition foncière (jordförvärvslagen), l'acheteur demanda l'autorisation d'acquérir la propriété. Informés que le Gouvernement pourrait ne pas accorder l'autorisation en raison du prix trop élevé, le requérant et l'acheteur décidèrent de le ramener à 3.600.000 SEK.

Le 27 mai 1982, le Gouvernement décida de rejeter la demande d'autorisation, conformément à l'article 4 par. 1 (1) et (4) de la loi d'acquisition foncière. Il motiva comme suit sa décision :

« Le Gouvernement estime que le prix excède sensiblement la valeur du domaine compte tenu de son rendement et d'autres paramètres. Cependant, les propriétés voisines que possède Diplo et le domaine en question doivent être considérés comme susceptibles de mise en valeur comme des entreprises agricoles distinctes. Ces entreprises doivent rester indépendantes. Il n'y a pas lieu néanmoins d'accepter la transaction. »

Le requérant soutient que, suite à la décision du Gouvernement, non susceptible de recours, il a subi une perte financière de 2.439.000 SEK. Par lettre adressée au Gouvernement le 11 septembre 1984, le requérant demanda à être indemnisé de sa perte. Le 28 février 1985, le Gouvernement décida qu'une indemnisation n'était pas justifiée.

Le requérant assigna l'Etat devant le tribunal de district (tingsrätten) de Stockholm et réclama une indemnisation pour la perte subie au motif que la décision du Gouvernement était lacunaire et par conséquent entachée d'erreur. Le requérant prétendait avoir droit à une indemnisation conformément au chapitre 2, article 18 de la Constitution (regeringsformen).

Le tribunal de district débouta le requérant, sans même avoir signifié l'assignation à l'Etat, par une décision du 26 mars 1986 ainsi motivée pour l'essentiel :

« En vertu du chapitre 3, article 7 de la loi relative à la responsabilité civile (skadeståndslagen), une action en réparation de dommages causés par une erreur ou une négligence dans l'exercice de la puissance publique ne peut être engagée sur la base d'une décision du Gouvernement que s'il y a eu annulation ou modification de ladite décision. Or, le demandeur n'a pas fait valoir une annulation ou une modification de la décision du Gouvernement en date du 27 mai 1982.

Les dispositions du chapitre 2, article 18 de la Constitution concernant la protection des personnes privées de leurs biens par expropriation ou mesures analogues, ne s'appliquent pas au vendeur d'un bien qui conserve ledit bien parce que l'acheteur se voit refuser l'autorisation de s'en porter acquéreur ... »

Le requérant interjeta appel devant la cour d'appel de Svea (hovrätt) qui le débouta par une décision du 9 octobre 1985.

Le requérant recourut à la Cour suprême (högsta domstolen) qui lui refusa le 22 août 1986 l'autorisation de présenter un pourvoi. Dans une opinion concordante, l'un des magistrats de la Cour suprême déclara :

« On pourrait soutenir que l'autorisation de présenter un pourvoi doit être accordée car il faut déterminer si la disposition figurant au chapitre 3, article 7 de la loi sur la responsabilité civile constitue ou non un obstacle de procédure dans la mesure où la victime fonde sa demande d'indemnisation non point sur une décision erronée du Gouvernement, mais sur les principes du droit d'expropriation, tels qu'énoncés au chapitre 2, article 18 de la Constitution. En l'espèce, il apparaît cependant que les juridictions inférieures ont également examiné le bien-fondé d'une telle demande. Compte tenu de cet examen et des autres éléments de l'affaire, j'ai la conviction que l'autorisation de déposer un pourvoi ne doit pas être accordée. »

Le 11 juin 1986, le requérant demanda au Gouvernement de reconsidérer sa décision du 28 février 1985 et de l'indemniser pour la perte qu'il avait subie du fait de la décision gouvernementale du 27 mai 1982.

Le 9 octobre 1986, le Gouvernement déclara que le requérant n'ayant invoqué aucune circonstance de nature à l'inciter à modifier le point de vue exprimé dans sa décision du 28 février 1985, il ne donnerait aucune suite à cette nouvelle demande.

Législation interne pertinente

L'acquisition de propriétés agricoles est assujettie aux dispositions de la loi de 1979 sur l'acquisition foncière. Ce texte vise à promouvoir la création et la sauvegarde de propriétés familiales rentables de façon à renforcer le lien entre culture et propriété et à promouvoir une rationalisation structurelle continue de l'agriculture et des forêts.

Selon l'article 1 de la loi, il faut une autorisation pour acheter des propriétés agricoles. L'article 2 énumère plusieurs exceptions à la règle. La demande d'autorisation doit être présentée dans les trois mois suivant l'acquisition (article 12).

Pour décider d'accorder ou non une autorisation, il faut tenir compte de l'opportunité de promouvoir la création et l'aménagement de propriétés qui soient rationnelles sur les plans de l'agriculture, des forêts et de l'horticulture (exploitations agricoles). De plus, selon l'article 4 par. 1, la demande d'autorisation doit être rejetée, notamment, si le prix de vente ou autre indemnité versée en échange excèdent de beaucoup la valeur du bien eu égard à son rendement et à d'autres paramètres, ou si le terrain est nécessaire pour rationaliser l'agriculture ou la forêt ou encore si l'acquisition semble nécessiter la fusion de deux ou plusieurs domaines agricoles déjà exploités ou pouvant l'être et devant rester séparés.

Si la demande d'autorisation n'a pas été soumise dans les délais et selon les modalités prévues, ou si l'autorisation d'acquérir le bien est refusée, la transaction sera annulée.

Le chapitre 3, article 7 de la loi sur la responsabilité civile limite la possibilité d'engager une action en réparation sur la base d'une décision prise par le Gouvernement.

Le chapitre 2, article 18 de la Constitution garantit l'indemnisation de la perte subie par un individu dont le bien est réquisitionné par expropriation ou par toute mesure analogue. L'indemnité est fixée conformément aux principes régis par la loi. Le chapitre 2, article 18 de la Constitution se lit ainsi :

« Tout citoyen dont le bien est réquisitionné par expropriation ou par toute mesure analogue se voit accorder pour la perte subie une indemnisation fixée conformément aux principes régis par la loi. »

GRIEFS

1. Le requérant se plaint d'une violation de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention. Du fait du refus du Gouvernement d'accorder à l'acheteur l'autorisation d'acquérir son domaine, le requérant a été privé de son droit au prix d'achat. Par ailleurs, l'examen préalable à la décision n'a pas été mené de manière à protéger efficacement ses droits : par exemple, aucune estimation n'a été pratiquée qui aurait pu étayer l'idée que le prix était trop élevé.

2. Le requérant allègue aussi une violation de l'article 6 de la Convention car il n'a pas été autorisé à engager devant les tribunaux une action en réparation pour les pertes subies du fait de la décision du Gouvernement. L'action qu'il a intentée a été rejetée pour des raisons de forme, la décision initiale ayant été le fait du Gouvernement.

.....

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de ce que, suite au refus du Gouvernement d'accorder à l'acheteur l'autorisation d'acquérir son domaine, il a été privé de son droit au prix d'achat, d'où une violation de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Selon le Gouvernement, ce grief est irrecevable pour défaut de respect de la règle des six mois énoncée à l'article 26 de la Convention.

L'article 26 de la Convention prévoit que la Commission ne peut être saisie « qu'après épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus et dans le délai de six mois, à partir de la date de la décision interne définitive ». Il est de jurisprudence constante que « la décision définitive » ne renvoie qu'aux recours internes pouvant passer pour « effectifs et suffisants » pour apaiser le grief formulé (voir notamment No 9599/81, déc. 11.3.85, D.R. 42 p. 33).

Le grief du requérant est que le refus d'accorder à l'acheteur l'autorisation d'acquérir le domaine était contraire à l'article 1 du Protocole additionnel. La question litigieuse de l'autorisation a finalement été tranchée par le Gouvernement le 27 mai 1982, par une décision non susceptible de recours.

Le requérant fait valoir que, pour se conformer à l'article 26 de la Convention, il a dû essayer d'obtenir une indemnisation pour la violation alléguée en se fondant sur le chapitre 2, article 18 de la Constitution. Selon lui, l'arrêt rendu par la Cour suprême le 22 août 1986 est « la décision définitive » au sens de l'article 26 de la Convention.

La Commission observe en premier lieu qu'en vertu du chapitre 3, article 7 de la loi sur la responsabilité civile, l'Etat est exonéré de sa responsabilité si la demande d'indemnisation se fonde sur une décision du Gouvernement qui n'a pas été annulée ou modifiée. En conséquence, une action fondée sur la loi relative à la responsabilité civile n'est pas un recours « efficace » au sens de l'article 26.

Se pose alors la question de savoir si une demande d'indemnisation fondée sur le chapitre 2, article 18 de la Constitution peut passer pour être un « recours effectif ». La Commission rappelle que cette disposition garantit une indemnisation à toute personne dont le bien est « réquisitionné par expropriation ou par toute mesure analogue ». Le tribunal de district a déclaré en l'espèce que cette disposition ne s'appliquait pas au vendeur d'un bien qui le conserve parce que l'acheteur se voit refuser l'autorisation d'en faire l'acquisition. En conséquence, le tribunal de district a débouté le demandeur sans même assigner l'Etat ni examiner plus avant le bien-fondé de la demande. La Commission ne voit en outre rien qui indique que cette disposition pourrait être réputée s'appliquer au cas d'espèce, radicalement différent d'une expropriation.

Dans ces conditions, l'action engagée par le requérant ne pouvait raisonnablement pas avoir de chances de réussir. Elle ne saurait dès lors être considérée comme un recours « efficace » ni être prise en compte pour calculer le délai de six mois prévu à l'article 26 de la Convention.

Le Gouvernement soutient que le délai de six mois a commencé à courir à partir de la décision du 28 février 1985, lorsqu'il a décidé que le versement d'une indemnisation au requérant ne se justifiait pas.

La Commission estime que même si le Gouvernement avait pu accorder une indemnisation au requérant, la décision aurait relevé du simple pouvoir discrétionnaire. Or, faire appel à une telle décision discrétionnaire ne saurait passer pour un recours à épuiser au sens de l'article 26 (cf. No 10530/83, déc. 16.5.85, D.R. 42 p. 171).

De l'avis de la Commission, le point de départ du délai de six mois est donc la décision du Gouvernement en date du 27 mai 1982. Or, la requête n'ayant été introduite auprès de la Commission que le 22 décembre 1986, il s'ensuit qu'elle est tardive et doit être rejetée, conformément à l'article 27 par. 3 de la Convention.

2. Le requérant se plaint, sur le terrain de l'article 6 de la Convention, de n'avoir pas été autorisé à engager une action devant le tribunal puisque la procédure qu'il a introduite a été rejetée pour des raisons de forme. Or, l'article 6 par. 1, première phrase, est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

La Commission remarque en premier lieu qu'elle n'a pas en l'espèce à examiner un grief d'absence de procédure répondant aux conditions de l'article 6 par. 1 pour ce qui est de la décision du Gouvernement de refuser à l'acheteur l'autorisation d'acquérir le domaine.

Le requérant se plaint simplement du rejet de son action en justice pour des raisons de forme plutôt qu'après examen de son bien-fondé. Dans la procédure, le requérant cherchait à faire trancher la question de savoir si, sur la base des dispositions du chapitre 2, article 18 de la Constitution, il avait droit à une indemnisation en raison du refus d'accorder à l'acheteur l'autorisation d'acquérir la propriété.

L'article 6 par. 1 s'applique aux contestations relatives à des « droits » que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne. L'article s'applique non seulement aux contestations relatives à des « droits » bien établis, mais aussi aux litiges concernant le point de savoir si un certain « droit » existe dans le droit interne (cf. Cour eur. D.H., arrêt *Lithgow* et autres du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 70, par. 192). Toutefois, cette contestation sur l'existence d'un droit doit être « réelle et sérieuse » (voir Cour eur. D.H., arrêt *Bentham* du 23 octobre 1985, série A n° 97, p. 14, par. 32).

La Commission estime que le requérant cherchait à obtenir un droit à indemnisation qui n'avait manifestement aucun fondement en droit suédois. De fait, aucune disposition n'existe qui, dans un cas analogue à celui de l'espèce, autorise le vendeur à se voir indemnisé pour toute perte financière censée résulter d'un refus d'accorder à l'acheteur l'autorisation d'acquérir une propriété. Il est clair également que le requérant n'a pas même allégué un tel droit au regard de la loi d'acquisition foncière. Il n'a pas non plus cherché à obtenir une indemnisation sur la base de la loi relative à la responsabilité civile. Il a choisi d'invoquer la Constitution, qui prévoit une indemnisation en cas d'expropriation ou d'autre atteinte analogue au droit de propriété. Comme le montrent les décisions des tribunaux suédois, c'est là un argument tellement exagéré que le tribunal de district n'a même pas assigné l'Etat à comparaître, mais a rejeté la demande sans avoir entendu le point de vue de l'Etat.

La Commission estime que l'action du requérant était si manifestement dépourvue de fondement en droit suédois qu'il n'y avait pas de contestation sérieuse sur l'existence d'un droit au regard de la législation suédoise. En conséquence, l'intéressé ne cherchait pas à faire statuer sur un quelconque «droit» en Suède et l'article 6 par. 1 de la Convention est dès lors inapplicable.

Il en découle que la requête est, sur ce point, incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 2.

3. La Commission ne constate l'existence d'aucun point litigieux au regard de l'article 13 de la Convention, invoqué par le requérant dans ses observations.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.