[TRADUCTION]

(...)

EN FAIT

Le requérant [M. Hubert Ankarcrona], ressortissant suédois, est né en 1949 et réside à Upplands Väsby.

Devant la Cour, il est représenté par M^e^ J. Södergren, avocat exerçant au barreau de Stockholm.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant est l'unique actionnaire de Skyddsvakt Hubert Ankarcrona AB, société suédoise à responsabilité limitée, habilitée à faire le commerce de certains types de matériel militaire. Par une décision gouvernementale du 30 novembre 1995, la société s'est vu délivrer une licence, valable jusqu'au 30 novembre 2000, pour faire le commerce notamment de véhicules de sauvetage et d'embarcations amphibies.

Il semble que la société ait acheté au Royaume-Uni du matériel militaire, dont des véhicules blindés, non couvert par la licence susmentionnée. Après quoi elle demanda que celle-ci fût étendue entre autres aux véhicules blindés.

Le 26 juin 1996, l'inspection nationale des produits stratégiques (*Inspektionen för strategiska produkter* – « l'inspection ») débouta la société de sa demande. Elle déclara que les licences étaient octroyées selon des critères très restrictifs et qu'elle ne voyait pas de raison d'étendre la licence existante de la société. Le 27 novembre 1996, l'inspection écarta pour le même motif une nouvelle demande de la société. Les décisions de l'inspection étaient insusceptibles de recours.

B. Le droit interne pertinent

En vertu de l'article 20 § 1 du chapitre 2 de l'Instrument de Gouvernement (*regerings-formen*), le droit de faire du commerce ou d'exercer une profession libérale ne peut subir d'autres restrictions que celles visant à protéger des intérêts publics importants, mais jamais à seule fin de favoriser les intérêts financiers de personnes physiques ou d'entreprises particulières.

La loi de 1992 sur le matériel militaire (*lagen om krigsmateriel* – « la loi de 1992 ») régit les activités telles que la fabrication, la fourniture et l'exportation de matériel militaire. Elle couvre donc les armes, les munitions

et autre matériel destinés à l'usage militaire que les règlements pris par le gouvernement considèrent comme du matériel militaire. Ces règlements figurent en annexe à l'ordonnance de 1992 sur le matériel militaire (*förordningen om krigsmateriel*).

La loi de 1992 prohibe de manière générale la fabrication, la fourniture et l'exportation de matériel militaire (articles 3-6). Pour obtenir une dérogation au principe général, il faut un permis ou une licence spécifiques. Jusqu'en 1996, c'était le gouvernement qui tranchait lui-même toutes les questions relatives notamment à la fourniture de matériel militaire. Le ministre responsable tranchait les problèmes de routine. Depuis le 1er janvier 1996, l'inspection est l'autorité suédoise qui examine les demandes de permis au titre de la loi de 1992. Toutefois, lorsqu'elle estime qu'une question relevant de la loi de 1992 revêt un intérêt de principe ou une importance particulière pour telle ou telle raison, elle en réfère au gouvernement (article 1a).

Les permis de fabriquer, de fournir et d'exporter du matériel militaire visés par la loi de 1992 ne peuvent être délivrés que s'ils répondent à des raisons de sécurité ou de politique de défense et à condition qu'ils ne soient pas en contradiction avec la politique étrangère de la Suède (article 1a). Les travaux préparatoires de la loi (voir le projet de loi 1991/92 no 174) fournissent des lignes directives quant au mode d'application de ce principe. Les décisions antérieures du gouvernement dans des matières analogues servent d'indications lors de l'examen de cas ultérieurs et l'inspection en tient donc compte pour appliquer la loi. D'après les principes qui découlent de la pratique antérieure du gouvernement, un permis n'est délivré que s'il est nécessaire à la fourniture de matériel militaire et répond à un besoin de savoir-faire en la matière. Il faut encore que la délivrance d'un permis n'aille pas à l'encontre des objectifs de la politique étrangère de la Suède et des principes sur lesquels elle repose.

Un permis délivré en vertu de la loi de 1992 peut, par principe, être annulé à tout moment si son titulaire méconnaît une disposition de la loi, ou une réglementation, une condition ou une disposition adoptées en application de la loi ou si une autre raison particulière justifie cette annulation (article 16).

La décision de l'inspection d'annuler un permis en application de l'article 16 de la loi de 1992 ou de fixer des droits en application de l'article 22 peut être attaquée devant les juridictions administratives. Toute autre décision prise par l'inspection en vertu de la loi est insusceptible d'appel (article 23a).

Lorsque l'inspection défère une question au gouvernement en vertu de l'article 1a de la loi de 1992, une demande de contrôle juridictionnel peut être portée devant la Cour administrative suprême (*Regeringsrätten*) conformément à la loi de 1988 sur le contrôle juridictionnel de certaines décisions administratives (*lagen om rättsprövning av vissa*

förvaltningsbeslut). Tel est le cas cependant uniquement si le gouvernement a décidé d'annuler un permis de fabriquer ou de fournir du matériel militaire en application de l'article 3 ou de l'article 4 de la loi de 1992.

La question de l'appel a été discutée lors de l'établissement de l'inspection (voir le projet de loi 1995/96 n° 31). Les considérations relevant de la défense ou de la sécurité nationales et de la politique étrangère sont les seules qui aient été jugées pertinentes et qui doivent être déterminantes pour la décision à rendre sur une question de permis en vertu de la loi de 1992. Les intérêts privés, comme l'intérêt d'une société candidate à un permis à écouler ses produits sur le marché du matériel militaire, ne doivent pas entrer en ligne de compte. Le fait que, lors de son appréciation, l'autorité appelée à se prononcer sur une question de permis ne doive pas envisager de pareils intérêts explique aussi pourquoi il n'est pas loisible de défendre ceux-ci en appel ou dans le cadre d'une demande de contrôle juridictionnel. Il en a toutefois été jugé différemment lorsque se trouve en jeu l'annulation d'un permis. Dans cette hypothèse, la prémisse est que le titulaire du permis est en droit de le conserver. Les considérations tenant aux droits juridiques du particulier ou de la société dont il s'agit passent alors pour revêtir plus de pertinence. On a pourtant souligné aussi que l'on ne peut attendre des tribunaux qu'ils se livrent à des appréciations à caractère nettement politique.

GRIEFS

1. Le requérant, qui invoque l'article 6 § 1 de la Convention, se plaint de l'impossibilité de recourir contre la décision de l'inspection du 27 novembre 1996. Selon lui, la société s'est vu priver de l'accès à un tribunal.

2. Par suite de la décision susmentionnée, la société ne pourrait faire commerce du matériel en question ou en faire quelque autre usage commercial. Le droit de la société au respect de ses biens aurait donc été violé. Le requérant invoque à cet égard l'article 1 du Protocole n° 1.

EN DROIT

1. Aux termes de l'article 34 (ancien article 25) de la Convention, la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles.

Cette disposition exige qu'un individu requérant prétende avoir été directement et réellement lésé par la violation qu'il allègue (voir, par exemple, l'arrêt Irlande c. Royaume-Uni du 18 janvier 1978, série A n° 25, pp. 90-91, §§ 239-240).

Le Gouvernement conteste que le requérant puisse se prétendre victime au sens de l'article 34 de la Convention, puisque la décision litigieuse d'écarter la demande d'un permis pour la fourniture de matériel militaire visait l'entité juridique Skyddsvakt Hubert Ankarcrona AB et qu'il en va de même des autres décisions que le requérant a produites à l'appui de sa requête.

Le requérant soutient qu'il y a en pratique identité entre lui-même et son affaire et qu'il doit donc être considéré comme victime au sens de l'article 34 de la Convention.

En l'occurrence, la Cour rappelle que le requérant est seul propriétaire de Skyddsvakt Hubert Ankarcrona AB. En conséquence, et contrairement à la situation examinée par exemple dans l'affaire Agrotexim et autres c. Grèce (arrêt du 24 octobre 1995, série A n° 330-A, pp. 24-25, § 65), où les sociétés requérantes ne possédaient que la moitié environ des actions de la société dont il s'agissait, il n'y a en l'espèce aucun risque de divergence d'opinion parmi les actionnaires ou entre les actionnaires et le conseil d'administration quant à la réalité des atteintes aux droits protégés par la Convention et ses Protocoles ou quant à la manière la plus adéquate d'y réagir.

En l'absence d'intérêts concurrents qui pourraient être source de difficultés par exemple quant à la question de savoir qui a qualité pour saisir la Cour et eu égard aux circonstances de la cause dans leur ensemble, le requérant peut, selon la Cour, raisonnablement se prétendre victime au sens de l'article 34 de la Convention en ce qui concerne les mesures querellées prises à propos de sa société.

2. Le requérant se plaint de l'impossibilité de recourir contre la décision de l'inspection du 27 novembre 1996 et de ce que sa société se soit dès lors vu priver selon lui de l'accès à un tribunal. Il invoque à cet égard 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 (...) établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Pour que l'article 6 § 1 dans sa branche « civile » trouve à s'appliquer, il doit exister une « 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 (voir, par exemple, l'arrêt Zander c. Suède du 25 novembre 1993, série A n° 279-B, p. 38, § 22). L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question (voir, par exemple, l'arrêt Fayed c. Royaume-Uni du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, pp. 45-46, § 56).

Selon le Gouvernement, le requérant – ou plutôt sa société – ne peut tirer de la législation nationale aucun droit à un permis de fournir du matériel militaire. En effet, en vertu de la loi de 1992 un permis *peut* être délivré une fois appréciée sa nécessité du point de vue de la politique de défense et de sécurité et à condition que sa délivrance n'aille pas à l'encontre de la politique étrangère de la Suède ; par contre, le besoin pour le requérant lui-même d'un tel permis n'entre nullement en ligne de compte. En d'autres termes, soutient le Gouvernement, l'on peut dire qu'en la matière les autorités compétentes jouissent d'un pouvoir d'appréciation illimité, de sorte qu'aucun droit à proprement parler n'est reconnu en droit interne.

Le Gouvernement soutient en outre que le fait que la société du requérant était déjà autorisée à fournir certains types de matériel militaire – autres que celui en cause ici – ou à en faire commerce n'a aucune incidence sur la question de savoir si l'on peut dire qu'il existait en droit interne un droit à fournir un type totalement différent de matériel.

Eu égard à l'ensemble de ces circonstances, le Gouvernement considère qu'un droit à fournir du matériel militaire ne saurait passer pour un « droit de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Il y a à cela, selon lui, deux raisons tenant en premier lieu aux éléments de droit public de la législation interne pertinente et, en second lieu, au fait que les affaires de la société du requérant ne reposaient pas sur la commercialisation et la vente du matériel visé dans la demande qui fut écartée le 27 novembre 1996.

Le Gouvernement fait valoir aussi que les considérations qui interviennent dans les questions de permis au titre de la loi de 1992 revêtent en général un caractère politique et ne se prêtent donc guère à un examen judiciaire. Une appréciation des considérations politiques en jeu serait selon lui si éloignée de l'exercice de la fonction judiciaire normale que les garanties de l'article 6 de la Convention ne sauraient passer pour couvrir les désaccords qui pourraient en résulter. Dès lors, selon le Gouvernement, il n'y aurait pas de « contestation » au sens dudit article.

Le requérant affirme que le principe sous-jacent en jeu en l'occurrence est la liberté du commerce, selon lui un « droit de caractère civil » garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 ainsi que par la Constitution suédoise. D'après lui, les dispositions de la loi de 1992 s'analysent en une limitation à ce droit qui n'est ni légitime ni proportionnée au but poursuivi.

Pour rechercher s'il existait une « contestation » relative à un « droit » de nature à faire jouer l'article 6 § 1, la Cour recherchera d'abord si l'on peut dire de manière défendable qu'un « droit » à faire le commerce de matériel militaire était reconnu en droit interne.

Compte tenu du statut de la Convention dans l'ordre juridique de la Suède, la Cour relève en premier lieu que la Convention n'accorde pas aux individus ou aux sociétés le droit de faire le commerce de matériel militaire, qu'il s'agisse par exemple de véhicules militaires, de munitions, d'armes conventionnelles ou d'armes de destruction massive. L'on ne peut déduire un

tel droit ni de l'article 6 § 1 ni de quelque autre disposition de la Convention ou de ses Protocoles. L'on ne peut donc trancher la question de savoir si dans un cas donné pareil droit existe qu'en se référant au droit interne.

A ce propos, pour déterminer si l'on pouvait dire de manière défendable qu'un « droit », de caractère civil ou autre, était reconnu par le droit suédois, la Cour doit considérer le libellé des dispositions légales pertinentes et la manière dont les autorités internes les interprètent.

Elle rappelle à cet égard que la loi de 1992 frappe d'une interdiction générale la fourniture de matériel militaire, entre autres. En dépit de cette interdiction, un permis peut être délivré pour la fourniture de pareil matériel à condition que ce permis cadre avec la politique nationale de la Suède. Encore une fois, un permis ne peut être délivré que si des raisons de politique de sécurité ou de défense le justifient et à condition qu'il ne soit pas en contradiction avec la politique étrangère de la Suède. En conséquence, des considérations de défense et de sécurité nationales ainsi que de politique étrangère sont les seules qui soient à prendre en compte et soient déterminantes pour une question de permis au titre de la loi de 1992. Les intérêts privés, comme celui du négociant à diffuser des produits sur le marché du matériel militaire, n'entrent pas en balance. Comme l'autorité appelée à trancher une question de permis ne doit pas envisager ces intérêts lors de son appréciation, il n'est pas non plus possible de les faire valoir en appel ou dans le cadre d'une demande de contrôle juridictionnel.

Attribuer à un organe de l'Etat un pouvoir d'appréciation illimité en pratique indique clairement que le droit interne ne consacre pas un droit à proprement parler (voir, par exemple, l'arrêt Masson et Van Zon c. Pays-Bas du 28 septembre 1995, série A n° 327, pp. 19-20, § 51). La Cour relève à cet égard que la présente affaire se distingue manifestement des cas où un Etat a introduit un véritable droit que l'on peut mettre en rapport avec des critères tangibles et dont les autorités compétentes et, moyennant appel, les juridictions nationales, peuvent examiner l'existence sans difficulté particulière. De tels droits relèvent à l'évidence de l'article 6 § 1, qu'il s'agisse, par exemple, du droit à la sécurité sociale et à l'assistance sociale (voir, notamment, l'arrêt Feldbrugge c. Pays-Bas du 29 mai 1986, série A n° 99), du droit à une licence de transport de service public (voir, entre autres, l'arrêt Pudas c. Suède du 27 octobre 1987, série A n° 125-A), ou du droit à une licence de débit de boissons (voir, par exemple, l'arrêt Tre Traktörer AB c. Suède du 7 juillet 1989, série A n° 159).

La loi de 1992 ne renferme pas de pareils critères applicables, mais laisse totalement à l'inspection, auparavant au gouvernement, le soin de décider, après une appréciation de la politique de sécurité nationale et de la situation actuelle au plan régional et général en matière de sécurité, s'il y a lieu ou

non de délivrer un permis. La situation ou les besoins du candidat concerné ne sont aucunement déterminants pour l'issue de cette évaluation. Tout au contraire, ils ne sont nullement pris en compte.

Eu égard à ce qui précède, que la procédure querellée s'analysât ou non en une « contestation » aux fins de l'article 6 § 1, la Cour conclut que, en toute hypothèse, les revendications du requérant ne portaient pas sur un « droit » dont on pouvait dire de manière défendable qu'il était reconnu en droit suédois. Dans ces conditions, l'article 6 § 1 de la Convention ne s'appliquait pas à la procédure dénoncée et n'a donc pas été enfreint dans le chef du requérant.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

3. Enfin, le requérant se plaint que, par suite de la décision de l'inspection, la société ne puisse faire un usage commercial du matériel dont il s'agit. Le droit de la société au respect de ses biens serait donc méconnu. Le requérant invoque sur ce point l'article 1 du Protocole n° 1, 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. »

La Cour note que le requérant n'a été dépossédé d'aucun bien. Qui plus est, la mesure prise par l'inspection était sans conteste prévue par la loi. Le refus de délivrer le permis avec pour conséquence que le requérant n'a pu faire un usage commercial du matériel militaire en question peut toutefois s'analyser en une réglementation de l'usage des biens au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

La Cour rappelle à ce propos qu'au titre de cette disposition, le contrôle auquel elle se livre consiste à examiner la proportionnalité d'une mesure de réglementation au but recherché (voir, par exemple, Procola et autres c. Luxembourg, requête n° 14570/89, décision de la Commission du 1er juillet 1993, Décisions et rapports 75, p. 5). Elle rappelle qu'en l'occurrence le but recherché était de veiller à ce que le commerce de certain matériel militaire se conciliât avec les obligations et intérêts nationaux et internationaux de la Suède. La Cour estime qu'il relevait assurément de l'intérêt général au sens de l'article 1, second alinéa, du Protocole n° 1. Elle considère en outre que dans les circonstances, le refus de délivrer le permis était proportionné à l'objectif poursuivi. Partant, l'ingérence dans les biens du requérant était justifiée au regard du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.