La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 9 juillet 1986 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
G. SPERDUTI
G. JÖRUNDSSON
G. TENEKIDES
S. TRECHSEL
B. KIERNAN
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H. DANELIUS
G. BATLINER
H. VANDENBERGHE
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL

M. J. RAYMOND, Secrétaire adjoint de la Commission ;

Vu l'article 25 (art. 25) de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 7 septembre 1984 par R.L. contre La Suède et enregistrée le 28 septembre 1984 sous le N° de dossier 11179/84 ;

Vu le rapport du 15 mars 1985 (article 40 du Règlement intérieur de la Commission) ;

Vu les observations du Gouvernement défendeur sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête du 27 août 1985 et les observations en réponse du requérant du 15 octobre 1985 ;

Vu le rapport du 15 novembre 1985 (article 40 du Règlement intérieur) ;

Vu l'audience sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête du 9 juillet 1986 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

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

Le requérant, ressortissant suédois, né en 1922, ingénieur consultant, est domicilié à Solna, ville limitrophe de Stockholm. Il est représenté par M. Bertil Grennberg, conseil en brevets, domicilié à Uppsala.

Le requérant est locataire d'un appartement de six pièces de 119 m2, sis dans un immeuble de rapport qui est la propriété de M. Busk Erik Johansson. Le contrat de location conclu le 1er octobre 1982 entre le requérant et le propriétaire, comporte une clause selon laquelle le montant du loyer est déterminé par négociation entre l'Union des locataires "Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm" et l'Union des propriétaires d'immeubles "Stockholms Fastighetsägareförening". Il existe entre les deux unions une convention qui règle les modalités de ces négociations. L'Union des locataires touche une commission versée par le propriétaire, commission proportionnelle au montant du loyer convenu par les deux unions et s'élevant actuellement à O,3 % du loyer.

Avant l'exposé de la procédure qui est à la base de la présente requête, on trouvera ci-après une brève description du marché du logement en Suède et une description de la législation suédoise pertinente.

I. Marché de la location et législation pertinente

a) Evolution du marché de la location

En raison de l'accroissement de la population urbaine un nombre important d'immeubles a été construit à partir des années 1890. Alors que les anciens immeubles appartenaient généralement à des particuliers, les immeubles modernes avaient pour propriétaires également des organismes à capitaux publics. La plupart des logements étaient loués. A la fin de la première guerre mondiale les loyers ont fortement augmenté. Pour compenser l'inégalité des ressources existant sur le marché libre entre locataires et propriétaires, on a créé en 1917 les premiers comités des loyers (hyresnämnd). Des représentants des locataires et des propriétaires siégeaient au sein de ces comités, présidés par un juriste. Les comités étaient compétents pour intervenir comme médiateurs et pour décider des litiges portant sur le montant des loyers. Ce système a été supprimé en 1923, avec le retour à la liberté du marché.

Des mesures économiques sévères ont été prises pendant la deuxième guerre mondiale, comportant un gel des prix et le vote d'une loi sur la réglementation des loyers (lag om hyresreglering 1942 : 429). En principe, les loyers étaient maintenus au niveau existant à cette époque. Les comités des loyers ont été réinstitués. Certains logements ont cessé de correspondre à leur valeur marchande. Bien que les transactions économiques liées à la signature des contrats de location fussent interdites par la loi, elles avaient néanmoins lieu. En conséquence, il a été décidé dans les années 1970 d'abroger la loi de 1942, sans cependant revenir à la liberté du marché pour ne pas provoquer une augmentation forte des loyers.

b) La négociation des loyers

La loi sur la négociation des loyers (hyresförhandlingslagen 1978 : 304) prévoit (art. 1) que les conditions de location sont négociées entre, d'une part, un propriétaire ou un propriétaire et une organisation de propriétaires et, d'autre part, une organisation de locataires. Les modalités de négociation sont adoptées par les parties ou par un comité des loyers. Si un contrat de location contient une clause de négociation (förhandlingsklausul), le locataire doit accepter les dispositions convenues entre les parties.

Un litige concernant l'introduction ou le maintien d'une clause de négociation peut être soumis à un comité des loyers. La loi de 1978 stipule (art. 2) qu'une clause de négociation est introduite ou maintenue si cela n'est pas déraisonnable, eu égard aux conditions d'existence des locataires ou à l'avis d'autres locataires affectés par cette clause. Il y a des circonstances pouvant justifier une dispense de l'obligation d'accepter une clause de négociation :

- les particularités du logement ;

- le système de négociation peut être réservé à une partie des logements concernés ;

- les relations personnelles entre le propriétaire et le locataire ;

- négociations menées en violation de la loi de 1978 ;

- rémunération excessive de l'organisme des locataires.

Selon la loi de 1978, il peut être décidé dans le cadre de la

négociation que le loyer englobera une somme destinée à dédommager l'organisation de locataires pour le rôle joué dans les négociations. Le système de négociation des loyers devrait en principe s'appliquer à un ou plusieurs immeubles. Actuellement, il s'applique à tous les logements détenus par les organismes publics et à 80 % des habitations privées composées de plus de deux appartements (flerfamiljshus).

c) Les comités des loyers

Selon l'article 4 de la loi sur les comités des baux et les comités des loyers (lag om arrendenämnder och hyresnämnder 1973 : 188), les comités des loyers jugent des litiges en matière de loyers conformément aux dispositions du titre 12 du code foncier (jordabalken) ; ils jugent également les litiges concernant l'application de la loi sur la négociation des loyers ainsi que d'autres lois. Les comités agissent aussi comme médiateur. Il y a 12 comités des loyers en Suède. En 1984 ils ont examiné 31194 affaires ; à la fin de l'année, 8731 affaires étaient pendantes. Chaque comité se compose d'un président juriste et de deux assesseurs, dont l'un doit être au fait des problèmes en matière d'administration des immeubles d'habitation ou des immeubles dont des appartements sont occupés par leur propriétaire. L'autre assesseur doit connaître les conditions prévalant pour les locataires ou les propriétaires occupants (bostadsrättshavare). Les membres non juristes sont désignés par l'administration nationale des tribunaux (domstolsverket) parmi les personnes proposées par les organisations du marché du logement (principalement l'Union nationale des propriétaires et l'Union nationale des locataires). Ces membres sont censés agir à titre personnel et non comme représentants de leurs unions.

Les procédures sont en principe orales (art. 9 de la loi). Les investigations peuvent englober un examen des logements et l'audition sous serment de témoins ou d'experts (art. 17 - 19a). La procédure applicable à l'audition des témoins est définie par le code de procédure judiciaire (rättegångsbalken). Les décisions sont motivées (art. 21). Elles sont en principe annoncées le jour de l'audience, et au plus tard deux semaines après. Les parties sont informées à l'audience de la date à laquelle la décision sera annoncée. Une copie est adressée aux parties dans les 7 jours de l'audience, si la décision est annoncée à l'audience. Les comités ne sont pas considérés comme des tribunaux, mais ont le statut d'autorités administratives en Suède. Toutefois, les dispositions du code de procédure judiciaire régissant les votes, la récusation, la publicité des procédures et des décisions s'appliquent à eux (art. 20, 27, 28). Les comités appliquent d'autres dispositions du code de procédure judiciaire par analogie, en particulier les dispositions régissant les litiges ordinaires (dispositiva tvistemål). Dans les autres cas, les dispositions générales de la loi administrative (förvaltningslagen 1971 : 290) sont d'application.

d) La cour d'appel des locations

Contrairement aux comités des loyers, la cour d'appel des locations est un tribunal. La loi sur la cour d'appel des locations (lagen om bostadsdomstol 1974 : 1081) stipule que cette cour statue sur les appels interjetés contre les décisions des comités dans les cas prévus par la loi. On ne peut pas interjeter un recours contre les décisions de la cour (art. 3). La cour se compose (art. 5) d'au moins 3 membres juristes, d'un assesseur ayant une formation technique (l'"assesseur technique") et, au plus, de 12 membres ayant des connaissances particulières sur la situation du marché du logement (assesseurs "à intérêts"). Les membres sont nommés par le Gouvernement. Les juristes et l'assesseur technique ne doivent pas être désignés parmi les personnes pouvant être considérées comme représentant les intérêts des propriétaires ou des locataires (art. 7). Les assesseurs à intérêts sont désignés par les mêmes organisations qui désignent les membres des comités. Tous les membres prêtent le serment judiciaire.

Le quorum de 7 membres est exigé. Toutefois, le quorum de 4 suffit si aucun d'eux n'exige la présence des 7 membres (art. 12). Lorsque la cour siège en présence de 7 membres, 3 d'entre eux doivent être juristes et 4 assesseurs "à intérêts" (2 connaissant l'administration des logements et 2 autres la situation des locataires). Si le quorum est de 4 membres, 2 sont juristes et 2 assesseurs "à intérêts". Dans certains cas, l'assesseur technique remplace l'un des juristes. Le président est toujours un juriste (art. 13 - 15). Les dispositions générales du code de procédure judiciaire s'appliquent. En principe, la cour suit la procédure d'une cour d'appel ordinaire. Dans son domaine, la cour d'appel des locations statue en dernier ressort. La procédure est en principe écrite, mais une audience orale peut être tenue en cas de besoin. Les décisions sont annoncées, dès que possible, à l'occasion d'une audience, ou mises à la disposition des intéressés au greffe. Dans ce cas, une copie est expédiée aux parties par la poste.

II. Procédure suivie en l'espèce

a) Comité des loyers

Le requérant, mécontent du montant du loyer et du fait d'être représenté par l'Union des locataires, a dénoncé son contrat de location par lettre recommandée du 15 juin 1983 proposant au propriétaire un nouveau contrat stipulant un loyer fixe.

Cette demande ayant été repoussée le requérant a porté le 23 juin 1983 le litige devant l'organe compétent, le comité des loyers (hyresnämnden). Le requérant a d'abord récusé les deux membres du comité non-magistrats, à savoir les représentants de l'Union des propriétaires et de l'Union des locataires. Le requérant estimait que ni l'un ni l'autre ne pouvait juger le litige de façon objective et impartiale, étant donné que l'affaire portait sur la raison d'être des deux unions qui vivent des recettes des négociations de loyers. Le requérant a fait valoir un risque de discrimination pour des motifs politiques de la part de l'Union des locataires, de tendance socialiste, étant donné qu'il est conseiller général (landstingsman) élu comme représentant du parti "Moderata samlingspartiet" (modéré, centre-droite). Le requérant a, en outre, exigé la suppression de la clause de négociation dans son contrat. Il a également objecté contre le montant du loyer.

Le comité des loyers a examiné l'affaire à l'audience du 17 novembre 1983. Le magistrat président du comité a rejeté la demande de récusation, décision rendue séance tenante, en invoquant les motifs suivants : selon l'article 5 de la loi de 1973 sur les comités des baux et les comités des loyers, le comité se compose d'un membre connaissant bien l'administration des immeubles d'habitation et d'un autre membre connaissant la situation des locataires. En l'espèce, ces membres ont été désignés par l'administration nationale des tribunaux sur proposition de l'Union nationale des propriétaires d'immeubles et de l'Union nationale des locataires. Cette circonstance ne saurait constituer à elle seule un motif de récusation. Le comité a ensuite entendu les parties. A l'issue de l'audience le président a informé les parties que la décision du comité serait à leur disposition au bureau du comité le ler décembre 1983. Le requérant a reçu une copie de la décision par lettre ordinaire.

b) Cour d'appel des locations

Le requérant a formé un appel auprès de la cour d'appel des locations (bostadsdomstolen), en invoquant les articles 6, 11 et 13 (art. 6, art. 11, art. 13) de la Convention. Il a déclaré que la cour, dernière instance nationale compétente, était censée être l'instance nationale au sens de l'article 13 (art. 13). Il a réclamé un examen

approfondi de la demande de récusation déjà formulée devant l'instance précédente. Le requérant a également récusé les éventuels assesseurs de la cour qui représentent les Unions des locataires et des propriétaires. Quant au fond il a maintenu sa demande tendant à l'émancipation de la tutelle de l'Union des locataires et sa demande de pouvoir fixer son loyer par un contrat individuel.

La cour a informé le requérant par lettre du 28 décembre 1983 qu'elle pouvait rendre sa décision sur la base du dossier sans recourir à une audience orale.

Le 23 février 1984, un magistrat de la cour a rejeté la demande de récusation visant les assesseurs "à intérêts" de la cour, dans une décision distincte devant être communiquée, ainsi qu'il ressort du procès-verbal, le 2 avril 1984. Il ressort de cette décision que le fait que les deux assesseurs avaient des liens avec les unions sur propositions desquelles ils avaient été nommés, ne saurait constituer un motif de récusation.

La cour, composée de deux juristes et de deux assesseurs "à intérêts", a siégé à huis clos, en l'absence des parties, et a rendu sa décision le 2 avril 1984. La cour a confirmé la décision du comité des loyers. Le requérant a reçu par lettre ordinaire une photocopie de la décision rejetant son appel. Cette décision faisant mention d'une autre décision du tribunal "du même jour" rejetant la demande de récusation, le requérant a demandé à la cour des éclaircissements sur cette décision. Il a alors reçu par envoi du 17 avril 1984 une photocopie de ladite décision, rendue le 23 février 1984.

GRIEFS

Les griefs du requérant peuvent se résumer comme suit :

Le requérant se plaint que sa cause n'a pas été entendue publiquement par un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6, par. 1 (art. 6-1), de la Convention. On peut douter que le comité des loyers ait le caractère d'un tribunal. Dans une décision du 7 octobre 1983 le comité des loyers de Malmö le nie explicitement. En l'espèce, le comité a statué dans une composition contraire aux exigences de l'article 6 (art. 6) car il n'offrait pas les garanties requises d'indépendance et d'impartialité. La cour d'appel des locations peut être considérée, selon toutes les apparences, comme un "tribunal" au sens de l'article 6 (art. 6), mais elle n'a pas entendu la cause du requérant conformément à cette disposition. Elle ne satisfait pas non plus aux exigences d'indépendance et d'impartialité. Un des assesseurs, Mme Märta Kåremo, n'était pas seulement nommée sur proposition de l'Union des locataires, mais elle était même l'employée de celle-ci (syndic, "ombudsman"). La décision de la cour n'a pas été rendue en audience publique. Elle n'a d'ailleurs été notifiée au requérant que dans une version incomplète. En effet, la décision du 23 février 1984 relative à la récusation n'a été communiquée ultérieurement que sur réclamation du requérant. Cette décision a été rendue par un seul magistrat, ce qui est contraire à la loi.

Le requérant se plaint d'une violation de son droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile, garanti par l'article 8, par. 1 (art. 8-1), de la Convention. Les droits et obligations d'ordre contractuel concernant l'appartement qui sert de domicile au requérant, font partie intégrante du domicile. L'intervention quasi-obligatoire d'un syndicat ayant un caractère de monopole, dans les relations entre locataires et propriétaires méconnaît les droits garantis par l'article 8, par. 1 (art. 8-1). Cette ingérence ne saurait être justifiée au regard de l'article 8, par. 2 (art. 8-2).

Le requérant se plaint d'une violation de son droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11, par. 1 (art. 11-1), de la Convention. Cette liberté comprend aussi le droit de ne pas être

tyrannisé par des syndicats auxquels on ne veut pas s'affilier. Il est acceptable qu'un syndicat de salariés ayant une position dominante et qui passe un accord collectif sur les salaires de ses membres, fixe ainsi les salaires pour les salariés qui ne sont pas membres. Un tel arrangement ne saurait être accepté en matière de loyers où il faut tenir compte de nombreux facteurs, comme l'état des logements, la commodité d'accès aux transports collectifs, le site, etc., sans parler de questions de goût. Le transfert forcé du droit de négociation des locataires au profit d'un syndicat monopoliste, s'agissant du prix de location de biens aussi divers, méconnaît le droit à la liberté d'association. L'ingérence ne saurait être justifiée au regard de l'article 11, par. 2 (art. 11-2).

Le requérant se plaint d'une violation de son droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, garanti par l'article 13 (art. 13) de la Convention. Le requérant a dénoncé les violations de la Convention devant les deux instances qui ont traité l'affaire. Or, la cour d'appel des locations, dernière instance interne, a délibérément méconnu ses obligations en refusant de redresser les violations de la Convention. Le requérant n'a donc pas disposé d'un recours effectif.

Le requérant se plaint d'une violation de son droit au respect de ses biens, garanti par l'article 1er du Protocole additionnel (P1-1). Le requérant considère que le fait que le législateur confère à une organisation privée le droit de faire main basse sur l'argent du requérant, constitue une violation du droit de propriété.

PROCEDURE

Le 15 mars 1985, un membre de la Commission, agissant comme rapporteur, a examiné la requête et a soumis à la Commission un rapport (art. 40 du Règlement intérieur).

Le 6 mai 1985, la Commission a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement défendeur et d'inviter celui-ci à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés des articles 6 et 13 (art. 6, art. 13) de la Convention. Le Gouvernement a été invité à prendre en considération les questions suivantes :

a) Le comité des loyers et la cour d'appel des locations peuvent-ils en l'espèce être considérés comme des tribunaux impartiaux au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention, vu la composition de ces organes et le caractère du litige opposant le requérant au propriétaire de l'immeuble ?

b) Les décisions du comité des loyers et de la cour d'appel des locations ont-elles été rendues publiquement au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention ?

c) Les recours devant le comité des loyers et la cour d'appel des locations étaient-ils des recours efficaces au sens de l'article 13 (art. 13) de la Convention, vu la composition de ces organes et le caractère du litige ?

Le délai imparti au Gouvernement pour présenter ses observations - 19 juillet 1985 - a été, sur sa demande, prolongé jusqu'au 1er septembre 1985. Les observations du Gouvernement ont été présentées le 27 août 1985. Le conseil du requérant y a répondu par un mémoire du 15 octobre 1985.

Le 15 novembre 1985, le Rapporteur a présenté un second rapport à la Commission qui décida le 12 décembre 1985 d'inviter les parties à lui présenter oralement des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête (article 42, par. 3 b du Règlement intérieur), en particulier sur les points suivants :

a) La cour d'appel des locations peut-elle être considérée en l'espèce comme un tribunal impartial au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention, vu la manière dont avaient été désignés les assesseurs "à intérêts" et la nature particulière du litige entre le requérant et le propriétaire de l'immeuble ?

b) L'arrêt de la cour d'appel des locations a-t-il été rendu de manière à satisfaire à l'exigence de publicité à l'article 6 (art. 6) de la Convention ?

Le 9 juillet 1986, la Commission a tenu une audience sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête. A l'audience les parties étaient représentées comme suit :

Le Gouvernement :

M. Hans CORELL, Directeur général des affaires juridiques et consulaires au Ministère des Affaires étrangères, agent ;

Mme Lena MOORE, Conseiller juridique au Ministère de la Justice, conseil ;

M. Håkan JULIUS, Conseiller juridique au Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, conseil.

Le requérant :

M. Bertil GRENNBERG, Conseil en brevets, Uppsala.

ARGUMENTATION DES PARTIES

Les arguments du Gouvernement peuvent se résumer comme suit :

Le Gouvernement n'objecte pas à la recevabilité sous l'angle de l'épuisement des voies de recours internes et de celle du délai de six mois visés à l'article 26 (art. 26). Toutefois, la requête est irrecevable, en partie comme étant incompatible ratione materiae avec la Convention, en partie comme étant manifestement mal fondée.

Le Gouvernement admet que l'article 6 (art. 6) est applicable, les questions soulevées par la requête ayant trait à la détermination des droits et obligations de caractère civil du requérant.

Le comité des loyers est-il un tribunal au sens de l'article 6 (art. 6) ? Le fait que le comité est considéré comme une autorité administrative en droit suédois n'est pas décisif pour l'interprétation de la Convention. Un "tribunal" doit être indépendant, impartial et établi par la loi. Il ressort de la loi de 1973 que les comités sont établis par la loi. Reste à examiner s'ils sont indépendants et impartiaux.

Il ne saurait y avoir de doute quant à l'indépendance. Selon la Constitution suédoise (chap. 11/2), aucune autorité ne peut décider de quelle manière un tribunal doit statuer ; les organes administratifs jouissent d'une indépendance analogue (chap. 11/ 7) lorsqu'ils exercent un pouvoir officiel dans les cas concernant les particuliers ou qu'ils appliquent la loi. Les comités appliquent un grand nombre de dispositions applicables aux tribunaux ordinaires : le président est juriste, les règles concernant la récusation, la publicité des audiences, l'audition des témoins entendus sous serment, les votes, la publicité des décisions rendues par écrit, etc. La question de l'impartialité se pose tant pour le comité que pour la cour d'appel des locations. Selon le Gouvernement les comités sont impartiaux. En conséquence, toutes les conditions sont réunies pour considérer les comités comme des tribunaux au sens de l'article 6 (art. 6).

L'objection selon laquelle les comités et la cour d'appel des locations ne sont pas impartiaux vise les assesseurs "à intérêts". Selon la tradition suédoise les tribunaux de première instance comportent des assesseurs non juristes. Actuellement même les cours d'appel en comportent. L'élection de ces assesseurs est réglée dans le Code de procédure judiciaire (art. 5-8 du titre 4). Ils sont élus par les conseils municipaux et les conseils généraux, selon le cas. Ils ne sont pas élus pour une affaire particulière mais pour une période de 6 ans. Les juridictions spécialisées comportent également des assesseurs non juristes (p. ex. tribunal du travail). En raison de leur spécialisation ces assesseurs doivent être recrutés dans les organisations professionnelles des domaines d'activité pertinents. Les assesseurs "à intérêts" décident les questions d'opportunité et d'appréciation, tout autant que les problèmes de caractère purement juridique. Ils sont désignés pour une certaine période et sont censés agir comme des juges indépendants. Les dispositions en matière de récusation de magistrats s'appliquent aussi à eux.

Ces principes s'appliquent aux membres non juristes de la cour d'appel des locations. Ils jugent en leur nom personnel et non en tant que représentants de leur organisation. En principe, les mêmes règles s'appliquent aux assesseurs "à intérêts" des comités des loyers. L'unique différence entre ces membres et ceux de la cour paraît être le fait que les premiers ne prêtent pas le serment judiciaire, ce qui ne joue aucun rôle décisif dans l'appréciation de leur impartialité. Le principe de l'objectivité s'applique quelle que soit l'affiliation politique ou autre des magistrats. Ils sont tenus d'agir "conformément aux lois" et sont soumis au système du contrôle de l'exercice du pouvoir. En conclusion, le Gouvernement estime que les comités des loyers et la cour d'appel des locations sont des tribunaux impartiaux au sens de l'article 6 (art. 6) et que la nature du litige ne modifie pas cet état de choses.

En ce qui concerne la publicité de l'instance le Gouvernement précise que les décisions du comité et de la cour d'appel des locations ont été rendues publiques aux greffes respectifs de ces organes. Des copies en ont été adressées aux parties par courrier ordinaire. Les exigences de l'article 6 (art. 6) sont satisfaites dès lors que la décision est portée à la connaissance du public au greffe du tribunal (cf. affaires Axen, Pretto, Sutter, Campbell et Fell). Le grief du requérant selon lequel il n'a pas bénéficié d'une audience devant la cour d'appel soulève la question de savoir dans quelle mesure l'article 6 (art. 6) s'applique à une instance supérieure alors que le droit d'interjeter appel n'est pas garanti par la Convention. En se référant à l'article 2 du Protocole N° 7 (P7-2) le Gouvernement estime que l'article 6 (art. 6) de la Convention ne s'applique pas intégralement aux procédures devant une instance supérieure. Les Parties Contractantes devraient avoir une grande latitude pour concevoir leur système d'appel. Dans un système à plusieurs instances il faut rationaliser la procédure de manière à obtenir une bonne administration de la justice.

La procédure devant la cour d'appel des locations est écrite mais une audience peut avoir lieu. Les voeux des parties ont une importance lorsque la cour décide de la conduite de la procédure. Un élément important à prendre en considération est le principe suédois de l'accès général aux documents officiels. La Commission a d'ailleurs estimé que l'article 6 (art. 6) n'exige pas que le défenseur soit toujours présent à l'audience, pourvu qu'il ait la faculté de faire valoir ses droits dans des conditions d'égalité avec la partie adverse (cf. N° 8005/77, non publiée). Les parties n'ont pas le droit de comparaître en personne ou d'être représentés par un conseil à l'audience. Quoi qu'il en soit, cette disposition a été respectée étant donné qu'il y a eu une audience devant le comité des loyers. En conclusion, les griefs tirés de l'article 6 (art. 6) sont manifestement mal fondés.

Selon le requérant le contrat de location fait partie intégrante de son domicile et l'intervention de l'Union des locataires constituerait une violation de l'article 8 (art. 8). De l'avis du Gouvernement cette interprétation de l'article 8 (art. 8) va trop loin. Cette partie de la requête est incompatible ratione materiae avec la Convention.

En ce qui concerne le grief tiré de l'article 11 (art. 11) qui comprendrait le droit "de ne pas être tyrannisé par des syndicats" auxquels on ne désire pas s'affilier, le Gouvernement souligne que le système suédois est un système rationnel pour les renégociations quasi annuelles de centaines de milliers de contrats de location. Le fait qu'une des parties soit dans la plupart des cas l'Union nationale des locataires n'entraîne pas que les personnes dont les contrats sont affectés par la négociation soient affiliées à cette union. Ces personnes sont libres de fonder leurs propres associations. Les associations participant aux négociations doivent veiller aux intérêts de l'ensemble des locataires. Cette partie de la requête est donc incompatible ratione materiae avec la Convention, et subsidiairement, manifestement mal fondée.

Le grief tiré de l'article 13 (art. 13) a un caractère semblable aux griefs formulés dans l'affaire Hyresgästföreningen Kroken 5 (N° 10144/82). Le requérant semble incriminer la législation en tant que telle. Or, l'article 13 (art. 13) ne garantit pas de recours pour un tel grief. Ce grief est, par conséquent, manifestement mal fondé.

Le grief tiré de l'article 1 du Protocole additionnel (P1-1) a un double aspect : le fait que l'Union nationale des locataires a le droit de négocier pour le compte du requérant et le fait que cette union a droit à un dédommagement de la part des non-membres, constituaient une violation de cette disposition. Quant au premier aspect le Gouvernement fait observer que le requérant n'a pas été privé de sa propriété. Quant au second aspect le Gouvernement rappelle que les négociations entraîne des frais. Ceux-ci sont supportés par l'ensemble des locataires, membres ou non, de l'union partie à la négociation. Les montants perçus sont conformes à la législation. Le grief est donc incompatible ratione materiae avec la Convention, et subsidiairement, manifestement mal fondé.

Les arguments du requérant peuvent se résumer comme suit :

La cause du requérant n'a pas été entendue publiquement par un tribunal indépendant et impartial. Le Gouvernement a fait valoir que le comité et la cour sont indépendants, en mettant l'accent sur leur indépendance à l'égard du Gouvernement. Le requérant admet que ces deux instances sont relativement indépendantes du Gouvernement, moins cependant que des tribunaux ordinaires. En effet, les membres de la cour d'appel des locations ne sont pas nommés à vie mais pour 3 ans seulement (article 6 de la loi de 1974). Il est cependant plus important d'assurer l'indépendance à l'égard des parties. Un organe ayant un membre qui dépend d'une des parties, n'est pas indépendant. Même si un lien précis avec la partie adverse au procès (M. Johansson) n'est pas connu, il faut relever que les vrais adversaires - ceux qui avaient quelque chose à gagner ou à perdre - étaient les deux unions qui vivent des négociations. M. Johansson s'est d'ailleurs fait représenter par un mandataire employé par l'Union des propriétaires.

Dans les comités et la cour d'appel des locations siègent des personnes dévouées aux intérêts de leurs unions respectives. Une des deux unions a même réussi à placer l'une de leurs employées (Mme Kåremo) à la cour d'appel. Il existe une relation entre l'indépendance et l'impartialité, la première étant destinée à assurer la seconde. Les assesseurs "à intérêts" ne peuvent pas juger un litige de manière à assurer une égalité des armes. Le requérant est sûr de trouver des adversaires dans les deux instances.

La cause n'a pas été entendue publiquement. Il faut au moins exiger que, si la sentence n'est pas annoncée à l'issue de l'audience, les parties soient mises au courant de son contenu de manière aussi efficace que si la sentence était lue à haute voix en présence des parties. Le requérant n'a pas eu le bénéfice de cette garantie. L'article 6 (art. 6) donne le droit à ce que la cause soit entendue au moins dans une instance qui est un tribunal indépendant et impartial. Le comité des loyers n'offrant pas toutes ces garanties il faut exiger que la cour d'appel les offre, ce qui n'est pas le cas.

Le droit au respect du domicile a été violé. Les droits et obligations d'ordre contractuel concernant l'appartement du requérant font partie intégrante de son domicile. Sinon le locataire se trouverait dans la même situation qu'un occupant illégal ("squatter"). En effet, la seule différence entre habitants réguliers et "squatters" réside dans le fait que les uns ont un lien contractuel en règle avec le propriétaire et que les autres n'en ont aucun. La notion de "domicile" ("home" en anglais) ne signifie pas seulement quatre murs et une porte.

Le requérant comprend mal les arguments du Gouvernement concernant le grief tiré de l'article 11 (art. 11). Le caractère rationnel et pratique du système de négociation en vigueur n'a rien à voir avec la question de savoir s'il y a eu ou non une violation de l'article 11 (art. 11). Le système dont se plaignaient les requérants Young, James et Webster dans leur requête contre le Royaume-Uni était certainement aussi très rationnel à beaucoup d'égards. Il est vrai que le requérant n'a pas été forcé d'adhérer à l'Union des locataires. En l'obligeant à y cotiser, la loi, par une voie détournée, dispense pour ainsi dire l'Union de tout effort pour le rallier comme membre, tout en pouvant automatiquement s'assurer de son support financier. Il s'agit donc d'un ralliement forcé contraire à l'article 11 (art. 11) car il est impossible d'obtenir l'émancipation de la tutelle de l'Union.

En ce qui concerne les griefs tirés de l'article 13 (art. 13) le requérant ne se plaint pas seulement de la loi, il se plaint des violations de la Convention. Il est vrai que les Parties Contractantes ne sont pas obligées de rendre la Convention directement applicable dans le droit interne. Mais si elles le font, elles risquent moins de se trouver en défaut en ce qui concerne l'article 13 (art. 13). La décision de la Cour Suprême du 21 septembre 1982 dans l'affaire Hyresgästföreningen Kroken N° 5 démontre l'absence d'un recours interne en matière de récusation.

Le droit au respect des biens n'a pas été respecté. Il est inadmissible que la loi nomme un mandataire "d'office" pour décider un litige économique de nature privée, et ceci aux frais du locataire. Les montants constituant la rémunération sont versés par tous les locataires. Il existe en Suède la possibilité de confier un "office ministériel" à des organisations privées (par exemple le contrôle technique des voitures), mais dans ces cas il y a des moyens de recours en cas d'abus de pouvoir. En l'espèce, le requérant n'en disposait pas.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, qui dispose :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue ... par un tribunal indépendant et impartial ... qui décidera ... des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ... "

Le Gouvernement fait valoir en substance ce qui suit : Les organes qui ont statué en l'espèce et qui appliquent un grand nombre de

dispositions applicables aux tribunaux ordinaires, sont des tribunaux au sens de cette disposition. Il ne saurait y avoir de doute quant à leur indépendance. L'objection selon laquelle ces organes ne sont pas impartiaux vise les assesseurs à intérêts. Ces assesseurs, recrutés dans les organisations professionnelles des domaines d'activité pertinents, sont désignés pour une certaine période et sont censés agir comme des juges indépendants. Les dispositions en matière de récusation de magistrats s'appliquent à eux.

Le requérant soutient que le comité des loyers n'est pas un tribunal au sens de l'article 6 (art. 6). Le comité et la cour d'appel ne sont pas indépendants à l'égard des parties en raison de la présence des assesseurs à intérêts. Il existe une relation entre l'indépendance et l'impartialité, la première étant destinée à assurer la seconde. En l'espèce, le requérant était sûr de trouver des adversaires dans les deux organes, qui ne peuvent être considérés comme étant impartiaux.

La Commission considère que le litige avait trait à une contestation sur des droits et obligations de caractère civil. Le requérant avait, par conséquent, droit à ce que sa cause soit entendue publiquement par un tribunal indépendant et impartial. La jurisprudence des organes de la Convention a dégagé un certain nombre de critères pour juger de l'indépendance et de l'impartialité d'un tribunal. Un tribunal indépendant est un organe qui, en plus de son rôle juridictionnel, répond à certaines exigences : indépendance à l'égard de l'exécutif comme des parties, mode de désignation, composition, durée du mandat, absence d'instructions et garanties contre des pressions extérieures, procédure suivie (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A n° 43, par. 55).

En l'espèce, l'organe qui a statué en première instance, le comité des loyers, est considéré comme une autorité administrative en droit suédois. Cela n'est cependant pas décisif pour l'interprétation de l'article 6. Par contre, il n'est pas contesté que l'organe qui a statué en seconde instance, la cour d'appel des locations, est un tribunal en droit suédois et qu'il offre davantage de garanties judiciaires. La Commission fait observer que, selon la jurisprudence, rien ne s'oppose à ce que des contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, visées à l'article 6 (art. 6) soient préalablement soumises à des organes ne satisfaisant pas sous tous leurs aspects aux prescriptions de cet article (cf. arrêt susmentionné, par. 51). Il s'agit donc d'examiner si le requérant a finalement eu droit à ce que sa cause soit entendue par un organe répondant aux exigences d'un "tribunal" au sens de l'article 6 (art. 6).

Le fait que le comité des loyers et la cour d'appel des locations aient une composition mixte comportant des juges professionnels et des assesseurs recrutés dans les organisations professionnelles représentatives en combinaison avec la nature du litige en l'espèce pose un problème en ce qui concerne l'impartialité de ces organes.

Pour apprécier si un tribunal est impartial il convient d'adopter une démarche subjective et une démarche objective. L'impartialité personnelle se présume jusqu'à preuve du contraire. Le requérant n'a pas formulé de critiques à cet égard. Pour ce qui est de l'impartialité objective il faut prendre en compte des considérations de caractère fonctionnel et organique. Les organes de la Convention ont relevé que même les apparences peuvent revêtir de l'importance à cet égard (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Piersack du 1er octobre 1982, série A, n° 53, par. 30). La présence d'un ou plusieurs juges dont on peut légitimement craindre un manque d'impartialité peut poser un problème. Le requérant a, sans succès, récusé les assesseurs à intérêts. Il estime que ces membres ne sont pas impartiaux au motif qu'ils seraient dévoués aux intérêts de leurs unions repectives.

La Commission estime que les griefs du requérant tirés de l'absence

d'un jugement par un tribunal indépendant et impartial, posent des problèmes suffisamment complexes et importants pour que leur solution doive relever d'un examen du bien-fondé de l'affaire et, partant, que ces griefs ne sauraient être déclarés manifestement mal fondés, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint que sa cause n'a pas été entendue publiquement par un tribunal au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, qui dispose notamment :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue ... publiquement ... par un tribunal ... Le jugement doit être rendu publiquement ... "

Le Gouvernement fait valoir qu'une audience publique a eu lieu devant le comité des loyers et qu'il était loisible au requérant de demander à la cour d'appel des locations de fixer une audience. D'autre part, les décisions des deux organes ont été rendues publiques aux greffes respectifs de ces organes. Selon la jurisprudence, les exigences de l'article 6 (art. 6) seraient satisfaites dès lors que la décision est portée à la connaissance du public au greffe du tribunal. En conclusion, Le Gouvernement considère que les griefs tirés de l'article 6 (art. 6) sont manifestement mal fondés.

Le requérant soutient que son droit à un jugement public a été méconnu. Le requérant relève qu'il n'a pas bénéficié d'une audience devant la cour d'appel et que les décisions des deux organes n'ont pas été prononcées en public.

La Commission relève qu'une audience publique a eu lieu en première instance devant le comité des loyers. Toutefois, le requérant conteste que cet organe puisse être considéré comme un tribunal. D'autre part, aucune audience publique n'a eu lieu devant la cour d'appel des locataires, mais à cet égard il faut aussi constater que le requérant a omis de demander une telle audience. En effet, le requérant a souligné que la cour l'avait informé qu'elle pouvait rendre sa décision sur la base du dossier sans recourir à une audience.

En outre, il apparaît que les décisions du comité des loyers et de la cour d'appel des locations n'ont pas été rendues en audience publique mais qu'elles ont été mises à la disposition des parties et du public aux greffes de ces organes.

La Commission estime que la procédure suivie en l'espèce pose des problèmes au regard de l'exigence de publicité, telle qu'elle est prévue à l'article 6 (art. 6). Par conséquent, les griefs du requérant concernant l'absence de publicité ne sauraient être considérés comme manifestement mal fondés au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. La Commission relève que le requérant a également fait valoir des griefs tirés des articles 8, 11 et 13 (art. 8, art. 11, art. 13) de la Convention et de l'article 1 du Protocole additionnel (P1-1). Elle constate que ces griefs sont étroitement liés avec ceux qui viennent d'être examinés et qu'ils se fondent sur le même ensemble de faits. Ils doivent, par conséquent, suivre le sort du reste de la requête.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

Le Secrétaire adjoint de la Commission — Le Président de la Commission

(J. RAYMOND) — (C.A. NØRGAARD)