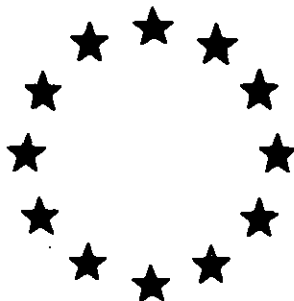


COUNCIL  
OF EUROPE



CONSEIL  
DE L'EUROPE

COMMISSION EUROPÉENNE  
DES DROITS DE L'HOMME

Requête N° 6232/73

Eberhard KÖNIG

contre

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Rapport de la Commission

(Adopté le 14 décembre 1976)

STRASBOURG

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
A. <u>INTRODUCTION</u> (paragraphe 1-3) . . . . .	1
B. <u>POINTS EN LITIGE</u> (paragraphe 4) . . . . .	4
C. <u>ETABLISSEMENT DES FAITS</u> (paragraphe 5-33) . . . . .	5
(1) Procédure devant la 4ème chambre du tribunal administratif concernant le retrait de l'autorisation de diriger la clinique que le requérant possède à Bad Homburg (Erlaubnis zum Betrieb einer Privatklinik) (paragraphe 5-13)	5
(2) Procédure devant la 2ème chambre du tribunal administratif de Francfort concernant le retrait de l'autorisation d'exercer la profes- sion de médecin (Widerruf der Approbation) (paragraphe 14-28) . . . . .	9
(3) Procédure pénale dirigée contre le requérant du chef d'exercice illégal de la médecine, de lésions corporelles et d'escroquerie (paragraphe 29-35) . . . . .	14
D. <u>ARGUMENTATION DES PARTIES</u> (paragraphe 36-60) . . . .	16
(1) Le droit pour le requérant de diriger la clinique dont il est propriétaire et celui d'exercer la profession de médecin relèvent-ils du domaine des droits et obligations de caractère civil / civil rights and obligations, au sens de l'article 6, § 1, de la Convention ?	16
I. <u>Argumentation du Gouvernement</u> (paragraphe 36-56) . . . . .	16
II. <u>Argumentation du requérant</u> (paragraphe 57-60) . . . . .	22
(2) La durée des procédures devant le tribunal administratif de Francfort est-elle compa- tible avec l'exigence d'un "délai raisonnable" posée par l'article 6, § 1, de la Convention ? (paragraphe 61-68) . . . . .	24
I. <u>Argumentation du Gouvernement</u> (paragraphe 61-65) . . . . .	24
II. <u>Argumentation du requérant</u> (paragraphe 66-68) . . . . .	25

	<u>Page</u>
E. <u>AVIS DE LA COMMISSION</u> (paragraphe 69-136) . . . . .	26
(1) L'article 6, § 1, de la Convention est-il applicable aux droits que le requérant fait valoir devant les juges administratifs allemands ? (paragraphe 72-105) . . . . .	27
I. <u>Opinion de MM. FAWCETT, NØRGAARD, BUSUTTIL, OPSAHL et JØRUNDSSON</u> (paragraphe 73-79) . . . . .	27
II. <u>Opinion de MM. SPERDUTI, WELTER, DAVER, MANGAN et TENEKIDES</u> (paragraphe 80-105) . . . . .	30
(2) La durée des procédures devant le tribunal administratif de Francfort est-elle compatible avec l'exigence d'un "délai raisonnable" posée par l'article 6, § 1, de la Convention ? (paragraphe 106-136) . . . . .	39
I. <u>Remarques préliminaires</u> (paragraphe 107-108) . . . . .	40
II. <u>Procédure devant la 4ème chambre du tribunal administratif et concernant le retrait de l'autorisation de diriger la clinique que le requérant possède à Bad Homburg</u> (paragraphe 109-121) . . . . .	41
III. <u>Procédure devant la 2ème chambre du tribunal administratif et concernant le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin</u> (paragraphe 122-131) . . . . .	44
IV. <u>Procédure pénale dirigée contre le requérant du chef d'infraction au retrait de l'autorisation d'exercer la profession médicale</u> (paragraphe 132-135) . . . . .	46
V. <u>Appréciation d'ensemble et conclusion</u> (paragraphe 136) . . . . .	48
Opinion dissidente de MM. KELLBERG, CUSTERS, POLAK, FROWEIN et TRECHSEL . . . . .	49
Opinion dissidente de M. ERMACORA . . . . .	52

	<u>Page</u>
Annexe I - Historique de la procédure devant la Commission . . . . .	53
Annexe II - Décision sur la recevabilité de la requête	57
Annexe III - Relevé relatif au déroulement des procédu- res devant les autorités nationales . . .	67
<u>/Annexe IV - Tentative de règlement amiable (Document séparé)/</u>	

## A. INTRODUCTION

On trouvera ci-après un bref résumé des faits de la cause, tels qu'ils ont été présentés par les parties à la Commission européenne des Droits de l'Homme, ainsi qu'une description du déroulement de la procédure.

1. Le requérant, de nationalité allemande, né en 1918, exerçait depuis 1949 la profession de médecin spécialiste en oto-rhino-laryngologie. De plus, depuis 1960, il exploitait à Bad Homburg une clinique spécialisée en oto-rhino-laryngologie, dont il est le propriétaire.

Il est représenté devant la Commission par Maître Rodolphe Burger, avocat à Strasbourg.

Par une décision du 12 avril 1967, le Président du Gouvernement à Wiesbaden a retiré au requérant l'autorisation de diriger sa clinique. Il lui était reproché d'avoir gravement négligé ses devoirs de médecin et de ne pas offrir les garanties nécessaires à la gestion technique et administrative de la clinique. Son opposition contre cette décision de retrait ayant été rejetée, M. König a introduit le 9 novembre 1967 un recours auprès du tribunal administratif de Francfort.

D'autre part, par une décision du 12 mai 1971, le Président du Gouvernement à Darmstadt a retiré au requérant l'autorisation d'exercer la profession de médecin. Son opposition contre cette décision de retrait ayant été rejetée, M. König s'est pourvu le 20 octobre 1971 devant le tribunal administratif de Darmstadt, lequel, pour raison de compétence, renvoya aussitôt l'affaire au tribunal administratif de Francfort.

La décision de retrait est devenue exécutoire le 1er juillet 1971.

Le 9 juin 1976, la 2ème chambre du tribunal administratif de Francfort rejeta le recours dirigé contre le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin. Par contre, à ce jour, le recours concernant le droit de diriger la clinique n'a pas été jugé au fond.

Le requérant a déféré sans succès à la Cour constitutionnelle fédérale les deux mesures prises contre lui.

Au mois de septembre 1972 une poursuite répressive a été introduite contre le requérant devant le tribunal cantonal (Amtsgericht) de Francfort. Dans cette poursuite il était reproché au requérant d'avoir exercé la profession de médecin au mépris de l'interdiction prononcée par le Président du Gouvernement. L'affaire fut renvoyée ultérieurement au tribunal régional (Landgericht) de Francfort.

Le 24 septembre 1976, le tribunal régional de Francfort a rendu une décision de non-lieu (Einstellung des Verfahrens), conformément à l'article 153 (a) du code de procédure pénale (Strafprozessordnung).

Le requérant allègue devant la Commission une violation de l'article 6 de la Convention. Il se plaint de la lenteur de la procédure devant le tribunal administratif de Francfort.

Il n'a, par contre, formulé aucun grief à l'encontre de la poursuite répressive.

2. La présente requête a été introduite le 3 juillet 1973 et enregistrée le 3 août 1973.

Le 6 mars 1974, un Rapporteur désigné par le Président de la Commission a procédé, conformément à l'article 45, §§ 1 et 3, du Règlement intérieur de la Commission (ancienne version), à un examen préalable de la requête.

En vertu de l'article 46, § 2 (b), du Règlement intérieur (ancienne version), la Commission décida d'inviter le Gouvernement mis en cause à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité de la requête dans un délai qui, après prorogation, échéait le 24 octobre 1974.

Les observations du Gouvernement, datées du 17 octobre 1974, parvinrent au Secrétariat de la Commission le 22 octobre 1974.

La réponse du requérant auxdites observations parvint au Secrétariat le 15 novembre 1974.

Le 6 mars 1975, le Rapporteur a établi le rapport prévu à l'article 40, §§ 1 et 3, du Règlement intérieur de la Commission, à la lumière des observations formulées par les parties.

Le 21 mars 1975, la Commission a décidé de déclarer la requête recevable, pourvu toutefois que le Gouvernement mis en cause renonce à présenter oralement des observations sur la recevabilité, sinon d'inviter les parties, conformément à l'article 42, § 2 (b), du Règlement intérieur, à comparaître devant elle pour présenter oralement des observations sur la recevabilité et aussi, autant que possible, sur le fond de l'affaire.

Le 25 mars 1975, le Gouvernement a fait savoir qu'il n'était pas disposé à renoncer à un débat oral.

L'audience eut lieu le 27 mai 1975.

Dans sa décision rendue le même jour sur la recevabilité de la requête, la Commission constatait que celle-ci soulevait la question de savoir si le droit pour le requérant de diriger la clinique dont il est propriétaire et celui d'exercer la profession de médecin relèvent du domaine des droits civils, au sens de l'article 6, § 1, de la Convention. Après un examen préliminaire, la Commission concluait que ces problèmes sont d'une telle complexité qu'ils ne sauraient être tranchés qu'après un examen au fond ; que, partant, les griefs formulés par le requérant ne pouvaient pas être considérés comme incompatibles ratione materiae avec les dispositions de la Convention, au sens de son article 27, § 2.

La Commission estimait d'autre part que la requête ne pouvait pas non plus être déclarée manifestement mal fondée, au sens de l'article 27, § 2, en ce qui concerne la durée des procédures incriminées sous l'angle de l'article 6, § 1.

En conséquence, elle a déclaré la requête recevable.

A la suite de cette décision, les parties furent invitées à présenter, dans le cadre de la procédure écrite sur le fond de l'affaire, leurs observations sur trois questions posées par la Commission.

Dans un mémoire du 4 novembre 1975, le Gouvernement a pris attitude à l'égard des deux premières questions, qui portaient sur le point de savoir si les droits revendiqués par le requérant et qui faisaient l'objet des recours introduits devant le tribunal administratif de Francfort sont des droits de caractère civil, au sens de l'article 6, § 1, de la Convention. Il a fait savoir qu'il ne pouvait fournir dans le délai imparti une réponse détaillée à la troisième question, qui concernait le déroulement des procédures devant le tribunal administratif de Francfort.

Le requérant et son avocat ont répondu aux trois questions les 12 et 18 novembre 1975.

Le 19 décembre 1975, la Commission procéda à un nouvel examen de la requête et décida d'inviter le Gouvernement à présenter une réponse détaillée à la troisième question. Le Gouvernement donna suite à cette invitation par un mémoire daté du 10 février 1976. Celui-ci fut communiqué au conseil du requérant.

Le requérant fit parvenir lui-même sa réponse, datée du 12 mars 1976. Son conseil fit savoir au Secrétariat de la Commission qu'il renonçait à compléter la réponse de son client.

Pour les besoins de la présente procédure, le Gouvernement mis en cause a été représenté d'abord par M. E. Bülow, Ministerialdirigent, en qualité d'Agent. M. Bülow a été remplacé par Mme I. Maier, Ministerialdirigentin, à partir du mois d'août 1976.

3. Le présent rapport a été rédigé par la Commission conformément à l'article 31 de la Convention pour être transmis au Comité des Ministres en application du paragraphe 2 dudit article. Il a été adopté le 14 décembre 1976 en présence des membres suivants de la Commission :

MM. J.E.S. FAWCETT, Président  
G. SPERDUTI, premier Vice-Président  
C. NØRGAARD, second Vice-Président  
F. ERMACORA  
F. WELTER (1)  
E. BUSUTTIL  
L. KELLBERG  
B. DAVER  
T. OPSAHL  
K. MANGAN (1)  
J. CUSTERS  
J. FROWEIN  
G. JORUNDSSON  
J. DUPUY  
G. TENEKIDES  
S. TRECHSEL

Aucun règlement amiable de l'affaire n'étant intervenu, le présent rapport a donc pour objet, conformément au paragraphe 1 de l'article 31 :

- de constater les faits, et
- de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Etat intéressé, une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

Les étapes de la procédure devant la Commission sont décrites à l'Annexe I du présent rapport. La décision de la Commission sur la recevabilité de la requête figure à l'Annexe II. Un relevé du déroulement de la procédure devant les autorités et juridictions internes figure à l'Annexe III. Le résultat de la tentative de la Commission en vue d'un règlement amiable fait l'objet d'un document séparé (Annexe IV).

Le texte intégral de l'argumentation orale et écrite des parties ainsi que les pièces produites par celles-ci à l'appui de leurs thèses respectives est conservé dans les archives de la Commission et peut être mis à la disposition du Comité des Ministres s'il le demande.

#### B. POINTS EN LITIGE

4. Les points en litige dans la présente affaire sont les suivants :

- (1) Le droit pour le requérant de diriger la clinique dont il est propriétaire et celui d'exercer la profession de médecin relèvent-ils du domaine des droits et obligations de caractère civil / civil rights and obligations, au sens de l'article 6, § 1, de la Convention ?
- (2) La Convention a-t-elle été violée du fait que la durée des procédures qui ont été ou sont encore pendantes devant les 4ème et 2ème chambres du tribunal administratif de Francfort aurait dépassé, dans les

---

(1) Siégeant en application de l'article 22, § 6, de la Convention.



circonstances particulières de l'affaire, un "délai raisonnable", au sens de l'article 6, § 1, de la Convention, eu égard notamment :

- à la complexité de l'affaire,
- à la conduite de l'affaire par les autorités judiciaires,
- à la conduite du requérant ?

### C. ETABLISSEMENT DES FAITS

- (1) Procédure devant la 4ème chambre du tribunal administratif concernant le retrait de l'autorisation de diriger la clinique que le requérant possède à Bad Homburg (Erlaubnis zum Betrieb einer Privatklinik)

5. Le 9 novembre 1967, le requérant a introduit un recours auprès du tribunal administratif de Francfort contre les décisions des 12 avril et 6 octobre 1967 du Président du Gouvernement à Darmstadt, par lesquelles ce dernier retirait au requérant l'autorisation de diriger sa clinique. Les décisions de retrait se fondaient sur les articles 53, § 2, chiffre 2, et 30, § 1, lettre (a), combinés de la loi sur les professions (Gewerbeordnung) (1). Ce recours est parvenu au tribunal administratif

- (1) Art. 30, § 1 (Traduction)

Les exploitants de cliniques, cliniques d'accouchement et cliniques psychiatriques privées doivent être munis d'une autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation ne peut être refusée que :

- a) si les faits montrent que l'exploitant n'est pas digne de confiance pour la direction ou l'administration de l'établissement, ...

/Unternehmer von Privat-Kranken-, Privat-Entbindungs- und Privat-Irrenanstalten bedürfen einer Konzession der zuständigen Behörde. Die Konzession ist nur dann zu versagen :

- a) wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmers in Beziehung auf die Leitung oder die Verwaltung der Anstalt dartun, .../

- Art. 53, § 2 (Traduction)

Les autorisations ... mentionnées aux articles 30 ... ne peuvent être retirées par l'autorité compétente que :

- 1) ...

- 2) si, postérieurement à leur octroi, il s'avère que l'exploitant ne possède pas les qualités requises ... pour l'octroi de l'autorisation ou que les locaux ou les installations techniques de l'établissement ne répondent plus aux conditions dont dépendait l'octroi de l'autorisation.

/Die in den §§ 30 ... bezeichneten Konzessionen ... dürfen durch die zuständige Behörde nur weggenommen werden, wenn

- 1) ...

- 2) sich nachträglich ergibt, dass der Gewerbetreibende nicht die für die Erteilung der Konzession ... erforderlichen Eigenschaften besitzt oder dass die räumliche oder technische Einrichtung des Gewerbebetriebes nicht mehr den Anforderungen genügt, von denen die Erteilung der Erlaubnis abhängig war./

le 10 novembre 1967. Après avoir accordé une prorogation de délai pour la présentation des observations du Président du Gouvernement, le tribunal administratif a adressé un rappel à ce dernier le 6 février 1968. Ces observations sont parvenues au tribunal le 8 février 1968.

Le 27 mars 1968, le tribunal a demandé des observations complémentaires au Président du Gouvernement. Celles-ci lui sont parvenues le 30 mai 1968. Il ressortait de ces observations qu'un examen psychiatrique du requérant était prévu et que le résultat en serait communiqué au tribunal administratif. Les 10 juin 1968, 25 juillet et 9 août 1968, le tribunal administratif a demandé au Président du Gouvernement si l'examen psychiatrique avait eu lieu et quand le résultat en serait connu.

Le 10 janvier 1969, le Président du Gouvernement a informé le tribunal que l'avocat du requérant s'était opposé à un examen psychiatrique. Il a en outre complété ses observations et demandé l'audition des témoins qu'il avait nommés.

Le 16 janvier 1969, le tribunal a communiqué ces observations au requérant et a demandé en même temps au Président du Gouvernement des renseignements sur un point figurant dans ses observations.

La lettre contenant les renseignements demandés est parvenue au tribunal le 2 avril 1969.

6. D'autre part, le tribunal s'est efforcé d'obtenir des dossiers relatifs à d'autres procédures concernant le requérant (celles ayant trait à l'exercice de la profession médicale) et de trouver les adresses des témoins. Ces investigations se sont poursuivies jusqu'au 18 septembre 1969.

Le 26 août 1969, le tribunal administratif a ordonné une enquête, qui a débuté les 25 et 26 novembre 1969. Le 27 novembre 1969, le tribunal a décidé la poursuite de l'enquête. Il fixa jour à cet effet au 2 décembre 1969. A cette audience un témoin du nom de Xymenes devait être entendu. Il ne comparut cependant ni ce jour-là, ni à deux audiences ultérieures. Condamné une première fois à une amende de 100 DM et une deuxième fois à une amende de 500 DM, le témoin a recouru, en dernier lieu à la cour d'appel administrative (Verwaltungsgerichtshof) de Kassel, qui a statué les 9 et 10 mars 1970.

7. Le 14 mai 1970, le tribunal a invité les parties à compléter leurs moyens de preuve. Le requérant a déclaré vouloir renoncer à faire entendre de nouveaux témoins si le Président du Gouvernement en faisait autant. Ce dernier a toutefois proposé l'audition d'un certain nombre de témoins. Le 24 septembre 1970, le requérant a alors présenté deux listes comprenant 76 témoins au total, pour le cas où le tribunal ordonnerait l'audition des témoins de la partie adverse. Un nouvel échange de mémoires eut alors lieu.

Le 25 février 1971, le tribunal a cherché en vain à se mettre en rapport avec le témoin Xymenes.

Le 26 août 1971, le requérant a demandé qu'une audience soit fixée.

Entre-temps, le 24 mai 1971, les avocats du requérant avaient informé le tribunal qu'ils ne le représentaient plus.

Le 21 octobre 1971, le dossier a été présenté au rapporteur.

Les 29 novembre 1971 et 12 janvier 1972, le tribunal a de nouveau essayé de joindre le témoin Xymenes. Comme celui-ci n'avait pas comparu à l'audience du 28 mars 1972, le tribunal l'a condamné à une amende de 500 DM par décision du 29 mars 1972. Cette décision a été annulée par la cour d'appel administrative le 18 mai 1972.

8. Les dossiers du tribunal administratif, qui avaient été envoyés à la cour d'appel administrative au mois d'avril, furent retournés le 29 mai 1972.

Après avoir été condamné à une nouvelle amende de 500 DM pour ne s'être pas présenté à l'audience du 11 juillet 1972, le témoin Xymenes a pu finalement être entendu le 19 septembre 1972.

Le requérant a soumis ses observations concernant la déposition du témoin Xymenes le 13 octobre 1972.

Le 14 novembre 1972, les nouveaux avocats du requérant ont informé le tribunal administratif qu'ils déposaient leur mandat. Le 12 février 1973, un nouveau représentant du requérant a envoyé un mémoire volumineux au tribunal. Le 30 mars 1973, le tribunal administratif a ordonné un complément d'enquête. Le tribunal a alors reçu d'autres observations des parties. Dans un mémoire du 9 juillet 1973, le requérant demandait, eu égard à la durée de la procédure, que le tribunal retint l'affaire à juger. Néanmoins le tribunal administratif a ordonné le 16 août 1973 encore un complément d'enquête.

9. Le 17 août 1973, le tribunal administratif a envoyé le dossier au tribunal cantonal (Amtsgericht) de Bad Kissingen pour permettre l'audition d'un témoin par commission rogatoire.

Le 19 septembre 1973, le tribunal administratif a demandé au tribunal cantonal d'Altena (Westphalie) d'entendre un autre témoin.

Le 22 août 1973, le requérant avait introduit un recours hiérarchique et une demande en récusation au tribunal administratif de Francfort. Le 4 octobre 1973, la 3ème chambre du tribunal administratif, qui semble avoir été compétente pour statuer sur la récusation, a demandé au requérant contre quel juge sa demande était dirigée car il n'était pas possible de récuser tous les membres de la 4ème chambre. Par lettre du 19 octobre 1973, le représentant du requérant a informé le tribunal que ses griefs étaient uniquement dirigés contre le rapporteur de la 4ème chambre, à qui il reprochait la formulation d'une commission rogatoire décernée au tribunal de district d'Altena.

Le même jour, le requérant forma un recours constitutionnel par lequel il se plaignait de la durée de la procédure. Avant de statuer, la Cour constitutionnelle, par lettre du 31 octobre 1973, demanda des renseignements au tribunal administratif. Le recours fut rejeté le 28 novembre 1973 par un comité de trois juges de la Cour.

Le 10 décembre 1973, le dossier était de retour au tribunal administratif.

10. Le 8 janvier 1974, le tribunal administratif a décidé que la demande en récusation était fondée. Par la suite et jusqu'au 8 mars 1974, le dossier de l'affaire s'est trouvé entre les mains du Ministre de la Justice du Land de Hesse pour lui permettre de prendre une décision sur le recours hiérarchique que le requérant avait formé le 22 août 1973.

Le 22 mars 1974, le tribunal administratif a envoyé le dossier au procureur près le tribunal régional de Hagen, lequel, tout comme le président de ce tribunal, l'avait demandé pour pouvoir examiner un autre recours hiérarchique du requérant.

Le 26 avril 1974, le requérant demanda au tribunal de renoncer à l'audition d'un témoin. Le 28 mai 1974, il réitéra sa demande, laquelle fut cependant rejetée le 6 juin 1974. Après une audience qui eut lieu le 30 juillet 1974, un dernier témoin fut entendu le 14 août 1974. Peu après, le dossier dut être envoyé avec un rapport explicatif au Ministre de la Justice du Land de Hesse, pour lui permettre de prendre position sur la présente requête adressée par le requérant à la Commission européenne des Droits de l'Homme.

Le dossier revint au tribunal administratif le 28 octobre 1974.

11. Par lettre du 25 août 1974, le requérant a contesté le témoignage de la nommée Christa Richter et a proposé l'audition de sept nouveaux témoins qui pourraient attester que celle-ci n'était pas digne de foi. Le 5 septembre 1974, le Président du Gouvernement a été prié de présenter ses observations relatives à cette proposition. Il a envoyé sa réponse le 7 octobre 1974.

Le 26 novembre 1974, l'avocat du requérant, Maître Unruh, a informé le tribunal administratif qu'il ne représentait plus le requérant. Il en a été de même pour son successeur, Maître Heldmann, le 21 février 1975.

12. Le 10 février 1975, lors d'un entretien avec le président de la 4ème chambre du tribunal administratif, le requérant a donné son accord pour que la procédure relative à l'exercice de la profession de médecin (voir ci-dessous) et qui était pendante devant la 2ème chambre soit traitée par priorité.

Le 5 mai 1975, le tribunal administratif envoya à nouveau le dossier, accompagné d'un rapport, au Ministre de la Justice du Land de Hesse pour les besoins de la procédure pendante devant la Commission européenne des Droits de l'Homme. Le dossier a été retourné au tribunal administratif le 26 juin 1975.

Le 16 avril 1975; les avocats Bopp, Cartus et autres, qui s'étaient constitués pour le requérant, demandèrent la communication du dossier. Celui-ci leur fut envoyé le 4 juillet mais le 18 juillet le requérant révoqua le mandat de Maître Cartus et demanda communication du dossier pour lui-même. Dès le début du mois d'août il chargea à nouveau, semble-t-il, de sa défense Maître Unruh. Celui-ci, à la date du 18 août, reçut communication de deux procès-verbaux d'enquête.

13. Une nouvelle demande en récusation formée par le requérant et datée du 10 octobre 1975 a été versée au dossier le 6 novembre 1975. Le 2 décembre 1975, le président de la 4ème chambre a demandé contre quel juge elle était dirigée et pour quels motifs. Par lettre du 8 décembre 1975, Maître Unruh a répondu que la demande en récusation, qui était adressée directement au Ministre de la Justice du Land de Hesse, visait particulièrement le président de la 2ème chambre et la façon dont la dernière audience de cette chambre avait été dirigée.

A ce jour, le procès n'est pas terminé.

(2) Procédure devant la 2ème chambre du tribunal administratif de Francfort concernant le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin (Widerruf der Approbation)

14. Le 20 octobre 1971, le requérant a introduit un recours devant le tribunal administratif contre les décisions du Président du Gouvernement à Darmstadt des 12 mai et 17 septembre 1971. C'est par ces décisions que le Président du Gouvernement avait retiré au requérant l'autorisation d'exercer la profession de médecin à la suite d'un jugement de la chambre disciplinaire d'appel (Landesberufungsgericht), du 14 octobre 1970, déclarant le requérant indigne d'exercer cette profession, confirmant en cela un jugement prononcé par la chambre professionnelle (1ère instance) le 9 juillet 1964.

Les décisions de retrait se fondaient sur l'article 5, § 2, et sur l'article 3, § 1, première phrase, chiffre 2, combinés de la loi fédérale sur l'exercice de la profession de médecin (Bundesärzteordnung) (1).

(1) Art. 3, § 1, 1ère phrase (Traduction)

L'autorisation d'exercer la profession de médecin doit être accordée sur demande, à condition que l'intéressé :

- 1) ...
- 2) ne se soit pas rendu coupable d'un comportement montrant qu'il n'est pas digne de considération ou de confiance pour l'exercice de la profession de médecin.

/Die Approbation als Arzt ist auf Antrag zu erteilen, wenn der Antragsteller

- 1) ...
- 2) sich nicht eines Verhaltens schuldig gemacht hat, aus dem sich seine Unwürdigkeit oder Unzuverlässigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufes ergibt, ...<sup>7</sup>

Art. 5, § 2 (Traduction)

L'autorisation d'exercer la profession de médecin doit être retirée si, postérieurement à son octroi, l'une des conditions mentionnées à l'article 3, § 1, 1ère phrase, chiffre 2 cesse d'être remplie.

/Die Approbation ist zu widerrufen, wenn nachträglich eine der Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 weggefallen ist.<sup>7</sup>

Le Président du Gouvernement avait ordonné l'exécution immédiate des décisions susmentionnées, ce qui n'était pas le cas des décisions de retrait de l'autorisation de diriger la clinique. Toutefois, à la demande du requérant de surseoir à l'exécution des décisions lui interdisant de pratiquer sa profession, l'effet suspensif a été rétabli jusqu'au 30 juin 1971 par décision du tribunal administratif du 1er juin 1971.

15. Le recours formé par le requérant contre cette décision fut rejeté par la cour d'appel administrative de Kassel le 6 juillet 1971. Par lettre du 11 juillet 1974, le requérant a demandé le rétablissement de l'effet suspensif en raison de la durée excessive de la procédure. Cette demande a été rejetée par le tribunal administratif le 3 janvier 1975. La cour d'appel du Land de Hesse a confirmé la décision de rejet le 4 novembre 1975.

16. Le 21 octobre 1971, le mémoire à l'appui du recours contre le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin était parvenu au tribunal administratif de Darmstadt, qui le transmettait au tribunal administratif de Francfort le 25 octobre 1971. Le mémoire fut envoyé le 2 novembre 1971 au Président du Gouvernement, dont les observations sont entrées le 24 janvier 1972 et ont été envoyées au requérant le 26 janvier 1972.

Le 24 avril 1972, le tribunal administratif a demandé aux représentants du requérant s'ils avaient encore l'intention de présenter des observations. Ceux-ci ont répondu par une demande de prorogation du délai jusqu'à fin mai 1972.

Les observations complémentaires, qui étaient déjà annoncées par le requérant dans le mémoire du 20 octobre 1971 pour les "semaines à venir", sont finalement parvenues au tribunal administratif le 26 juin 1972. Elles ont été communiquées au Président du Gouvernement, à qui fut imparti un délai au 30 juillet 1972 pour donner son avis.

Le 11 juillet 1972, les représentants du requérant ont envoyé un nouveau mémoire.

17. Le 27 juillet 1972, le Président du Gouvernement a informé le tribunal administratif qu'il ne lui était pas possible de répondre aux arguments du requérant avant le congé de l'agent chargé de l'affaire et a demandé une prorogation "tacite" du délai jusqu'à mi-octobre.

Le 11 août 1972, le tribunal administratif a signalé au Président du Gouvernement qu'il attendait une réponse avant le 15 septembre 1972.

18. Par décision du 5 septembre 1972, le tribunal administratif a demandé certains renseignements à l'Ordre des médecins du Land de Hesse et au Président du Gouvernement. Le 14 septembre 1973, le tribunal administratif a proposé un règlement amiable aux parties. La proposition fut rejetée par le requérant le 12 octobre 1972.

19. Le 16 janvier 1973, les observations du Président du Gouvernement en réponse aux mémoires du requérant des 8 juin et 7 juillet 1972 sont parvenues au tribunal administratif, de même que, le 16 février, un mémoire de l'Ordre des médecins.

Entre-temps le requérant avait encore changé d'avocat. Le nouveau défenseur a examiné les dossiers du tribunal administratif et les a rendus le 14 mars 1973. Le 20 mars 1973, les dossiers des autorités administratives lui ont été envoyés. Il les a renvoyés au tribunal administratif le 2 mai 1973.

Le tribunal a reçu du requérant un autre mémoire le 7 mai 1973 et l'a transmis au Président du Gouvernement ainsi qu'au conseil de l'Ordre des médecins du Land de Hesse.

20. Par la suite, le tribunal administratif s'est adressé à plusieurs reprises au tribunal cantonal de Francfort et au procureur près le tribunal régional de Francfort pour se renseigner sur une procédure pénale en cours contre le requérant. Dans cette procédure il était reproché au requérant d'avoir continué à exercer malgré l'interdiction dont il faisait l'objet et d'avoir causé des dommages corporels à des patients. Le tribunal administratif estimait que cette inculpation était d'une importance telle pour l'affaire dont il était lui-même saisi qu'il crut devoir surseoir à sa propre décision.

Les 5 mai et 6 août 1973, le tribunal administratif a demandé au tribunal cantonal de Francfort si la procédure pénale était close. Par lettre du 9 août 1973, le procureur a répondu que la procédure avait été ajournée pour permettre l'audition d'autres témoins et d'experts.

21. Le 14 septembre 1973, le président de la cour d'appel administrative communiqua à la 2ème chambre du tribunal la copie d'un recours hiérarchique que le requérant avait adressé au Ministre de la Justice du Land de Hesse et dans lequel la procédure suivie par la 2ème chambre était également mise en cause. Les juges de cette chambre répondirent qu'ils avaient l'intention d'attendre le résultat de la procédure pénale, en raison de son importance pour la décision à intervenir dans l'affaire pendante devant eux.

Par décision du 8 octobre 1973, le tribunal administratif a rejeté la demande en récusation. Après que la décision eût acquis force de chose jugée, la 3ème chambre, qui était compétente pour prendre la décision, a renvoyé les dossiers à la 2ème chambre le 26 octobre 1973.

22. Le 19 novembre 1973, les dossiers, qui comprenaient neuf volumes, ont été transmis à la Cour constitutionnelle, que le requérant avait à nouveau saisie. Le recours fut rejeté le 28 novembre 1973. La Cour estimait que le tribunal administratif n'avait pas outrepassé son pouvoir discrétionnaire en décidant d'attendre le résultat de la procédure pénale.

Le 10 décembre 1973, les dossiers sont revenus au tribunal administratif.

Le 16 février 1974, le tribunal cantonal de Francfort a informé le tribunal administratif que le procès pénal ne pourrait prendre place que dans la deuxième moitié de l'année.

Le 26 mars 1974, le tribunal administratif a demandé au tribunal cantonal de confirmer que, dans la procédure pénale, le requérant était également accusé d'avoir opéré des patients au début du mois de septembre 1971, malgré l'interdiction d'exercer sa profession.

23. A la date du 11 avril 1974, la Cour constitutionnelle, qui avait été saisie d'un nouveau recours du requérant, demanda au tribunal administratif un rapport complémentaire sur la question de l'exécution immédiate du retrait du droit d'exercer la profession de médecin. Dans sa réponse du même jour, le président de la 2ème chambre confirma la décision antérieure du tribunal.

Peu après, la procédure devant le tribunal administratif fut suspendue dans l'attente de l'issue du procès pénal. Le requérant en a été informé le 25 avril 1974.

Par lettre du 8 mai 1974, le tribunal cantonal a confirmé que la procédure pénale concernait également des opérations que le requérant avait faites après le retrait de l'autorisation d'exercer sa profession. Le tribunal a signalé en même temps au tribunal administratif qu'il ne pouvait pas rendre une décision finale avant six mois, parce qu'un juge avait été récusé et que le requérant avait introduit de nombreux recours.

Le 6 juin 1974, copie d'une décision de la Cour constitutionnelle du 30 mai 1974, par laquelle un recours constitutionnel du requérant avait été rejeté, parvint au tribunal administratif.

Par lettre du 11 juillet 1974, Maître Unruh a demandé de rétablir l'effet suspensif du recours du requérant. Le tribunal administratif ne fut pas en mesure de prendre une décision immédiate, parce qu'il ne disposait pas des dossiers, lesquels ne lui furent restitués que le 24 octobre 1974 en raison de la requête introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme.

Maître Heldmann s'étant adressé au tribunal administratif au nom du requérant pour pouvoir examiner les dossiers, ceux-ci lui furent alors transmis. Il les a renvoyés au tribunal le 16 décembre 1974.

24. Le 3 janvier 1975, le tribunal administratif a rejeté la demande de rétablissement de l'effet suspensif comme mal fondée. Un premier recours du requérant (Beschwerde) ne devait pas aboutir. Il révoqua alors le mandat de Maître Heldmann et introduisit contre la décision du 3 janvier 1975 un recours constitutionnel, lequel, par la suite, fut rejeté pour non-épuisement des voies de recours préalables.



Le 26 juin 1975, le tribunal administratif était de nouveau en possession des dossiers.

25. Le 30 juin 1975, le président et le rapporteur de la 2ème chambre ont décidé, afin d'accélérer la procédure, de renoncer à attendre le résultat de la procédure pénale et la décision de la cour d'appel administrative relative au recours du requérant contre la décision du 3 janvier 1975 (effet suspensif). Le même jour, le rapporteur s'est renseigné auprès du tribunal cantonal de Francfort, afin de savoir si le procès pénal aurait lieu prochainement.

Le 10 juillet 1975, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours du requérant tendant notamment à faire accélérer la procédure. La Cour constitutionnelle estimait entre autre que la suspension de la procédure du tribunal administratif dans l'attente de l'issue de la procédure pénale était justifiée.

Le 14 juillet 1975, il a été décidé de procéder à l'audition de témoins et à un débat contradictoire les 2 et 3 septembre 1975. L'audition de huit témoins y était prévue. Le 16 juillet 1975, les parties en ont été informées.

Le 26 juillet 1975, un nouveau défenseur, Maître Mattern, informa le tribunal administratif qu'il représentait dorénavant le requérant.

Les 28 et 31 juillet 1975, le tribunal administratif ordonna des recherches pour trouver les adresses d'un certain nombre de témoins.

Le 14 août 1975, le tribunal administratif était avisé que Maître Mattern ne représentait plus le requérant. Le même jour, le tribunal administratif a également reçu un mémoire du Président du Gouvernement et le 20 août 1975, un mémoire du requérant.

26. A l'audience des 2 et 3 septembre 1975, six témoins ont été entendus. Le tribunal a siégé le 2 septembre de 9.30 heures à 16.30 heures et le 3 septembre de 10.30 heures à 17.30 heures. Les procès-verbaux ont été transmis aux parties le 9 septembre 1975. Dès le 3 septembre, la suite des débats était fixée au 12 novembre 1975, mais cette fixation fut annulée le 14 octobre 1975 parce que les dossiers se trouvaient encore à la cour d'appel administrative du Land de Hesse, qui ne s'était pas encore prononcée sur le recours du requérant contre la décision du 3 janvier 1975 (effet suspensif).

27. Le 13 octobre 1975, le Ministre de la Justice du Land de Hesse reçut une lettre du requérant du 10 octobre, mettant en doute l'indépendance des juges et demandant le renvoi des deux procès devant un autre tribunal administratif. Cette demande a été considérée comme une demande en récusation contre les juges du tribunal administratif et a, par conséquent, été envoyée le 16 octobre 1975 à ce dernier. Le 13 novembre 1975, le président de la 2ème chambre a demandé au requérant des précisions sur l'objet de sa demande. Le 6 décembre 1975, Maître Unruh a répondu au nom du requérant qu'il tenait à ce qu'une décision fût prise sur la récusation du Président de la 2ème chambre. En même temps, il a annoncé qu'il viendrait au

tribunal afin de consulter les dossiers. Les dossiers ont été tenus à sa disposition jusqu'au 13 janvier 1976, date à laquelle ils ont été envoyés à nouveau au Ministre de la Justice du Land de Hesse en raison de la requête pendante devant la Commission européenne des Droits de l'Homme.

28. Le 9 juin 1976, la 2ème chambre du tribunal administratif de Francfort a rejeté le recours du requérant contre le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin. Le tribunal a estimé que le requérant avait manqué à ses devoirs professionnels, de sorte que le retrait de l'autorisation était justifié.

Le requérant a fait appel (Berufung) de ce jugement.

(3) Procédure pénale dirigée contre le requérant du chef d'exercice illégal de la médecine, de lésions corporelles et d'escroquerie

29. Bien que le requérant n'ait fait porter aucun grief sur cette procédure, la Commission estime utile d'en établir brièvement le déroulement, en raison de sa connexité avec les procédures devant le tribunal administratif de Francfort, qui constituent l'objet de la présente requête.

La procédure pénale tire son origine d'une dénonciation en date du 27 juillet 1972, émanant du Président du Gouvernement à Darmstadt. Le lésé, qui avait reçu des soins du requérant, fut d'emblée considéré comme témoin et, plus tard, admis comme partie civile. Le parquet nomma ensuite de nouveaux témoins.

A l'audience du tribunal d'échevins de Francfort, du 17 avril 1973, d'importantes mesures d'instruction furent ordonnées.

Le 14 février 1974, l'examen psychiatrique du requérant a été décidé. Le 1er mars 1974, Maître Unruh a introduit un recours contre cette décision.

Les 14 mars et 15 mai 1975, le requérant a demandé la récusation de deux juges.

Le 26 mai 1974, le tribunal cantonal rejeta la demande de récusation et prit diverses décisions relatives à l'étendue de l'enquête, à l'examen psychiatrique et à l'admission d'intervenants privés.

30. Après de nombreux autres recours et décisions, le tribunal cantonal, par décision du 15 août 1974, renvoya l'affaire devant le tribunal régional de Francfort, au motif que la peine susceptible d'être appliquée pourrait dépasser le taux de sa propre compétence.

31. Le 27 août 1974, le président de la 18ème chambre du tribunal régional a informé le requérant qu'il était envisagé de le pourvoir d'un avocat d'office. Le 7 septembre 1974, Maître Unruh s'est opposé à une telle mesure.

Le 10 octobre 1974, l'affaire fut fixée aux 4, 6 et 11 décembre 1974 pour débat au fond (Hauptverhandlung).

Le 25 octobre 1974, la 18ème chambre a déclaré admissible un acte d'accusation complémentaire du 7 août 1974, tout en joignant la nouvelle accusation à la procédure déjà pendante.

32. Le requérant n'a pas comparu à l'audience du 4 décembre 1974. Le même jour, le tribunal régional a délivré un mandat d'arrêt contre lui.

A partir du 1er janvier 1975, la procédure pénale fut attribuée à la 1ère chambre, qui se composait des mêmes juges que la 18ème chambre.

Le 2 janvier 1975, la 1ère chambre a ordonné l'audition de plusieurs témoins par voie de commissions rogatoires. En même temps, un avocat d'office a été désigné au requérant.

Le 24 mars 1975, la 1ère chambre a annulé le mandat d'arrêt du 4 décembre 1974.

Les témoins ont été entendus les 13 et 24 mars 1975 par le tribunal cantonal d'Ahrensburg, le 5 février 1975 par le tribunal cantonal de Koblenz et le 18 mars 1975 par le tribunal cantonal de Düsseldorf.

Le 15 mai 1975, le débat au fond fut refixé aux 14, 16 et 21 janvier 1976.

33. En raison d'une modification de l'organisation du tribunal régional, en date du 20 juin 1975, la présente affaire fut attribuée à la 13ème chambre criminelle.

Le 10 juillet 1975, le dossier a été présenté au président de la 13ème chambre qui, le 8 avril 1975, annula les audiences antérieurement prévues et fixa jour aux 3, 5, 10 et 12 février 1976.

Le 13 octobre 1975, le président de la 13ème chambre criminelle ajourna le procès, qui devait débiter le 3 février 1976.

34. En raison de l'organisation du tribunal régional pour l'année 1976, toutes les affaires de 1ère instance commençant avec la lettre "K" (donc celle du requérant) se trouvèrent attribuées à la 25ème chambre.

35. L'audience s'ouvrit devant cette chambre le 5 mai 1976. Le 24 septembre 1976, après vingt-trois jours d'audience, la 25ème chambre du tribunal régional rendit une décision de non-lieu (Einstellung des Verfahrens), conformément à l'article 153 (a) du code de procédure pénale (Strafprozessordnung). Il ressort des motifs de cette décision que le tribunal a jugé minime la culpabilité du requérant. Celui-ci ayant versé une indemnité transactionnelle de 8.000 DM au témoin Oster, qui s'était constitué partie civile, et un montant de 20.000 DM au Trésor, le tribunal a considéré que l'intérêt public n'exigeait pas la poursuite de la procédure.

#### D. ARGUMENTATION DES PARTIES

- (1) Le droit pour le requérant de diriger la clinique dont il est propriétaire et celui d'exercer la profession de médecin relèvent-ils du domaine des droits et obligations de caractère civil / civil rights and obligations, au sens de l'article 6, § 1, de la Convention ?

##### I. Argumentation du Gouvernement

36. Le Gouvernement fédéral conteste que les procès introduits par le requérant devant les juges administratifs allemands auraient pour objet des droits et obligations de caractère civil. L'article 6, § 1, de la Convention serait donc inapplicable à ces procès.

37. Se référant à la décision de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Ringeisen (Arrêt du 16 juillet 1971), le Gouvernement relève que, selon cet arrêt, des droits et obligations de caractère civil sont en cause dans "toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé". L'applicabilité de l'article 6 ne serait donc pas limitée aux rapports de droit qui, au sens juridique strict, constituent l'objet exclusif du litige, mais son application devrait être étendue aux rapports de droit qui seraient influencés directement (unmittelbar) par l'issue du procès. Il suffirait que ces derniers rapports soient des rapports de droit privé. Ne tomberaient pas dans le domaine de l'article 6, § 1, les rapports de droit public qui ne produiraient pas des effets directs (unmittelbare Auswirkungen) sur des droits et obligations de caractère privé.

38. Les procès intentés par le requérant concernant, l'un le retrait de l'autorisation d'exploiter une clinique privée, décrété sur la base des paragraphes 53 et 30 combinés de la "Gewerbeordnung", l'autre le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin basé sur le paragraphe 5 de la "Bundesärzteordnung". Les deux procès ont donc pour objet des rapports de droit entre le requérant et des autorités administratives ayant agi en vertu de compétences de droit public. Des contrats de droit privé entre le requérant et ses patients ne seraient pas déterminés (gestaltet) directement par ces décisions. Sans doute certains contrats de droit privé ne peuvent-ils être conclus que par ceux qui sont autorisés à exercer la profession de médecin ou à exploiter une clinique. Il y a donc, en ce sens, une certaine connexité entre les rapports de droit public litigieux et des rapports éventuels de droit privé. Une telle connexité ne saurait toutefois être prise en considération dans la délimitation des rapports de droit concernés. La distinction entre litiges de droit privé et litiges de droit public perdrait toute signification si, pour cette distinction, on devait tenir compte de ce qu'une situation litigieuse de droit public constitue la condition préalable pour la conclusion ou l'exécution de contrats de droit privé. S'il en était autrement, on devrait admettre, par exemple, que le procès portant sur l'autorisation de séjour d'un étranger concernerait des "droits et obligations de caractère civil" au cas où, en raison du refus de l'autorisation, un contrat de travail ne pourrait pas être conclu ou exécuté. Il en irait de même d'un procès portant sur l'admission à un examen ou la délivrance d'un diplôme, dans les cas où une certaine qualification serait requise pour l'accès à une profession dans l'exercice de laquelle des contrats de droit privé seraient conclus.

39. Abordant l'étude de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme, le Gouvernement mentionne certaines décisions par lesquelles la Commission a écarté l'application de l'article 6 de la Convention dans des cas mettant en cause la démission d'un juge suppléant nommé à temps, l'admission d'un requérant à la profession d'avocat, le droit d'entrer et de résider dans un pays déterminé.

40. Pour ce qui est de la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement expose que celle-ci, dans son arrêt dans l'affaire Ringeisen, n'a pas suivi, il est vrai, la doctrine de la majorité de la Commission sur l'applicabilité de l'article 6, § 1. Mais elle n'a pas non plus suivi l'opinion de la minorité de la Commission. Elle a considéré comme décisif que la décision critiquée par le requérant était déterminante pour la conclusion d'un contrat de vente, donc pour des rapports de droit civil.

C'est en ce sens que l'arrêt Ringeisen a été interprété par la Cour constitutionnelle de l'Autriche dans un litige concernant une affaire de permis de construire, dans laquelle la contestation portait sur l'obligation de verser, à titre de garantie, un cautionnement exigé par l'administration des travaux publics (arrêt du 13 mars 1973, Juristische Blätter 1974, p. 87).

41. Passant à l'examen des deux versions authentiques de la Convention, le Gouvernement expose que le texte anglais, qui ne jette que peu de lumière sur la question, doit correspondre au texte français, qui permet une distinction nette entre le droit public et le droit privé et revêt, en conséquence, une importance particulière pour l'interprétation. Au demeurant, l'expression "droits et obligations de caractère civil" ne peut avoir une signification différente de "droit privé". S'il en était autrement, la référence aux droits et obligations de caractère civil, à côté des accusations en matière pénale, deviendrait incompréhensible. Il aurait suffi de dire à l'article 6, § 1 : "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial."

42. L'historique de l'élaboration de la Convention conduit à son tour à la conclusion que les termes "droits et obligations de caractère civil" doivent être interprétés dans le sens de "droits privés". A l'origine, dans le texte anglais, les termes "rights and obligations in a suit of law" correspondaient aux mots "droits et obligations de caractère civil" de la version française. Ce n'est que la veille de la signature de la Convention à Rome qu'un comité d'experts juridiques, procédant à certaines corrections de forme et de traduction, inséra les termes "civil rights and obligations". Cette modification a, semble-t-il, été faite pour adapter plus exactement le texte anglais au texte français, sans modifier celui-ci.

Plus récemment, les termes "rights and obligations in a suit of law" ont été repris à l'article 14 du Pacte des Nations Unies de 1966 relatif aux droits civils et politiques. Le texte français de ce Pacte est identique à celui de l'article 6, § 1, de la Convention européenne. Or, le Comité d'experts, en comparant le Pacte et la Convention, a exprimé l'opinion que l'article 14 du Pacte ne concerne que le domaine des litiges de droit privé, bien que la formulation anglaise "in a suit of law" soit plus large.

43. Si l'on envisage le but de l'article 6, § 1, on s'aperçoit de la nécessité de déterminer de manière autonome la notion de droits et obligations civils. Le texte ne peut pas être interprété comme une simple référence au droit national des Hautes Parties Contractantes. C'est d'ailleurs en ce sens que la Commission s'est exprimée dans une décision du 2 octobre 1964, et à nouveau dans l'affaire Ringeisen. Cela correspond au but de la Convention, qui est de créer une base commune des Droits de l'Homme et des garanties dont les effets ne peuvent être modifiés par les Hautes Parties Contractantes. La nécessité d'un recours aux ordres juridiques des différents Etats ne doit pas, pour autant, être méconnue. Ce recours est inévitable lorsqu'on veut comprendre les règles dérivées des traditions communes. Si l'on examine les possibilités d'interprétation de l'article 6, § 1, sous cet angle, on doit entendre droit civil dans le sens de droit privé. Seule cette conception permet d'établir des critères uniformes. Si l'on se référait au droit national des Etats, l'article 6, § 1, serait applicable à tout litige qui, selon ce droit, pourrait être porté devant un tribunal. Le domaine d'application du texte pourrait alors être modifié par les législateurs nationaux, qui auraient la faculté de limiter le domaine d'application des garanties procédurales conventionnelles en modifiant simplement leur propre droit procédural.

La notion de droits et obligations civils doit être comprise comme une notion de droit matériel. L'article 6, § 1, exige l'existence, dans les législations nationales, d'une procédure judiciaire dans les cas qu'il énonce.

44. Le Gouvernement ne croit pas que sa conception encourt le reproche de se fonder exclusivement sur le droit continental. La notion de droits et obligations de caractère civil n'est pas étrangère au droit anglo-saxon. Ainsi, dans un accord entre la République Fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni relatif à la reconnaissance mutuelle et à l'exécution des décisions judiciaires dans les affaires civiles et commerciales, la clarification suivante a été insérée : "Cet accord n'est pas applicable aux affaires relevant du droit fiscal, douanier et administratif." Il en résulte qu'il devrait être possible de constater, dans le droit anglais, l'existence d'un véritable droit privé recouvrant notamment les domaines suivants : law of contracts, torts, property, trust.

45. Se référant à l'arrêt Ringeisen, le Gouvernement admet que l'article 6, § 1, peut couvrir des contestations qui, dans l'Etat mis en cause, relèvent du droit public. Il pourra en être ainsi dans les cas où l'appartenance d'une situation juridique au droit public ou au droit privé ne s'impose pas objectivement, par exemple dans les relations juridiques entre l'individu et les autorités portant sur la distribution de gaz, la prestation de soins, etc.... ; par contre, même envisagé sous cet angle, l'article 6, § 1, n'est pas applicable dans la présente affaire. L'octroi ou le refus de l'autorisation d'exercer la profession de médecin ou de diriger une clinique appartiennent indubitablement au droit public. Il n'importe pas, à cet égard, que la décision administrative produit des effets sur des relations de droit privé. Sinon, la décision sur le résultat d'un examen, par exemple, tomberait sous l'empire de l'article 6. Il en serait de même de la délivrance d'un permis de construire, puisque la conclusion des contrats avec l'architecte et l'entrepreneur en dépend. D'une certaine manière, il y aura toujours un rapport avec le droit privé. Mais on ne saurait aller jusque là. Les recours administratifs introduits par le requérant, malgré leurs rapports avec le droit privé, ne concernent pas des droits et obligations de caractère civil et ne tombent donc pas sous le coup de l'article 6, § 1.
46. Dans ses observations écrites sur le fond de l'affaire, le Gouvernement défendeur souligne à nouveau que la notion de "droits et obligations de caractère civil", au sens de l'article 6, § 1, de la Convention, doit être considérée comme une notion autonome propre à la Convention et qui ne se définit pas par renvoi aux différents droits des Parties Contractantes.
47. Toutefois, on ne saurait tenter de cerner cette notion en faisant abstraction de la pensée et des traditions juridiques qui prévalent dans les Etats membres. A cet égard le Gouvernement suggère de prendre en considération les enseignements de la pratique et de la doctrine juridique concernant les limites séparant le droit civil du droit public et qui ont donné lieu à une littérature abondante. Il propose en outre d'avoir égard au développement du droit administratif et d'examiner dans quelle mesure les Parties Contractantes connaissent une protection juridictionnelle contre des actes de l'administration au moment de la conclusion de la Convention et dans quelle mesure une telle protection existe aujourd'hui.
48. Le Gouvernement relève que les litiges administratifs ne sont pas mentionnés à l'article 6, § 1, contrairement aux contestations de caractère civil ou pénal. En présence des différences qui existent entre les conceptions et les systèmes juridiques, ne devrait-on pas tenter de clarifier d'une manière empirique ce qui est généralement compris dans les Etats membres comme "droit de caractère civil", en tenant compte notamment des traités internationaux tant bilatéraux que multilatéraux ? On pourrait peut-être alors constater un consensus dans de larges domaines. Dans les autres domaines, où subsisterait une divergence sur le point de savoir s'ils relèvent du droit civil ou du droit public, c'est l'opinion dominante qui devrait être retenue.

49. Si l'on cherche à dégager par la méthode comparative une conception autonome du "droit de caractère civil", on devrait prendre pour point de départ des notions qui, dans les Etats Membres, sont définies de manière commune.

Le Gouvernement propose d'abord comme critère la situation d'égalité (Gleichordnung) qui prévaut entre les individus parties à une relation contractuelle ou de responsabilité extra-contractuelle.

Il examine ensuite la nature des relations contractuelles ou de responsabilité extra-contractuelle entre un individu et l'Etat (ou une corporation de droit public). Certaines de ces relations seraient assimilables à des relations entre particuliers en ce sens que si l'Etat (ou la corporation de droit public) était remplacé par un particulier, la nature de ces relations ne serait pas fondamentalement différente. Tel serait le cas lorsque l'Etat (ou la corporation de droit public) accomplit une prestation de services à titre onéreux (enlèvement des ordures, par exemple). Selon le Gouvernement, de telles relations donneraient aussi naissance à des "droits et obligations de caractère civil".

Lorsqu'un acte de l'autorité publique est une condition de la conclusion d'un contrat de droit privé (par exemple, l'approbation d'une transaction immobilière) ou que le concours de cette autorité lui est indispensable (par exemple, la célébration du mariage), on peut soutenir que l'acte administratif, par connexité, relève de la notion de "droits et obligations de caractère civil".

50. Au-delà des situations qui viennent d'être décrites, on pénètre dans une zone critique où il est très difficile d'affirmer qu'on se trouve encore en présence de "droits et obligations de caractère civil". A titre d'exemple, le Gouvernement mentionne les autorisations ou interdictions en matière de cartels, l'octroi de licences d'importation ou d'exportation, les autorisations de transfert de devises, les attributions de logement, les permis de construire, les autorisations ou refus de séjour, l'autorisation de licencier un handicapé physique, ainsi que d'autres mesures dans le domaine du droit du travail, du droit social et du droit des assurances sociales. Toutes ces mesures n'affectent-elles pas la vie professionnelle et sociale tout autant que le retrait d'une autorisation d'exercer la profession de médecin, d'avocat, de conseiller fiscal, d'expert-comptable, de pharmacien ?

Selon les critères énoncés plus haut, il serait difficile d'admettre qu'un acte administratif accompli dans l'exercice de la puissance publique en vue du maintien de l'ordre, de la sécurité ou de la santé publiques ait quelque chose à voir avec les "droits et obligations de caractère civil". En effet, il n'y a en pareil cas ni situation d'égalité (Gleichordnung), ni assimilation possible (Austauschbarkeit) à des relations entre particuliers, ni aucun autre élément caractéristique des "droits et obligations de caractère civil".



51. Le droit de choisir et d'exercer une profession ou une activité économique dans le secteur privé ne pourrait être considéré comme un droit de caractère civil au sens de l'article 6, § 1, de la Convention que si l'on conçoit la revendication d'un "droit de caractère civil" comme la revendication d'un "droit de l'homme", ce qui semble d'ailleurs également ressortir du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques. Selon une telle interprétation, l'article 6, § 1, garantirait une procédure judiciaire en cas de violation de tout droit et liberté reconnus dans la Convention. Mais alors, la fonction et la signification de l'article 13, qui ne garantit que le droit "à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale" seraient des plus obscures. Le droit au libre choix et à l'exercice d'une profession ou d'une activité industrielle ou commerciale n'est pas garanti par la Convention comme un "civil right". L'ordre constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne reconnaît, il est vrai, un droit fondamental au libre choix et au libre exercice d'une profession (article 12 de la Loi fondamentale), mais il est douteux qu'une étude comparative du droit d'autres Parties Contractantes révèle l'existence de semblables "civil rights".

52. Au cas où la Commission considérerait le droit au libre choix et à l'exercice d'une profession ou d'une activité industrielle ou commerciale comme un "droit de caractère civil", on pourrait se demander pour quelle raison elle le limiterait au "secteur privé", notion qui reste d'ailleurs à définir. Le droit constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne, quant à lui, n'établit aucune différence selon que la profession ou activité est exercée dans le secteur privé ou dans le secteur public. Le Gouvernement relève en outre que beaucoup d'Etats connaissent une réglementation des professions de médecin et d'avocat, par exemple, ce qui montre que l'accès à ces professions et leur exercice n'est pas une affaire purement privée, mais qu'ils mettent en jeu des intérêts publics.

53. En conséquence, Le Gouvernement défendeur fait valoir que le droit de choisir et d'exercer une profession ou une activité industrielle ou commerciale dans le secteur privé ne peut pas être considéré comme un droit de caractère civil, au sens de l'article 6, § 1, de la Convention, même si l'on considère la notion de "droits et obligations de caractère civil" comme une notion autonome, propre à la Convention.

54. Ayant rejeté l'idée que le droit de choisir et d'exercer une profession ou une activité industrielle ou commerciale dans le secteur privé est un "droit de caractère civil", le Gouvernement conteste a fortiori que le droit d'exercer la profession de médecin et/ou le droit de diriger un établissement hospitalier privé revêtent ce caractère. Il est dès lors sans importance que le médecin soit ou non propriétaire de l'établissement.

Ce sont des raisons touchant à la santé publique qui déterminent l'admission à la profession de médecin et l'autorisation d'exploiter un établissement hospitalier privé. L'autorité intervient lorsque le médecin, par sa personnalité et son

comportement, n'offre plus les garanties exigées par les dispositions pertinentes du droit public. Il en va de même en ce qui concerne la direction d'un établissement hospitalier. Par la force des choses, il en résulte indirectement une ingérence dans les intérêts privés du médecin. Il n'en reste pas moins que les raisons de cette ingérence relèvent exclusivement de l'intérêt public, en particulier de la police de la santé publique.

55. Le Gouvernement souligne enfin que le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin ou de diriger une clinique ne sont pas des décisions visant directement le droit de propriété du médecin ou les contrats privés conclus par lui. En l'espèce, d'ailleurs, le requérant aurait pu charger un autre médecin de la direction de sa clinique.

Au reste, les conséquences patrimoniales des décisions administratives prises à son endroit dépendent du point de savoir si celles-ci sont légales ou illégales. Si elles sont légales, le médecin ne peut s'en prendre qu'à lui-même des pertes qu'il subit pour avoir mis en danger la santé publique. Si elles sont illégales, il resterait à examiner si une réparation lui est due.

56. La conclusion du Gouvernement est la suivante :

Même si l'on admet que le droit de choisir et d'exercer une profession ou une activité industrielle ou commerciale dans le secteur privé constitue un "droit civil", l'autorisation d'exercer la profession de médecin et le retrait de cette autorisation, ainsi que l'autorisation de diriger un établissement hospitalier et le retrait de cette autorisation ne portent pas sur des droits de caractère civil, parce que ces décisions sont fondées uniquement sur des motifs touchant à la sécurité, à l'ordre et à la santé publique.

## II. Argumentation du requérant

57. L'avocat du requérant expose que, contrairement à la thèse défendue par le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, l'article 6, § 1, s'applique aussi à des rapports juridiques qui, selon le droit allemand, rentrent dans la compétence des tribunaux administratifs. A l'appui de sa conception, il développe certains arguments :

- La juridiction administrative est exercée par des tribunaux indépendants, distincts des autorités administratives ;
- Le texte allemand de la Convention, qui parle de "zivilrechtliche Ansprüche", ne correspondrait pas aux textes authentiques (anglais et français), dont il restreindrait la portée ;
- Il résulterait des travaux préparatoires à la Convention que la terminologie allemande impliquerait une restriction inadmissible ;

- L'interprétation proposée par le Gouvernement, selon laquelle les tribunaux civils et les tribunaux pénaux seraient seuls visés, serait exclue par la place que le texte sous examen occupe dans le catalogue des droits d'ordre procédural mentionnée aux articles 5 à 7 de la Convention ;

- Finalement, l'interprétation téléologique appuyerait la thèse selon laquelle la défense des droits civils (bürgerliche Rechte) contre les interventions de l'administration devrait être assurée dans un délai raisonnable. De telles interventions entraîneraient pour la personne concernée les mêmes effets que des procès civils ou pénaux. Dans le cas présent, les moyens d'existence du requérant seraient en jeu. Depuis le 12 avril 1967, l'exploitation de sa clinique lui est interdite et, depuis le 10 novembre 1967, il attaque en justice cette interdiction. Depuis le 12 mai 1971, l'exercice de sa profession de médecin lui est défendu et, depuis le 21 octobre 1971, il attaque en justice cette défense.

58. A l'audience du 27 mai 1975, l'avocat du requérant, se référant à son tour à l'affaire Ringeisen, constate que la Cour, confirmant en cela l'opinion de la majorité de la Commission, a jugé qu'il n'est pas nécessaire, pour que l'article 6, § 1, de la Convention s'applique à une contestation, que les deux parties au litige soient des personnes privées. Le libellé de l'article 6, § 1, couvre toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé. Et l'arrêt continue : "Peu important dès lors la nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée (loi civile, commerciale, administrative, etc...) et celle de l'autorité compétente en la matière (juridiction de droit commun, organe administratif, etc...)." C'est donc sans fondement, d'après le requérant, que le Gouvernement mis en cause affirme que devant les tribunaux administratifs allemands la discussion porte sur des rapports de droits qui trouvent leur base dans des compétences de droit public et que des contrats de droit privé du requérant avec ses malades ne seraient pas touchés directement. Dans le cas concret, c'est son existence qui est en jeu. L'interdiction des autorités par l'intermédiaire de l'administration, produit à l'égard de l'existence de l'intéressé les mêmes effets qu'un procès civil ou une poursuite pénale.

59. Poursuivant son argumentation, le requérant estime que, si l'on va au fond des choses, les reproches formulés contre lui et qui ont entraîné d'abord le retrait de l'autorisation de diriger sa clinique et ensuite le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin, ont ni plus ni moins le caractère d'une accusation en matière pénale.

60. Il maintient que le droit à l'exercice d'une profession libérale et le droit de diriger une clinique privée doivent être considérés comme des droits de caractère civil au sens de l'article 6, § 1, de la Convention.

Le requérant ajoute que ce caractère civil n'est en aucune manière altéré lorsque l'autorité administrative fait obstacle à leur exercice sous le prétexte que l'ordre public serait menacé.

- (2) La durée des procédures devant le tribunal administratif de Francfort est-elle compatible avec l'exigence d'un "délai raisonnable" posée par l'article 6, § 1, de la Convention ?

#### I. Argumentation du Gouvernement

61. Le Gouvernement souligne tout d'abord l'ampleur et la complexité de la procédure probatoire dans les deux affaires. A plusieurs reprises, des témoins ont fait défaut. Ce fut le cas, notamment, du témoin Xymenes, dont il fut difficile de trouver le lieu de résidence et qui ne comparut qu'après que le tribunal administratif de Francfort a dû prendre plusieurs mesures coercitives. En raison du principe selon lequel il incombe au tribunal administratif d'éclaircir les faits, il était souvent nécessaire de compléter l'enquête.

62. Quant à la procédure relative au retrait de l'autorisation de diriger une clinique, le requérant a donné et confirmé son accord pour qu'elle soit suspendue jusqu'à l'issue de la procédure concernant l'exercice de la profession de médecin, pendante devant la 2ème chambre du tribunal administratif. La 2ème chambre a décidé de tenir en suspens le recours du requérant, au motif que le résultat d'une poursuite pénale pendante devant une autre juridiction était d'une importance primordiale pour pouvoir juger de sa capacité d'exercer la profession de médecin. Toutefois, après avoir constaté que la procédure pénale ne permettait pas d'éclaircir les faits plus rapidement, la 2ème chambre a finalement renoncé à attendre le jugement sur la poursuite pénale.

Le Gouvernement souligne qu'il ne peut pas être reproché à la 2ème chambre, comme la Cour constitutionnelle l'a dit par deux fois, d'avoir attendu la décision dans la procédure pénale. Pour les retards dans la procédure pénale, le requérant lui-même est responsable. S'il avait comparu à l'audience du 4 décembre 1975, la procédure aurait été déjà close.

Le Gouvernement est d'avis que si plusieurs procédures judiciaires dérivent des mêmes faits, il n'y a pas violation de l'article 6, § 1, de la Convention à condition qu'une procédure soit traitée par priorité. La "cause" du requérant est raisonnablement menée dans la procédure pénale.

63. Selon le Gouvernement, le principal responsable de la durée des procédures est le requérant lui-même. Les dossiers ont été soumis à une circulation intense en raison de toutes sortes de recours formés par le requérant.

La circulation des dossiers a été encore compliquée par les fréquents changements d'avocat du requérant. Au cours des derniers mois de l'année 1974 et au cours de l'année 1975, quatre avocats différents ont successivement représenté le requérant.

Lorsque les preuves fournies lui étaient défavorables, le requérant a tenté plusieurs fois - c'est son droit le plus strict - de formuler de nouvelles offres de preuves, dont certaines ont été acceptées.

64. A la question de savoir si le requérant disposait de moyens permettant d'accélérer la procédure, le Gouvernement répond que les moyens dont le requérant a fait usage l'ont en réalité retardée.

Les nombreux recours du requérant, ses changements fréquents d'avocat, ses demandes en récusation de juges et enfin ses demandes de compléments d'enquête ont influencé considérablement la durée des procédures.

65. Le Gouvernement admet que le déroulement des procédures n'est pas satisfaisant. Il constate cependant que le droit du requérant à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable ne serait pas violé, même si l'article 6, § 1, de la Convention était applicable.

## II. Argumentation du requérant

66. Le requérant constate tout d'abord que le Gouvernement défendeur a lui-même admis que le déroulement des procédures devant le tribunal administratif de Francfort ne peut pas être considéré comme satisfaisant.

Il allègue que les déclarations du témoin Xymenes, qui auraient été à l'origine du retrait de l'autorisation de diriger la clinique, avaient été manipulées à son insu par l'Ordre des médecins. A la fin de l'année 1969, le tribunal administratif de Francfort avait convoqué Xymenes à plusieurs reprises, mais celui-ci n'aurait pas comparu. Il ne put être interrogé par le tribunal qu'en septembre 1972, soit près de trois ans plus tard. A cette occasion, il aurait affirmé que des autorités l'auraient persuadé de dire des contre-vérités.

En 1970 déjà, le tribunal administratif aurait dû annuler la décision interdisant au requérant de diriger sa clinique. Au lieu de cela, les déclarations de Xymenes auraient été utilisées une deuxième fois pour justifier le retrait de l'autorisation de pratiquer la médecine.

67. Le requérant ajoute que s'il a dû changer d'avocat, c'est à la suite des mécomptes qu'il a essuyés de leur part.

68. Quant à la procédure pénale, il expose que s'il n'avait pas comparu à l'audience du 4 décembre 1973, c'était à cause d'une maladie qui s'était déclarée alors qu'il se trouvait à l'étranger.

Le requérant conclut que le tribunal administratif de Francfort est seul responsable des retards qu'ont soufferts les deux procédures, puisqu'il est maître de celles-ci.

#### E. AVIS DE LA COMMISSION

69. Le requérant se plaint de la lenteur des procédures qu'il a introduites devant les tribunaux administratifs de Francfort et de Darmstadt et qui étaient respectivement dirigées contre le retrait de l'autorisation de diriger la clinique dont il est le propriétaire et contre le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin. La seconde de ces procédures ayant été renvoyée en octobre 1971 au tribunal administratif de Francfort, toutes deux se sont donc déroulées devant ce tribunal. La première d'entre elles est encore pendante à la date du présent rapport.

Le requérant allègue une violation de l'article 6, § 1, de la Convention, aux termes duquel "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) 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".

70. La Commission a déjà constaté dans sa décision du 27 mai 1975 sur la recevabilité de la requête qu'en ce qui concerne les procédures pendantes devant ledit tribunal administratif, c'est à tort que le requérant affirme qu'il se trouverait sous le coup d'une accusation en matière pénale.

Il est vrai que le requérant a été poursuivi devant le tribunal régional (Landgericht) de Francfort pour avoir exercé la profession de médecin malgré la décision de retrait de l'autorisation prononcée par le Président du Gouvernement à Darmstadt, le 12 mai 1971 (cf. §§ 29 à 35). Cette poursuite implique une accusation en matière pénale. La Commission n'en est cependant pas saisie. En effet, ni le requérant, ni le Gouvernement fédéral n'ont fait état de cette procédure avant la décision du 27 mai 1975 sur la recevabilité de la requête. Au surplus, même en l'état actuel de la procédure, le requérant n'a produit aucun grief concernant cette poursuite.

71. En ce qui concerne les procédures introduites par le requérant devant les juges administratifs allemands, le Gouvernement mis en cause conteste, ainsi qu'on l'a vu, qu'elles auraient pour objet des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6, § 1, de la Convention. Cette disposition ne serait donc pas applicable. D'autre part, le Gouvernement conteste que la durée de ces procédures dépasserait un délai raisonnable.

La Commission devra donc examiner successivement cette double contestation.

- (1) L'article 6, § 1, de la Convention est-il applicable aux droits que le requérant fait valoir devant les juges administratifs allemands ?

72. La Commission est arrivée à la conclusion que la réponse à cette question doit être affirmative. Elle exprime cette opinion à la majorité de dix voix contre six.

Toutefois, les membres de la Commission constituant la majorité se répartissent en deux groupes, qui parviennent à la même conclusion par des voies différentes. On trouvera donc ci-après l'exposé successif du raisonnement tenu par chacun de ces deux groupes.

I. Opinion de MM. FAWCETT, NØRGAARD, BUSUTTIL, OPSAHL et JØRUNDSSON

73. La Commission doit examiner tout d'abord si les droits et obligations qui se trouvaient en jeu devant les tribunaux administratifs relèvent de l'article 6, § 1. A cet effet, nous estimons nécessaire de clarifier les interprétations que la Commission a données de l'article 6, § 1, à l'occasion de requêtes antérieures soulevant des problèmes similaires.

Toutefois, nous ne croyons pas utile ni même possible de proposer une définition compréhensive des termes "civil rights and obligations / droits et obligations de caractère civil". Nous tenterons plutôt d'édifier à partir de ces termes une structure de travail qui, moyennant les retouches indispensables, pourrait servir dans les différentes situations où l'applicabilité de l'article 6, § 1, est en question.

74. Pour édifier une telle structure il existe déjà certaines lignes directrices :

En premier lieu, la Commission a, depuis longtemps, adopté l'opinion que ces termes désignent une notion autonome. Ainsi, à propos de la requête N° 1931/63 (Recueil 15, p. 8, Ann. 7, p. 212), la Commission s'est exprimée comme suit :

"La notion de 'droits et obligations de caractère civil', employée à l'article 6, § 1, de la Convention, ne saurait être interprétée comme simple renvoi au droit interne de la Haute Partie Contractante mise en cause, mais il s'agit bien au contraire d'une notion autonome qu'il faut interpréter indépendamment des droits internes des Hautes Parties Contractantes, même si les principes généraux du droit interne des Hautes Parties Contractantes doivent nécessairement être pris en considération lors d'une telle interprétation."

En deuxième lieu, le qualificatif générique "de caractère civil" indique que les droits et obligations visés à l'article 6, § 1, sont, bien sûr, ceux qui naissent dans les relations mutuelles entre personnes mais aussi, par extension, ceux qui sont analogues aux droits et obligations du "droit civil" au sens strict.

En troisième lieu, la Commission a admis que les entités organisées corporativement et autres personnes morales peuvent, pour les droits et obligations de caractère civil dont elles sont titulaires, bénéficier de la protection de nature procédurale de l'article 6, § 1 : Requête N° 3798/68 (Recueil 29, p. 70, Ann. 12, p. 306). Il s'ensuit que même l'Etat et certaines collectivités publiques qui sont organisées corporativement ou, quoi qu'il en soit, sont des personnes morales, peuvent être titulaires de droits et obligations qui sont de "caractère civil".

75. Ainsi l'Etat, agissant par un ministère ou quelque autre service gouvernemental, peut devenir partie à un contrat de vente ou d'emploi, ou à un rapport juridique concernant l'exercice du droit de propriété, lequel contrat ou rapport juridique sera régi à tous égards par la loi applicable aux rapports entre personnes physiques ou sociétés. L'Etat agit ici jure gestionis.

76. Mais l'Etat peut aussi agir jure imperii, ce qui est le cas lorsqu'il exerce sa puissance publique, notamment en légiférant ainsi qu'en appliquant ou en faisant exécuter la loi à l'égard des individus, ou encore en prenant toute autre décision dictée par l'intérêt public. Ainsi il est évident, comme la Commission l'a dit à maintes reprises, qu'il n'existe aucun droit d'accès à la fonction publique auquel puisse être reconnu le caractère civil visé à l'article 6, § 1. En effet, lorsqu'elle procède à un recrutement en vue de pourvoir la fonction publique, l'autorité compétente fait son choix selon des critères relevant exclusivement de l'intérêt public et elle est seule à pouvoir accomplir cette tâche. Il ne peut y avoir pour elle aucune obligation "de caractère civil" de recruter une personne déterminée : voir Requête N° 1931/63 (Recueil 15, p. 8, Ann. 7, p. 212). De même, les décisions relatives aux promotions dans la fonction publique ne mettent pas en jeu de tels droits et obligations : Requête N° 3937/69 (Recueil 32, p. 61).

Suivant un raisonnement semblable, nous estimons qu'en République Fédérale d'Allemagne et dans les autres Etats parties à la Convention, l'admission à l'exercice de la médecine est gouvernée par l'intérêt public et qu'il n'y a aucun droit civil à cette admission.

77. Toutefois, lorsqu'un service gouvernemental octroie à une personne l'autorisation d'exercer la médecine, ceci a normalement pour effet que des droits et obligations civils prennent naissance à l'occasion de l'exercice de cette profession. Cet effet ne doit pas être confondu avec l'accomplissement de tâches découlant d'un service public. Les conditions auxquelles est soumis l'accès à la profession ne font pas d'un médecin un fonctionnaire, investi d'une autorité gouvernementale ou administrative, ni ne font naître quelque rapport contractuel entre lui et l'Etat ou une collectivité publique. Le requérant a pratiqué la médecine en tant que personne privée. Un praticien



de cette sorte, en exerçant sa profession et pour l'exercer, se trouve donc titulaire de nombreux droits et obligations de caractère civil : la réputation professionnelle, les créances de frais et honoraires, la location ou la propriété de locaux de consultation ou d'une clinique, les contrats d'emploi du personnel, etc...

Nous sommes d'avis qu'en ce qui concerne tous les droits et obligations de caractère civil mentionnés ci-dessus et dont le requérant était titulaire, le retrait de l'autorisation de pratiquer la médecine et d'exploiter sa clinique constituaient des actes administratifs déterminants pour ces droits et obligations de caractère civil, suivant l'opinion adoptée par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Ringeisen (Arrêt du 16 juillet 1971, par. 94).

78. Pour illustrer par un exemple la relation entre ces actes administratifs et les droits civils du requérant, on observera que l'acte mettant fin à l'autorisation donnée au requérant d'exercer la médecine revêt deux aspects : d'une part, c'est une décision prise par l'autorité administrative compétente dans l'intérêt public tel qu'elle le conçoit ; d'autre part, c'est un jugement porté sur les capacités professionnelles de l'intéressé ou sur sa conduite, lesquelles constituent des éléments essentiels de sa réputation.

C'est pourquoi le jugement porté, en l'espèce, sur l'incompétence ou la conduite professionnelle, en tant que motivation du retrait de l'autorisation de pratiquer, emporte détermination d'un droit civil. La Commission a dit, il est vrai, que la Convention ne garantit pas expressément le droit à une bonne réputation (Requête N° 2413/65, Recueil 23, p. 1). Mais c'est un principe généralement reconnu dans les Etats parties à la Convention que les atteintes à la réputation relèvent des tribunaux et que toute personne a le droit d'agir civilement contre pareille atteinte (voir Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt Golder du 21 février 1975, par. 26, 4ème alinéa, par. 27 et par. 35, 2ème alinéa, combinés). C'est pourquoi on peut considérer qu'un droit civil du requérant est en jeu dans les actes lui retirant l'autorisation de pratiquer la médecine et d'exploiter une clinique et que l'article 6, § 1, est applicable à ce droit. Ce raisonnement vaut également pour les contrats d'emploi de personnel.

79. Nous arrivons ainsi à la conclusion que :

- (i) l'article 6, § 1, est applicable aux procédures dont il s'agit ;
- (ii) l'exigence de l'article 6, § 1, selon laquelle les tribunaux administratifs devaient statuer dans un délai raisonnable, s'applique à la présente affaire.

II. Opinion de MM. SPERDUTI, WELTER, DAVER, MANGAN  
et TENEKIDES (1)

80. Nous sommes d'avis que le droit d'accéder à la profession de médecin et le droit d'exercer cette profession, tout comme le droit de diriger une clinique, constituent en eux-mêmes des droits de caractère civil, au sens de l'article 6, § 1, de la Convention. Nous n'examinerons donc pas la question de savoir dans quelle mesure l'exercice de la profession médicale implique accessoirement celui de certains droits et obligations de caractère civil.

Avant de développer les motifs sur lesquels se fonde notre opinion, nous tenterons de montrer qu'il n'importe pas, en l'espèce, de s'arrêter à la distinction entre actes accomplis par l'Etat jure imperii ou jure gestionis et nous formulerons quelques observations sur l'argumentation du Gouvernement mis en cause.

81. Tout comme ceux de nos collègues dont l'opinion est exposée ci-avant (cf. par. 76), nous estimons qu'il n'existe à charge de l'Etat ou d'autres autorités aucune obligation de caractère civil d'admettre à une fonction publique une personne quelle qu'elle soit. Bien plus, il n'existe aucun droit, de caractère civil ou autre, d'être nommé à une telle fonction, pas plus qu'il n'existe, sauf dans des cas très exceptionnels, à charge d'un particulier - personne physique ou morale - une obligation de concéder à une personne quelconque un emploi dans son entreprise.

Cela étant, la nomination d'une personne à une fonction publique ne crée pas entre cette personne et l'autorité des rapports de droit civil. En conséquence, le droit du fonctionnaire d'obtenir, par application de son statut, une promotion ou un autre avantage quelconque n'est pas un droit de caractère civil au sens de l'article 6, § 1, de la Convention.

82. Nous ne croyons pas cependant que le caractère civil puisse être dénié au droit revendiqué par le fonctionnaire au motif que la nomination, la promotion ou toute autre décision ultérieure appartient à la seule autorité publique et qu'elle doit être prise selon des critères tirés exclusivement de l'intérêt général.

Nous reviendrons sur ces points et essayerons de montrer que l'acte normatif ou individuel par lequel l'autorité publique intervient dans la détermination d'un droit ne peut pas avoir pour effet de changer la nature de ce droit.

Pour l'instant, il suffit de souligner que la circonstance que l'intervention de l'autorité procède de motifs tirés de l'intérêt général est sans pertinence au point de vue qui nous occupe.

---

(1) M. DUPUY a fait savoir que s'il avait pris part au vote, il se serait rallié à la présente opinion.

On peut admettre comme un principe universellement accepté que l'Etat et les autres autorités publiques doivent, dans toutes leurs décisions, s'inspirer du seul intérêt général, sous peine de commettre un excès de pouvoir. Peu importe, sous ce rapport, que l'autorité agisse jure imperii ou jure gestionis.

L'Etat ne peut décider la construction d'une route ou l'acquisition de matériel pour les besoins de ses services que si cette construction ou cette acquisition se justifient par l'intérêt général. Il en est de même du contrat de relaiement des travaux et de la passation du marché. Les droits et obligations découlant de ces contrats seront néanmoins des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6, § 1, de la Convention.

83. Il convient de retenir dès à présent qu'il existe entre l'exercice d'une fonction publique et celui de la profession de médecin une différence qui, au point qui nous occupe, paraît décisive : le médecin n'est pas investi d'une autorité gouvernementale ou administrative, mais exerce sa profession comme un particulier. Cette différence constitue, à notre avis, le seul critère permettant de décider si les litiges portés par le requérant devant les tribunaux administratifs allemands concernent des droits de caractère civil au sens de la Convention.

84. Nous en arrivons alors à l'argumentation du Gouvernement mis en cause.

Le Gouvernement admet que les décisions administratives attaquées par le requérant ont une certaine connexité avec des rapports de droit civil. Il n'en dénie pas moins aux droits invoqués par le requérant devant les juges administratifs allemands le caractère de droits civils, en soutenant que les actions dont ces juges se trouvent saisis ont pour objet des rapports de droit public entre l'Administration et le requérant, du seul fait qu'elles sont dirigées contre des décisions prises par des autorités administratives en vertu de compétences de droit public. Dans un ordre d'idées voisin, le Gouvernement a exposé qu'il serait difficile d'admettre qu'un acte administratif accompli dans l'exercice de la puissance publique en vue du maintien de l'ordre, de la sécurité ou de la santé publiques ait quelque chose à voir avec les "droits et obligations de caractère civil". En effet, il n'y aurait en pareil cas ni situation d'égalité (Gleichordnung), ni assimilation possible (Austauschbarkeit) à des relations entre particuliers, ni aucun élément caractéristique des "droits et obligations de caractère civil".

85. Cette argumentation repose sur une confusion. Elle transpose illégitimement sur le plan des droits subjectifs l'opposition existant, sur le plan du droit objectif, entre règles de droit public et règles de droit privé. Les dispositions législatives ou réglementaires en vertu desquelles l'autorité étatique accorde des autorisations ou prononce des interdictions appartiennent incontestablement au domaine du droit public. Il n'empêche que les droits subjectifs sur

lesquels statuent ces autorisations ou ces interdictions peuvent appartenir, et appartiennent souvent, à la catégorie des droits de caractère civil.

86. Dans l'arrêt Ringeisen, la Cour européenne des Droits de l'Homme a nettement fait la distinction, semble-t-il. Selon cet arrêt, l'article 6, § 1, couvre toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé ; et la Cour ajoute : "Peu important dès lors la nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée ... et celle de l'autorité compétente en la matière ..." (Cour Eur. D.H., série A, Affaire Ringeisen, arrêt du 16 juillet 1971, par. 94). Peu importe donc que la décision attaquée ait été prise sur la base d'une loi de police, ou en vertu de compétences de droit public. Seule compte la nature du droit que la décision a pour but de déterminer.

87. On remarquera, du reste, que c'est toujours en vertu de règles de droit public que les autorités, qu'elles soient administratives ou judiciaires, prennent leurs décisions. Mais on constate fréquemment que des autorités administratives prennent des décisions qui sont déterminantes pour des droits et obligations de caractère civil, alors que des juridictions de l'Ordre judiciaire se prononcent sur des droits qui, au regard de la Convention des Droits de l'Homme, pourraient ne pas avoir ce caractère. L'arrêt Ringeisen fournit un exemple de la première catégorie de décisions et le Gouvernement mis en cause en a mentionné d'autres : les permis de construire, les licences d'importations ou d'exportations, les mesures en matière de droit du travail. Inversement, dans certains Etats tout au moins, les juridictions de l'Ordre judiciaire statuent, à titre principal ou à titre accessoire, sur le droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, sur le droit de vote, d'élection, d'éligibilité.

88. Il est, au demeurant, erroné d'affirmer que les décisions administratives attaquées ne seraient pas directement déterminantes pour les rapports de droit privé entre le requérant et des tiers. En retirant au requérant l'autorisation de diriger sa clinique et celle d'exercer la profession de médecin, l'autorité l'a mis dans l'impossibilité juridique de conclure avec des patients des contrats pour leur admission à la clinique ou pour leur traitement médical. L'inefficacité des contrats est ainsi une conséquence directe des décisions attaquées.

89. Le Gouvernement mis en cause a formulé l'objection générale qu'une interprétation large de la notion de droit civil permettrait de trouver dans l'article 6, § 1, la garantie d'une procédure judiciaire en cas de violation de n'importe lequel des droits et libertés garantis dans la Convention, de sorte que la fonction et la signification de l'article 13, qui ne prévoit que l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, seraient des plus obscures.

Cette objection ne peut être retenue. En effet, même si l'on adopte l'interprétation la plus restrictive, il est incontestable que certains droits que la Convention garantit devront être considérés comme des droits de caractère civil (par exemple, des droits relevant de l'article 8 - respect de la vie privée et familiale). Inversement, même au prix d'une interprétation extensive, il est des droits énoncés dans la Convention qui ne pourront pas être qualifiés de droits civils (par exemple, le droit à des élections libres - article 3 du Protocole additionnel). Il en résulte que même si l'on adopte une interprétation large, l'article 13 ne perd pas pour autant sa raison d'être.

Dans cet ordre d'idées, la Cour européenne des Droits de l'Homme a distingué nettement la portée de chacun de ces deux articles lorsqu'elle a déclaré :

"Le 'recours effectif' dont parle l'article 13 s'adresse à une 'instance nationale' ('national authority') qui peut ne pas être un 'tribunal' au sens des articles 6, § 1, et 5, § 4 ; en outre, il a trait à la violation d'un droit garanti par la Convention, tandis que les articles 6, § 1, et 5, § 4, visent des contestations relatives, pour le premier, à l'existence ou l'étendue de droits de caractère civil et, pour le second, à la légalité d'une arrestation ou détention. Qui plus est, les trois clauses n'ont pas le même domaine. La notion de 'droits et obligations de caractère civil' (article 6, § 1) ne coïncide pas avec celle de 'droits et libertés reconnus dans la (...) Convention' (article 13), même s'il peut y avoir entre elles des chevauchements." (Affaire Golder, arrêt du 21 février 1975, par. 33)

90. Quoi qu'il en soit, les développements qui précèdent ne touchent pas le fond du problème.

Fondamentalement, la question qui se pose dans la présente affaire est de savoir si les droits qui ont été retirés au requérant, c'est-à-dire le droit d'exercer la profession de médecin et le droit de diriger un établissement hospitalier privé, que ce soit comme attribut du droit de propriété ou en vertu d'un contrat conclu avec le propriétaire, sont des droits de caractère civil au sens de l'article 6, § 1, de la Convention.

91. Il est à peine besoin de rappeler, ainsi que le faisait déjà la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête, que la notion de droits et obligations de caractère civil doit être comprise comme une notion autonome, indépendante des droits internes des Hautes Parties Contractantes.

92. Cela étant, il paraît recommandable de rechercher en premier lieu si, en principe, le choix et l'exercice d'une profession ou d'une activité économique dans le secteur privé doivent être considérés comme des droits de caractère civil. La réponse à cette question, à notre avis, ne peut qu'être affirmative.

L'exercice d'une profession ou d'une activité économique peut se définir comme la mise en oeuvre des moyens physiques, des facultés intellectuelles, artistiques ou autres, des connaissances dont une personne dispose, le plus souvent dans le but d'en retirer un avantage matériel sous forme de salaire ou d'autres contre-prestations. Le droit d'exercer une profession s'identifie ainsi au droit au travail, qui est garanti par les constitutions de la majorité, sinon de tous les Etats du Conseil de l'Europe.

93. On objectera peut-être que le droit au travail appartient à une catégorie de droits qui sont reconnus par la plupart des démocraties libérales soit à leurs nationaux seulement, soit même aux étrangers. Dans la terminologie française, ces droits sont généralement qualifiés de "libertés publiques". Il s'agit néanmoins de situations juridiques reconnaissant aux individus le droit d'agir sans contrainte dans les limites fixées par la loi (cf. Claude-Albert Colliard, *Libertés publiques*, Paris, Dalloz, 1972, p. 25). Ce sont donc essentiellement des droits ou libertés individuels. Il en est ainsi plus particulièrement du groupe des libertés économiques, parmi lesquelles figurent le droit au travail, le droit de propriété, la liberté du commerce et de l'industrie.

Parmi les libertés dites publiques figure, ainsi qu'on vient de le mentionner, le droit de propriété, auquel la Commission a toujours reconnu le caractère de droit civil et l'arrêt Ringeisen précité a formellement consacré cette solution. Or, si l'on compare le droit au travail au droit de propriété, on constate entre les deux une similitude de nature indéniable, puisque le droit de propriété consiste essentiellement à user, à jouir ou à disposer de la chose qui en fait l'objet, le plus souvent dans le but d'en retirer un avantage économique. On ne voit guère, alors, pour quelle raison on refuserait au droit au travail le caractère qu'on reconnaît au droit de propriété.

94. La Commission, à différentes reprises, a reconnu le caractère de droit civil à certains droits dont la caractéristique commune est de se rattacher à la personne humaine. Parmi ces droits figurent celui de fréquenter les membres de sa famille (décision du 30 juin 1959, Requête N° 434/58, Annuaire 2, p. 355), le droit au respect de la vie familiale (décision du 15 juillet 1957, Requêtes N° 2991/66 et N° 2992/66, Annuaire 10, pp. 478, 503 et 505), le droit à une bonne réputation (décision du 10 mars 1962, Requête N° 808/60, Annuaire 5, p. 108 ; en outre, dans son arrêt sur l'affaire Golder, la Cour a reconnu le caractère de droit civil au droit d'intenter une action en dommages-intérêts du chef de diffamation : Cour Eur. D.H., *Affaire Golder*, arrêt du 21 février 1975, par. 26 et 27).

Par identité de motifs, il faut reconnaître le caractère civil au droit au travail qui, sous toutes ses formes, est aussi inhérent à la personne humaine que celui, par exemple, de fonder une famille. Le droit de choisir et d'accéder à une profession est un moyen indispensable à la mise en oeuvre du droit au libre épanouissement de la personnalité garanti par la Constitution de la République Fédérale d'Allemagne.

95. Les développements qui précèdent comporteraient cependant des réserves au cas où l'exercice du droit au travail impliquerait, d'une manière ou d'une autre, une participation à l'action politique, à l'exercice de l'autorité publique, à la gestion d'un service public de l'Etat, des provinces, des communes ou même des organismes parastataux.

Il est donc nécessaire d'examiner les différentes activités économiques dont l'accès peut être sollicité.

96. Si l'on envisage d'abord le droit d'accéder à une profession salariée dans le secteur privé, on ne voit pas pour quelle raison le caractère civil pourrait être dénié à ce droit. Sans doute, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, sinon dans tous, les pouvoirs publics ont édicté des règles qui en limitent l'exercice : défense du travail des enfants, limitation du travail des femmes. Parfois même la conclusion du contrat de travail est assujettie à une autorisation administrative ; souvent aussi la résiliation de ces contrats est soumise à certaines restrictions. Mais ces interventions de l'autorité ont pour but et pour effet de régler le contenu, voire la conclusion des contrats de travail ; elles ne changent pas la nature du droit d'engager ses services pas plus qu'elles ne changent la nature du droit de l'employeur d'embaucher des ouvriers ou des employés.

97. Il n'existe pas, à notre connaissance, de décision de la Commission sur la nature du droit d'engager ses services dans le secteur privé.

Par contre, dans de nombreuses décisions, la Commission, après avoir constaté que des procédures dont se plaignaient les requérants avaient pour objet une nomination, une promotion ou quelque autre mesure se rapportant à une fonction publique, a jugé que ces procédures n'avaient pas pour objet un droit de caractère civil et que, partant, l'article 6, § 1, n'était pas applicable. Il est notamment renvoyé, sur ce point, aux décisions suivantes : 7 juillet 1959, Requête N° 423/58, Recueil N° 1, p. 3 ; 12 décembre 1969, Requête N° 3937/69, Recueil N° 32, pp. 61, 63 ; 13 juillet 1970, Requête N° 4291/69, Recueil N° 35, p. 165.

98. Ces décisions ne précisent pas les motifs pour lesquels la Commission a dénié le caractère civil au droit d'accéder à une fonction publique et aux rapports juridiques qui se forment entre le fonctionnaire et l'autorité. Il ne paraît pas douteux, cependant, que la pratique de la Commission se fonde sur les particularités du statut des agents publics. Il est renvoyé sur ce point à deux décisions sur le droit d'accéder à la profession d'avocat, décisions qui seront citées un peu plus loin (par. 101).

99. Du point de vue qui nous occupe, il existe en effet, entre la fonction publique et l'emploi dans le secteur privé, des différences essentielles.

Une première différence est d'ordre formel ou, si l'on préfère, statutaire. Le salarié du secteur privé engage ses services par contrat, à des conditions librement convenues et qui peuvent varier d'un cas à l'autre. L'agent public, au contraire, accède à un poste créé par la loi, en vertu d'une nomination de l'autorité compétente, donc en vertu d'un acte unilatéral, et les conditions de son engagement sont invariablement fixées par la loi. C'est ici que se manifeste le critère de la situation d'égalité (Gleichordnung) dont le Gouvernement mis en cause fait état dans son mémoire du 31 octobre 1975. Lors de la conclusion d'un contrat de travail, les parties se trouvent, en théorie tout au moins, sur un pied d'égalité. Tel n'est pas le cas du futur agent public et de l'autorité qui lui confère son statut.

Il est vrai que, depuis un certain temps, ce premier critère perd en importance. D'une part, ainsi qu'on l'a dit, les Etats ont réglé par des mesures impératives de nombreuses conditions concernant la conclusion et le contenu du contrat de louage de services du secteur privé. D'un autre côté, le caractère statutaire de la fonction publique a subi de nombreuses entorses, cédant de plus en plus souvent devant une politique dite contractuelle. Enfin, la part que certains agents prennent dans la gestion des affaires publiques peut être à tel point modeste que l'Etat, la province ou la commune préfèrent les embaucher par contrat. Cette évolution ne change pas, cependant, le caractère civil du contrat de travail du secteur privé. Elle a simplement pour effet de réduire le domaine de la fonction publique.

La seconde différence, la plus importante à notre avis, est d'ordre fonctionnel. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents publics participent, bien qu'à des niveaux très variables, à l'exercice du pouvoir public ou à la gestion d'un service public. L'activité des salariés du secteur privé n'implique pas une telle participation. Or, c'est en raison de leur participation à l'activité gouvernementale ou administrative que le caractère civil doit être dénié aux rapports juridiques qui se forment entre les fonctionnaires et l'autorité publique.

100. Les critères qu'on vient de mentionner ne se retrouvent guère en matière de professions artisanales, industrielles et commerciales.

Sans doute, dans certains pays tout au moins, l'accès de ces professions est très généralement assujéti à une autorisation administrative. Cette autorisation n'est accordée qu'aux personnes qui présentent des garanties d'honorabilité et de qualification professionnelles. L'exercice de certaines professions est soumis à des règles particulières et à un contrôle plus ou moins strict. On n'a qu'à songer aux compagnies d'assurances et aux banques, et le Gouvernement fédéral mentionne dans son mémoire du 31 octobre 1975 certaines opérations, telles que les importations et les exportations, ainsi que les transferts de devises, qui sont souvent assujétiés à des autorisations administratives. On ajoutera que, dans plusieurs Etats, certaines



professions sont obligatoirement organisées en des chambres professionnelles (chambre de commerce, chambre des métiers) qui n'ont pourtant généralement que des attributions consultatives.

Ces réglementations n'ont cependant ni pour objet, ni pour effet de changer la nature des activités auxquelles se livrent les ressortissants de ces professions. Ces activités, celles des artisans, des commerçants, des banquiers, des assureurs, restent des activités de droit civil (ou commercial). Elles ne participent en aucune façon à l'exercice de l'autorité publique, ni à la gestion d'un service public. La légitimité des réglementations professionnelles n'est pas en cause. Le Gouvernement fédéral relève qu'elles ont pour fondement le maintien de l'ordre, de la sécurité et de la santé publiques. Il n'en résulte pas qu'elles puissent transformer en situations de droit public des situations qui, par leur nature, appartiennent au droit privé.

101. En ce qui concerne les professions libérales, nous nous bornerons à l'examen du statut juridique des avocats et des médecins.

A plusieurs reprises la Commission a jugé "que la contestation sur la déchéance du droit d'exercer et d'accéder à la fonction d'avocat ne peut ... être considérée comme une contestation sur un droit civil, vu notamment les caractères propres à la profession d'avocat" (Décision du 2 octobre 1964 sur la Requête N° 1931/63, Annuaire 7, pp. 213, 223). Dans une autre décision (6 février 1968, Requête N° 2568/65, Recueil 26, pp. 10, 16-17), la Commission a confirmé cette jurisprudence en précisant que les avocats sont appelés à remplir d'importantes fonctions dans l'administration de la Justice, tant dans les affaires civiles que dans les affaires pénales, et que la question de savoir si une personne doit être admise à de telles fonctions ne peut pas être considérée comme une question portant sur la détermination de ses droits civils. A ces considérations on pourrait sans doute ajouter que dans de nombreux pays la profession d'avocat jouit d'une organisation interne fort ancienne et très développée, et que ses organes sont dotés d'importantes attributions disciplinaires et réglementaires en matière de déontologie.

102. Si nous envisageons maintenant la profession médicale, nous croyons pouvoir admettre qu'il n'y a sans doute aucun Etat membre du Conseil de l'Europe dans lequel l'accès à cette profession ne soit assujéti à la preuve de certaines connaissances, autrement dit à la production d'un diplôme. On peut admettre comme certain, d'autre part, que dans la majorité des Etats les médecins sont soumis à une surveillance plus ou moins stricte et que des sanctions peuvent être prises contre eux, en cas de manquement à leurs devoirs professionnels.

Dans certains pays, ces sanctions, y compris l'interdiction temporaire ou à vie, sont prises par des organes administratifs ; dans d'autres elles sont de la compétence des tribunaux ; dans d'autres enfin, où les médecins sont groupés

dans des organisations professionnelles fortement structurées, la juridiction disciplinaire est exercée par les organes de ces organisations, sauf recours en dernière instance devant les juridictions judiciaire ou administrative.

D'une façon générale, cependant, l'organisation professionnelle n'est guère suffisamment développée, ni surtout suffisamment ancienne, pour que l'on puisse considérer le corps médical comme une corporation chargée de la gestion d'un service public, dotée de compétences réglementaires et juridictionnelles appropriées, notamment en matière d'admission à la profession, d'élaboration des règles déontologiques et de discipline professionnelle.

D'un autre côté, l'activité professionnelle des médecins, même dans les pays où il existe une organisation très poussée, consiste essentiellement à examiner les patients qui le leur demandent, à établir un diagnostic et à prescrire ou à appliquer un traitement. En contrepartie, le médecin a droit à une rémunération généralement appelée honoraires. Ainsi, selon la définition proposée plus haut, ils mettent en oeuvre des connaissances qu'ils ont acquises, dans le but d'en retirer un avantage économique. Les rapports juridiques qui se forment entre le médecin et le patient sont donc des rapports de caractère civil.

Par contre, le médecin ne participe pas à l'exercice du pouvoir public ni à la gestion d'un service public. Tout au plus peut-on relever qu'il lui arrive d'accomplir envers l'administration certains actes relevant de sa profession : faire, dans certaines circonstances, des déclarations de naissance, délivrer ou refuser un permis d'inhumer, déclarer des maladies épidémiques. Ces actes, purement occasionnels, sont sans pertinence au point de vue qui occupe la Commission.

Il résulte de ce qui précède que ni le caractère fonctionnel, ni le caractère statutaire qui permettraient de dénier le caractère civil au droit d'accès et d'exercice de la profession ne se rencontrent en l'espèce.

103. Le Gouvernement mis en cause n'a pas abordé la question qu'on vient d'esquisser. Il se fonde, pour contester le caractère civil du droit en question, sur les motifs d'intérêt général qui sont à la base des décisions d'octroi et de retrait des autorisations de pratiquer la médecine. Les faits et les motifs qui sont déterminants pour ces décisions ne se trouvent pas, dit-il, "sur le secteur privé", mais dans le domaine de la sécurité et l'ordre publics, qui inclut la lutte contre les dangers en matière de santé publique.

Cette argumentation est entachée de la même confusion qui a déjà été signalée ci-dessus, au paragraphe 85.

Les pouvoirs publics ont évidemment le droit et le devoir de veiller à la sauvegarde de la santé publique et, de ce fait, de surveiller l'activité des médecins, ainsi que, le cas échéant, de sanctionner les manquements à leurs devoirs. Les sanctions peuvent être décrétées par des actes administratifs. Elles peuvent être et elles sont parfois infligées par des décisions judiciaires. Dans un cas comme dans l'autre, elles sont déterminantes pour un droit de caractère civil, celui d'exercer une activité économique dans le secteur privé.

Une comparaison avec d'autres activités peut être utile à ce sujet.

Les commerçants, notamment les banquiers et les assureurs, sont eux aussi soumis à une surveillance et, le cas échéant, à des sanctions de la part de l'autorité publique. Cette surveillance procède évidemment de considérations d'intérêt général, en l'espèce la protection du crédit et du patrimoine des épargnants. Elle n'a pas pour effet de changer le caractère du droit d'accéder à la profession de banquier ou d'assureur. Ce droit est un droit de caractère civil. Il ne change pas de nature parce qu'il comporte des risques pour la communauté nationale et que, pour cette raison, il est assujéti à une certaine réglementation et à des contrôles de la part des autorités administratives.

104. Ces développements valent pour l'exercice de la profession médicale. Ils valent aussi pour la direction d'un établissement hospitalier privé. C'est à bon droit, d'ailleurs, que le Gouvernement mis en cause estime qu'il n'y a pas lieu de distinguer selon que la direction s'exerce comme un attribut du droit de propriété ou en vertu d'un contrat conclu avec le propriétaire.

105. Sur la base des considérations qui précèdent, nous arrivons à la conclusion que les droits que le requérant a fait valoir devant les juges administratifs de Francfort, tels qu'ils sont spécifiés aux paragraphes 69 à 71 du présent rapport, sont des droits de caractère civil et que l'article 6, § 1, de la Convention est applicable à ces procédures.

(2) La durée des procédures devant le tribunal administratif de Francfort est-elle compatible avec l'exigence d'un "délai raisonnable" posée par l'article 6, § 1, de la Convention ?

106. Il reste à rechercher si les procédures introduites par le requérant devant les juridictions administratives de la République Fédérale d'Allemagne ont dépassé un délai raisonnable, eu égard à la complexité de l'affaire, à la conduite des procès par les autorités judiciaires et à la conduite du requérant.

# I. Remarques préliminaires

107. Avant d'examiner en détail les procédures qui font l'objet de la requête, il paraît utile d'en donner une vue d'ensemble très sommaire.

Le requérant, docteur en médecine et spécialiste en oto-rhino-laryngologie, exerçait sa profession à Bad Homburg, où il dirigeait aussi une clinique dont il est le propriétaire.

Par décision du 12 avril 1967, le Président du Gouvernement du Land de Hesse retira au requérant l'autorisation de diriger sa clinique. Une opposition de M. König contre cette décision de retrait ne fut pas accueillie. C'est pourquoi le requérant introduisit le 9 novembre 1967 un recours devant le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main. Notons que la décision de retrait en question n'était pas exécutoire par provision.

Par une décision du 18 mai 1971, confirmée sur opposition le 19 septembre 1971, le Président du Gouvernement retira au requérant la permission d'exercer la profession de médecin (Approbation). Contre cette mesure le requérant se pourvut le 20 octobre 1971 devant le tribunal administratif de Darmstadt, lequel, pour des raisons de compétence, renvoya aussitôt l'affaire devant le tribunal administratif de Francfort. Cette décision de retrait est exécutoire par provision depuis le 1er juillet 1971.

Il résulte du mémoire du Gouvernement mis en cause qu'au mois de septembre 1972 une poursuite répressive fut introduite contre le requérant devant le tribunal cantonal (Amtsgericht) de Francfort. Cette poursuite fut renvoyée ultérieurement devant le tribunal régional (Landgericht) de Francfort.

A la date de l'adoption du présent rapport, à la connaissance de la Commission, seul le procès pendant devant la 2ème chambre du tribunal administratif (retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin) a été jugé. En outre, la procédure pénale a été terminée par un non-lieu.

108. Il y a lieu, maintenant, d'examiner de plus près le déroulement de ces trois procédures, en rappelant toutefois que la requête présentée par M. König ne vise pas la poursuite pénale.

Il convient de relever, d'autre part, que les faits qui seront examinés dans ce qui suit se fondent sur le seul mémoire déposé par le Gouvernement mis en cause. En effet, l'avocat du requérant n'a pas versé un mémoire sur cette question et les observations présentées par le requérant en personne ne sont d'aucune utilité ni pour l'établissement des faits, ni pour leur appréciation.

II. Procédure devant la 4ème chambre du tribunal administratif concernant le retrait de l'autorisation de diriger la clinique que le requérant possède à Bad Homburg

109. Ce recours est pendant, on l'a dit, depuis le 9 novembre 1967, soit depuis plus de neuf années. Ce délai, et le Gouvernement mis en cause en convient, est évidemment très long, même si l'on tient compte de ce que l'exécution de la décision de retrait est tenue en suspens pendant la procédure judiciaire.

110. La procédure s'ouvre par l'échange de mémoires entre le requérant et le Président du Gouvernement, et cet échange va se continuer jusqu'au 2 avril 1969, soit pendant près de dix-sept mois, sans qu'on signale dans l'instruction du procès d'autres progrès qu'une décision du tribunal du 10 octobre 1968 ordonnant la recherche d'adresses de certains témoins. Cette recherche, dit le mémoire gouvernemental, s'est prolongée jusqu'au mois de janvier 1969.

111. Dans la suite, donc au mois d'avril 1969 - le mémoire du Gouvernement ne fournit pas d'autre précision -, le tribunal administratif demande la communication des dossiers des tribunaux professionnels pour l'art médical (Berufsgerichte für Heilkunde) et de dossiers du parquet de Francfort.

L'objet des dossiers du parquet n'est pas spécifié dans le mémoire. On est cependant surpris de constater que le tribunal administratif ait attendu dix-sept mois avant de demander les dossiers des tribunaux professionnels dont les enquêtes étaient à l'origine des décisions du Président du Gouvernement.

112. Quoi qu'il en soit, le premier acte d'instruction signalé par le mémoire n'interviendra qu'après quatre nouveaux mois, soit le 26 août 1969. A cette date le tribunal rend une importante ordonnance (umfangreicher Beweisbeschluss) décrétant, entre autres, l'audition de seize témoins. Il fixe l'audience à cet effet aux 25 et 26 novembre et au 2 décembre 1969.

A ce moment débute une série d'incidents qui demandent certaines précisions :

Parmi les témoins cités pour le 2 décembre 1969 figurait un nommé Xymenes, dont le mémoire dit qu'il avait gravement chargé le requérant devant la chambre régionale des médecins (Landesärztekammer). Ledit Xymenes ne comparait pas et c'est alors que commence une procédure longue et riche en incidents en vue de l'audition de ce témoin. Sans entrer dans trop de détails, il faut noter que le tribunal administratif prononce contre Xymenes des amendes d'ordre qui seront ultérieurement annulées par une juridiction supérieure ; qu'il décerne contre lui des mandats d'amener qui ne seront pas exécutés parce que le témoin change d'adresse ; qu'à un moment donné sa présence est signalée dans une maison d'arrêt dont il est relâché avant que le tribunal ait pu procéder à son interrogatoire ; que l'audition de Xymenes a enfin lieu le 19 septembre 1972, soit avec un retard de presque trois années.

Sans doute le nommé Xymenes est-il responsable du retard apporté à son audition. Mais on ne trouve pas, dans le mémoire du Gouvernement, des raisons plausibles pour l'insistance mise par le tribunal à obtenir son témoignage. D'une part, l'évidente mauvaise volonté qu'il mettait à comparaître aurait dû, semble-t-il, rendre ce témoignage suspect. D'autre part, dès le 14 mai 1970, le tribunal informe les parties sur l'état du dossier, les invite à présenter dès que possible de nouvelles offres de preuve et les informe que la procédure pourrait être continuée fin juin ou début juillet. Finalement, le 29 avril 1971, le rapporteur du tribunal propose une nouvelle audience et c'est uniquement par suite d'une omission du greffe que cette proposition reste sans suite.

114. On remarquera que vers cette époque, exactement le 30 juin 1971, le retrait de l'autorisation d'exercer sa profession médicale devient exécutoire. A partir de ce moment, le requérant rencontre évidemment des difficultés sérieuses dans l'exploitation de sa clinique.

Malgré cette circonstance, jusqu'au mois de septembre 1972, date de l'audition de Xymenes, l'instruction proprement dite du procès ne fait guère de progrès. Le mémoire du Gouvernement signale seulement une ordonnance du 21 février 1972 fixant date au 28 mars 1972 pour la continuation de l'enquête et pour un débat sur la situation de la cause, en fait et en droit, et une autre ordonnance du 7 juin 1972 fixant une nouvelle date au 11 juillet 1972.

115. Une fois le témoin Xymenes entendu, le tribunal administratif invite les parties à présenter leurs observations écrites. A cette invitation le requérant répond dès le 13 octobre 1972, mais le Président du Gouvernement ne réagit pas et l'avocat de König présente, le 12 février 1973, un mémoire volumineux dans lequel, entre autres, il reproduit d'anciennes offres de preuve et en soumet de nouvelles. On constate alors que le 30 mars 1973, soit après trois années et sept mois, le tribunal administratif modifie son ordonnance du 26 août 1969 concernant l'établissement des faits (Beweisbeschluss) ; il la complètera du reste après cinq autres mois, le 16 août 1973.

116. Vers la même époque, le 28 août 1973, le Ministre de la Justice du Land de Hesse recevait une plainte disciplinaire du requérant, par laquelle celui-ci récusait le tribunal administratif de Francfort pour cause de partialité (Befangenheit). Plus tard, le 19 octobre 1973, il limita sa récusation au seul rapporteur de la 4ème chambre. **Le jugement de cet incident** subit un certain retard du fait d'un recours constitutionnel par lequel le requérant se plaignait de la lenteur du procès, mais le 8 janvier 1974, le tribunal administratif déclara fondée la récusation du rapporteur en question.

117. Du 14 janvier au 6 juin 1974 la procédure est de nouveau interrompue à la suite de plaintes disciplinaires introduites par König.

Ensuite, le 14 août 1974, le tribunal interroge un témoin à son domicile. Moyennant cet interrogatoire, selon le mémoire gouvernemental, l'enquête était considérée comme terminée.

118. Vers la mi-août 1974 survient une nouvelle interruption. En raison de la requête que le requérant avait adressée à la Commission européenne des Droits de l'Homme, le Président de la 4ème chambre envoya le dossier au Ministre de la Justice de Hesse. A cette occasion, le Président prit attitude sur le résultat de l'enquête à laquelle le tribunal administratif avait procédé ; il estimait que les déclarations des témoins, en partie contradictoires, ne permettaient pas une conclusion nette sur l'activité du requérant en qualité de gérant de sa clinique ; dès lors, se posait la question de savoir dans quelle mesure la conduite du requérant dans sa profession de médecin devrait être prise en considération ; qu'il n'appartenait pas, toutefois, à la 4ème chambre de se prononcer sur les reproches formulés contre König en cette dernière qualité, étant donné que ces reproches faisaient l'objet du procès concernant le retrait de la permission d'exercer la profession médicale, procès qui était pendant devant la 2ème chambre du tribunal administratif.

119. Entre la fin du mois d'août 1974 et la fin du mois de janvier 1975 se produisent certains incidents de moindre importance, notamment un double changement d'avocats, qui ne semble pas avoir retardé la procédure.

Mais le 10 février 1975 le requérant a un entretien avec le Président de la 4ème chambre, au cours duquel il expose qu'il n'entend rouvrir sa clinique que lorsqu'il sera de nouveau autorisé à exercer sa profession de médecin. Il souhaiterait en conséquence voir terminer d'abord le procès pendant de ce chef devant la 2ème chambre.

120. Depuis cet entretien jusqu'au dépôt du mémoire gouvernemental le procès ne progresse pas. A deux reprises, le dossier est envoyé au Ministre de la Justice de Hesse en raison de la requête pendante devant la Commission des Droits de l'Homme. König change de nouveau d'avocats et introduit une nouvelle demande en récusation qui semble être dirigée uniquement contre la Présidente de la 2ème chambre du tribunal administratif.

Sur l'état actuel de la procédure la Commission n'est pas informée.

121. D'après ce qui précède, il ne semble pas que la longue durée du procès - qui n'est pas terminé - puisse être imputée en majeure partie au requérant.

Le Gouvernement mis en cause lui reproche d'avoir multiplié les récusations de juges et le reproche n'est pas sans fondement. Dans un cas, cependant, la récusation d'un juge a été reconnue fondée.

On reproche à König d'avoir introduit plusieurs recours constitutionnels pour se plaindre de la longueur du procès. On ne peut cependant pas faire grief au requérant d'avoir, dans les circonstances de la cause, fait usage de cette voie de recours légale.

Le Gouvernement relève enfin que König a présenté des mémoires nouveaux et qu'il a formulé des offres de preuve nouvelles toutes les fois que le procès semblait tourner en sa défaveur. On a cependant vu que le Président de la 4ème chambre estime que ces requêtes et offres de preuve ont infirmé les points de fait et de droit qui, auparavant, semblaient acquis en cause.

III. Procédure devant la 2ème chambre du tribunal administratif concernant le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de médecin

122. On retiendra dès le début que par son jugement du 14 octobre 1970 le tribunal régional d'appel pour les professions médicales (Landesberufsgericht für Heilberufe) près la Cour administrative de Hesse avait déclaré le requérant König indigne d'exercer la profession de médecin. Ce n'est pourtant que le 18 mai 1971 que le Président du Gouvernement retire au requérant la permission d'exercer cette profession (Approbation). Ce retrait était exécutoire par provision, mais on a vu que le tribunal administratif en ordonna la suspension jusqu'au 30 juin 1971. Quoi qu'il en soit, M. König fit opposition contre le retrait. Le Président confirma sa décision le 19 septembre 1971. C'est alors, par une requête du 20 octobre 1971, que le requérant se pourvut devant le tribunal administratif de Darmstadt, lequel renvoya l'affaire pour raison de compétence au tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main, où elle fut attribuée à la 2ème chambre.

123. Le recours est aussitôt communiqué au Président du Gouvernement, qui répond dès le 24 janvier 1972. Par contre, le mémoire en réplique du requérant se fait attendre malgré un rappel de la part du tribunal. Ce n'est que le 26 juin et le 11 juillet 1972 que les avocats de König déposent deux mémoires. Sur ce, le Président du Gouvernement demande un délai pour répondre et ce délai est prorogé jusqu'au 15 septembre 1972. En fait, le mémoire du Président du Gouvernement n'entrera au tribunal que le 16 janvier 1973.

124. Plus de dix mois après l'introduction du recours, le 5 septembre 1972, le tribunal invite la chambre régionale des médecins (Landesärztekammer) à intervenir dans la procédure, sur quoi cette chambre dépose un mémoire le 16 février 1973.

125. Dans l'intervalle, le tribunal propose aux parties un règlement amiable. Cette proposition est rejetée par le requérant.

126. Celui-ci, en février 1973, change d'avocat. Le nouvel avocat obtient communication du dossier. Le 7 mai 1973, il dépose un nouveau mémoire, qui est communiqué au Président du Gouvernement et à la chambre des médecins.



127. A partir de cette date et jusqu'au 14 juillet 1975, soit pendant plus de deux années, l'instruction de l'affaire n'est pas poursuivie. Il a été relevé plus haut qu'en septembre 1972 le parquet de Francfort avait introduit contre le requérant, devant le tribunal cantonal, une poursuite répressive du chef d'exercice de la profession médicale malgré le retrait de la permission, et du chef de blessures corporelles (Körperverletzung) commises sur des patients par violation des règles de l'art. Selon le mémoire gouvernemental, le tribunal administratif estimait que ce reproche était à tel point essentiel pour le litige dont il était saisi qu'il crut devoir tenir en suspens sa propre décision.

A plusieurs reprises donc, le tribunal administratif demande au parquet des informations sur l'état de la procédure pénale et la date à laquelle un jugement pourrait être attendu. Au mois d'août 1973, il reçoit une réponse plus ou moins rassurante. Le 16 février 1974, le tribunal régional répond que l'affaire sera prise dans la seconde moitié de l'année 1974, mais le 6 mai 1974 le même tribunal fait savoir que le procès ne sera pas jugé avant six mois, à cause de la récusation d'un juge. C'est après une nouvelle année seulement, le 4 juillet 1975, qu'a lieu une entrevue du Président de la 2ème chambre du tribunal administratif avec le rapporteur, entrevue au cours de laquelle il est décidé de ne pas attendre l'issue du procès pénal. Effectivement, par décision du 10 juillet 1975, l'affaire est fixée pour enquête et pour débat oral aux 2 et 3 septembre 1975.

128. Pendant ce long intervalle il y eut un certain nombre de procédures incidentes. Il suffira de les mentionner brièvement puisque, selon toutes les apparences, elles n'ont pas retardé le procès principal.

Il y eut d'abord une plainte disciplinaire par laquelle König récusait le tribunal administratif tout entier. La plainte fut rejetée le 8 octobre 1973 par la 3ème chambre du tribunal administratif, en raison de ce qu'il n'y avait pas de motifs à l'appui de la récusation.

Il y eut plusieurs recours constitutionnels qui furent successivement rejetés le 28 novembre 1973, le 30 mai 1974, en janvier 1975 (date non précisée) et le 10 juillet 1975.

Il y eut quelques changements d'avocats.

Il y eut enfin une nouvelle demande en mainlevée de l'effet exécutoire de la décision de retrait litigieuse. Elle fut rejetée par arrêt de la 2ème section de la Cour administrative de Hesse, en date du 4 novembre 1975. La Cour motivait sa décision par les nécessités de l'intérêt général qui devaient prévaloir sur les intérêts personnels du requérant. Dans cet ordre d'idées elle constatait que la durée de la procédure principale se maintenait - en tout cas encore actuellement ("jedenfalls noch") - dans des limites appropriées et acceptables.

129. Ainsi qu'il en avait été décidé (voir par. 127 ci-dessus), la 2ème chambre du tribunal administratif procède, les 2 et 3 septembre 1975, à l'audition de six témoins. A la même audience, elle fixe jour pour la continuation de l'enquête au 12 novembre 1975. Cette nouvelle audience n'aura cependant pas lieu, le dossier ayant dû être envoyé à la Cour administrative de Hesse pour l'incident mentionné au paragraphe précédent.

La procédure ne progresse plus à partir de cette même époque jusqu'à la date du dépôt du mémoire gouvernemental, et ce en raison de divers incidents qu'il suffira de mentionner brièvement.

L'arrêt de la Cour administrative de Hesse est rendu, on l'a vu, le 4 novembre 1975.

Dès le 13 octobre 1975, cependant, König avait demandé le renvoi des deux affaires devant un autre tribunal administratif. Plus tard, son avocat spécifiera qu'il demande uniquement une décision sur la récusation de la Présidente de la 2ème chambre. Avant qu'une décision n'intervienne sur ce point, le dossier est envoyé au Ministre de la Justice de Hesse, qui l'a demandé pour les besoins de la requête pendante devant la Commission européenne des Droits de l'Homme.

130. Le déroulement ultérieur de la procédure est inconnu de la Commission. Toutefois, par une lettre du 8 septembre 1976 l'agent du Gouvernement mis en cause a informé la Commission de ce que la 2ème chambre du tribunal a rendu son jugement à la date du 9 juin 1976.

131. De ce qui précède on retiendra que pendant plus de deux années la 2ème chambre du tribunal administratif tiendra en suspens le recours du requérant, au motif qu'une poursuite pénale est pendante devant une autre juridiction du chef d'infraction à la décision ministérielle sur le fondement de laquelle cette même 2ème chambre était appelée à statuer. Cette suspension semble d'autant moins justifiée que le tribunal administratif a finalement renoncé à attendre le jugement sur la poursuite pénale.

En raison même de cette inaction prolongée du tribunal administratif les incidents de procédure provoqués par le requérant n'ont pas entraîné un retard dans la solution du procès.

#### IV. Procédure pénale dirigée contre le requérant du chef d'infraction au retrait de l'autorisation d'exercer la profession médicale

132. Ainsi qu'on l'a noté, cette procédure ne fait pas l'objet de la requête adressée par M. König à la Commission européenne des Droits de l'Homme. On l'envisagera donc uniquement dans la mesure où elle a eu une incidence sur le procès pendant devant la 2ème chambre administrative. Pour cela on doit se rappeler que la 2ème chambre du tribunal administratif a sursis à l'examen de l'affaire dont elle était saisie, depuis le mois de mai 1973 jusqu'au mois de juillet 1975.

133. Dans la poursuite pénale, l'acte d'accusation semble avoir été déposé près le tribunal cantonal le 11 septembre 1972 et deux audiences ont apparemment eu lieu en novembre 1972, puis en avril 1973. Le mémoire gouvernemental ne révèle pas ce qui s'est passé dans la suite, à savoir jusqu'au 14 février 1974, date à laquelle le tribunal cantonal ordonna un examen psychiatrique de König, lequel semble n'avoir pas eu lieu.

Dès le 14 mars 1974, König récusé le juge Schwalbe, Président du tribunal cantonal. Cette récusation est rejetée le 6 mai 1974; mais alors le juge qui avait prononcé le rejet est à son tour récusé par le requérant.

Bien plus, dans la suite on assiste à toute une série de procédures qu'il serait sans intérêt de décrire et qui ont toutes pour objet des plaintes du requérant et des récusations du juge-président Schwalbe ou d'experts désignés par le tribunal cantonal.

134. Le 15 août 1974 marque cependant un tournant dans la procédure. A cette date le tribunal cantonal renvoie l'affaire devant le tribunal régional de Francfort au motif que les faits reprochés à König pourraient comporter une peine plus forte que celle que le tribunal cantonal serait autorisé à prononcer.

L'affaire vient alors devant la 18ème chambre du tribunal régional. Celui-ci fait citer König pour les audiences des 4, 6 et 11 décembre 1974, mais le requérant ne comparait pas.

Tout est donc à recommencer. Au surplus, l'affaire est maintenant renvoyée devant la 1ère chambre. Celle-ci ordonne alors des commissions rogatoires, après quoi, par décision du 15 mai 1975, elle fixe jour pour les audiences aux 14, 16 et 21 janvier 1976.

Le 20 juin 1975, cependant, un nouveau changement intervient : c'est la 13ème chambre qui devient compétente. Elle annule les audiences fixées par la 1ère chambre et renvoie à celles des 3, 5, 10 et 12 février 1976. Le 13 octobre 1975 elle annule ces nouvelles fixations.

En 1976, la 25ème chambre du tribunal devient compétente. Le 24 septembre 1976, celle-ci a rendu une décision de non-lieu (Einstellung des Verfahrens) conformément à l'article 153 (a) du Code de procédure pénale.

135. Il semble bien que le requérant ait introduit devant le tribunal cantonal un certain nombre de requêtes et de recours abusifs.

Il n'est que trop évident, cependant, qu'il ne peut être rendu responsable des changements de compétence intervenus entre le 15 août 1974 et le début de l'année 1976.

V. Appréciation d'ensemble et conclusion

136. De l'avis de la Commission, dans la mesure où la requête allègue une violation de l'article 6, § 1, de la Convention, elle est fondée. Pour les motifs indiqués ci-dessus, la durée des procédures pendantes devant les 4ème et 2ème chambres du tribunal administratif a dépassé un délai raisonnable. Il semble particulièrement inadmissible que la 4ème chambre de ce tribunal ait cru devoir attendre la décision de la 2ème chambre, laquelle, de son côté, pendant de longs mois, reste dans l'inaction dans l'attente du jugement d'une poursuite pénale dont se trouve saisie une autre juridiction.

En conséquence, par neuf voix contre six, un membre s'étant abstenu, la Commission exprime l'avis qu'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6, § 1, de la Convention.

Le Secrétaire  
de la Commission

(H.C. KRUGER)

Le Président  
de la Commission

(J.E.S. FAWCETT)

Opinion dissidente de MM. KELLBERG, CUSTERS, POLAK,  
FROWEIN et TRECHSEL

1. Le problème qui se pose à la Commission est d'une importance considérable. La majorité de celle-ci est d'avis que le retrait de l'autorisation de pratiquer la médecine ou de diriger une clinique privée affecte des droits civils, ce qui rend applicable l'article 6 de la Convention. Cela veut dire que le droit d'accès à un tribunal, droit qui est inclus dans l'article 6 (Cour européenne des Droits de l'Homme, Affaire Golder, arrêt du 21 février 1975, Série A, vol. 18, pp. 13 et ss.), est garanti par cet article non seulement dans les relations entre particuliers, y compris l'Etat agissant jure gestionis, mais aussi à l'égard de l'Etat lorsqu'il exerce son pouvoir de surveillance pour sauvegarder l'intérêt public ou prévenir les activités dangereuses. L'article 6 se rapprocherait ainsi singulièrement d'une disposition garantissant un contrôle judiciaire des actes de la puissance publique lorsque des droits individuels sont en jeu.

Pour interpréter l'article 6, on ne saurait négliger ni son libellé, ni la position qu'il occupe dans l'économie de la Convention, ni encore les structures judiciaires existant dans les Etats parties, qui constituent l'arrière-plan sur lequel il se détache.

2. Dans la présente affaire, la jurisprudence de la Commission et celle de la Cour ne sont que d'un modeste secours. L'affaire Ringeisen n'a permis d'établir l'applicabilité de l'article 6 qu'aux procédures administratives qui sont réellement de nature à déterminer des "droits de caractère privé" ; la Cour, en effet, avait à s'occuper dans ce cas de l'approbation d'un contrat relevant du droit privé (Cour européenne des Droits de l'Homme, Affaire Ringeisen, arrêt du 16 juillet 1971, Série A, 1971, p. 39)..

Dans l'arrêt Golder, la Cour a jugé que le droit sur lequel portait une action civile en diffamation était, à l'évidence, un "droit civil", au sens de l'article 6. Il est intéressant de noter que la Cour, dans ses considérations sur le droit d'accès aux tribunaux découlant de l'article 6, s'est exprimée dans les termes suivants : "Or en matière civile ("in civil matters") la prééminence du droit ne se conçoit guère sans la possibilité d'accéder aux tribunaux" (Cour européenne des Droits de l'Homme, Affaire Golder, arrêt du 21 février 1975, Série A, vol. 18, p. 17). En outre, elle a traduit "contestations civiles" par "civil claims" (p. 14).

Les termes utilisés par la Cour paraissent exclure le domaine dans lequel l'Etat exerce sa fonction de surveillance dans l'intérêt public.

Dans une affaire récente au moins, qui concernait une procédure administrative touchant à l'élargissement d'une rue, la Commission a trouvé que cette procédure ne portait pas sur un droit civil du requérant, bien que l'usage de sa propriété dans l'intérêt public fût en cause (Requête N° 5428/72, Recueil 44, pp. 49, 52).

Il paraît nécessaire de délimiter plus clairement le champ d'application de l'article 6, pour permettre aux Etats parties à la Convention de respecter les obligations qu'ils ont contractées selon cette disposition.

3. Comme la doctrine l'a relevé, le texte anglais de l'article 6, § 1, avec le libellé: "civil rights", semble avoir une portée plus large que le texte français: "droits civils". Bien que le texte anglais puisse le permettre, on peut se demander si ce n'est pas aller trop loin que d'inclure les droits fondamentaux de l'individu à l'égard de l'Etat. On ne peut, en effet, négliger le fait que le qualificatif "civil" est usité dans nombre de traités internationaux dans un sens limité aux relations des citoyens entre eux. Cela est vrai de la Convention sur l'obtention des preuves à l'étranger en matière civile et commerciale, du 18 mars 1970 (article 1), comme de la Convention sur la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers en matière civile et commerciale, du 1er février 1971 (article 1). Ces traités semblent démontrer qu'il n'y a rien d'insolite à user du qualificatif "civil" dans un sens qui exclut les relations des individus avec l'Etat agissant dans l'exercice de ses pouvoirs spécifiques (*jure imperii*). Il est exact - et une partie de la majorité de la Commission le souligne - que l'Etat lui-même peut agir *jure gestionis*, auquel cas l'article 6 pourrait s'appliquer. En l'espèce toutefois, il est évident que la Commission se trouve en face d'actes accomplis *jure imperii*.

4. Pour interpréter l'article 6, il faut aussi avoir égard à la position qu'il occupe dans l'économie de la Convention. Si l'article 6, § 1, garantissait un droit général à un recours judiciaire contre les actes des autorités publiques, l'article 13 serait dans une large mesure au moins, si ce n'est complètement, superflu.

L'article 13 garantit le droit à un recours tendant à faire vérifier la légalité des actes qui pourraient constituer une violation de la Convention. Ce recours doit être effectif mais pas nécessairement judiciaire. Si l'article 6 prévoyait lui-même un recours judiciaire dans les cas où les pouvoirs publics portent atteinte aux droits privés de l'individu, l'article 13 perdrait toute utilité. Le recours que garantit l'article 13 n'est pas nécessairement judiciaire et le libellé de cet article laisse entendre que celui-ci trouve son fondement dans l'absence possible d'un recours judiciaire en pareil cas. En effet, le recours doit être octroyé "alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles". L'adjonction de cette précision indique que les auteurs de la Convention partageaient de l'idée que l'existence d'un recours judiciaire contre les

actes des pouvoirs publics n'allait nullement de soi. Il faut admettre a fortiori que l'introduction d'un droit à un recours judiciaire contre l'Etat agissant jure imperii n'entraînait pas dans les vues des auteurs de la Convention.

La systématique de la Convention vient donc confirmer l'opinion selon laquelle, en principe, l'article 6, § 1, ne s'étend pas au domaine où l'Etat exerce sa puissance publique et est susceptible d'empiéter par là sur les droits de l'individu.

5. Une juste interprétation de l'article 6 doit encore avoir égard aux divers systèmes judiciaires des Etats parties à la Convention. S'il est vrai qu'une certaine protection judiciaire envers le pouvoir exécutif a été introduite dans une partie des Etats sinon dans tous, celle-ci revêt des formes variées et souffre de nombreuses exceptions. Une protection judiciaire à l'égard des actes du pouvoir législatif n'existe que rarement ; pourtant, si on l'interprétait comme le fait la majorité de la Commission, l'article 6, § 1, semblerait exiger aussi une telle protection.

6. Il faut enfin tenir compte du fait que les tribunaux administratifs sont souvent tenus à des règles de procédure qui s'écartent des exigences de l'article 6. Ils ne siègent pas toujours publiquement, ils ne tiennent pas toujours d'audiences, etc. Ceci montre une fois de plus que les Etats qui ont institué quelque forme de protection judiciaire envers les autorités publiques ne se considèrent pas, à cet égard, comme tenus de se conformer aux principes qui se dégagent de l'article 6.

7. Il est peut-être regrettable que l'article 6 soit limité à une garantie quelque peu traditionnelle, alors que l'important domaine des atteintes de l'Etat aux droits individuels demeure en-dehors de son champ d'application. Mais cette situation ne saurait être modifiée que par les Etats parties à la Convention, non par voie d'interprétation.

Opinion dissidente de M. ERMACORA

1. L'interprétation des termes "droits civils" figurant à l'article 6, § 1, de la Convention exige une attention accrue depuis l'entrée en vigueur du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques.

Les termes "droits civils" se retrouvent dans le Pacte comme à l'article 6, § 1, de la Convention européenne mais n'ont pourtant pas la même portée. Dans le Pacte, la notion de "droits civils" recouvre la somme des droits de l'individu garantis par l'Etat et la communauté des Etats pour protéger la sphère privée à l'égard de l'influence des pouvoirs publics. Au sens de l'article 6, § 1, de la Convention, par contre, la notion de "droits civils" vise les droits qui s'exercent dans les relations privées entre particuliers ou entre particuliers et une corporation publique agissant jure gestionis.

2. Des droits civils peuvent être affectés par une ingérence de l'autorité publique mais ils ne perdent pas par là-même leur caractère civil. Ce qui est décisif, à mon avis, c'est la nature des intérêts qui gouvernent les relations appartenant au domaine des droits civils. Il est en effet des relations de caractère civil qui présentent un intérêt public. Si cet intérêt public est prépondérant, l'un des éléments qui confère au droit son caractère civil disparaît et le droit prend un caractère tout à fait différent. Il n'est pas nécessaire de s'interroger pour savoir si ce caractère fait que ce droit relève du droit public (l'expression ne figure pas dans la Convention) ; toujours est-il que cet élément d'intérêt public fait perdre au droit son caractère civil.

3. Dans l'affaire qui nous occupe, les droits en jeu, tout au moins celui de diriger une clinique - nonobstant le fait qu'elle soit privée -, touchent de si près aux intérêts de la santé publique qu'ils perdent leur caractère civil. Je ne peux donc admettre que l'article 6, § 1, de la Convention soit ici applicable.



A N N E X E I

Historique de la procédure devant la Commission

<u>Etapes de la procédure</u>	<u>Date</u>	<u>Observations</u>
<u>Introduction de la requête</u>	3. 7.73	
Enregistrement de la requête	3. 8.73	
Examen préalable de la requête par un Rapporteur, conformément à l'art. 45, §§ 1 et 3, ancien du Règlement intérieur de la Commission	6. 3.74	
Premier examen de la recevabilité de la requête par la Commission. Celle-ci décide de porter la requête à la connaissance du Gouvernement mis en cause et de l'inviter à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité avant le 11 septembre 1974 (Art. 46, § 2/b, ancien du Règlement intérieur)	11. 7.74	MM. Fawcett Sperduti Triantafyllides Welter Busuttil Kellberg Daver Mangan Custers Nørgaard Polak Frowein
Sur demande du Gouvernement, le Président de la Commission proroge le délai au 9 octobre 1974	11. 9.74	
Sur demande du Gouvernement, le Président de la Commission proroge le délai au 24 octobre 1974	14.10.74	
Réception des observations du Gouvernement sur la recevabilité	22.10.74	
Réception des observations sur la recevabilité faites en réponse par le requérant	15.11.74	
Nouvel examen préalable par le Rapporteur, conformément à l'art. 40, §§ 1 et 3, du Règlement intérieur	6. 3.75	

Etapas de la procédure	Date	Observations
Nouvel examen de la recevabilité de la requête par la Commission. Celle-ci décide de déclarer la requête recevable pourvu que le Gouvernement mis en cause renonce à présenter oralement des observations sur la recevabilité, sinon d'inviter les parties à présenter oralement des observations (Art. 42, § 2/b, du Règlement intérieur) sur la recevabilité et, dans la mesure du possible, sur le fond.	21. 3.75	MM. Fawcett Welter Busuttil Kellberg Mangan Nørgaard Polak Jörundsson Trechsel
Le Gouvernement mis en cause fait savoir qu'il n'est pas disposé à renoncer à une audience	25. 3.75	
Audience contradictoire sur la recevabilité et le fond de l'affaire	27. 5.75	MM. Fawcett Sperduti Welter Busuttil Kellberg Daver Opsahl Mangan Polak Frowein Jörundsson Dupuy Ténékides
		Le requérant, présent à l'audience, est assisté de Me. R. Burger, avocat à Strasbourg.
		Le Gouvernement est représenté par M. E. Bülow, agent, MM. Goose, et Rasch, conseils.

Etapas de la procédure	Date	Observations
A l'issue de l'audience, la Commission délibère et décide de déclarer la requête <u>recevable</u>	27. 5.75	MM. Fawcett Sperduti Welter Busuttil Kellberg Daver Opsahl Mangan Polak Frowein Jörundsson Dupuy Ténékides
Sur instructions de la Commission, le Secrétaire transmet à l'agent du Gouvernement le texte de trois points sur lequel celui-ci est invité à s'exprimer par écrit avant le 31 octobre 1975	1.10.75	
Réception des observations du Gouvernement	4.11.75	
Réception des observations faites en réponse par le requérant lui-même	14.11.75	
Réception d'observations complémentaires faites en réponse par l'avocat du requérant	19.11.75	
Délibération de la Commission. Celle-ci décide d'inviter le Gouvernement à présenter avant le 31 janvier 1976 des observations complémentaires comportant de plus amples détails sur le point 3 indiqué le 1er octobre 1975	19.12.75	MM. Fawcett Sperduti Nørgaard Triantafyllides Welter Busuttil Daver Custers Polak Frowein Jörundsson Dupuy Trechsel
Sur demande du Gouvernement, le Président de la Commission proroge le délai au 13 février 1976	3. 2.76	

Etapas de la procédure	Date	Observations
Réception des observations complémentaires du Gouvernement	17. 2.76	
Réception des observations faites en réponse par le requérant lui-même	15. 3.76	
L'avocat du requérant fait savoir qu'il n'a pas d'autres observations à présenter	2. 4.76	
Délibération de la Commission tendant à dégager une opinion provisoire (Art. 46 du Règlement intérieur)	21. 5.76	MM. Fawcett Welter Daver Opsahl Custers Frowein Jörundsson Ténékides Trechsel
Délibération et <u>vote final</u> de la Commission (Art. 52 du Règlement intérieur)	1.10.76	MM. Fawcett Sperduti Nørgaard Ermacora Welter Busuttil Kellberg Daver Opsahl Mangan Custers Polak Frowein Jörundsson Ténékides Trechsel
<u>Adoption</u> du rapport	14.12.76	MM. Fawcett Sperduti Nørgaard Ermacora Welter Busuttil Kellberg Daver Opsahl Mangan Custers Frowein Jörundsson Dupuy Ténékides Trechsel