

## JAAC 56.53

Rapport de la Comm. eur. DH du 14 octobre 1991 sur la req. n° 15269/89, Josef Müller AG c / Suisse, traduction in officielle du texte original anglais; dans la Résolution DH [92] 16 qu'il a adoptée le 15 mai 1992, le Comité des Ministres a fait sien cet avis de la Commission et décidé qu'il n'y avait pas eu violation de l'art. 6 § 1 CEDH

---

***Art. 6 § 1 CEDH. Garantie d'obtenir une décision dans un délai raisonnable (garantie de célérité) en matière civile. Demande de renouvellement d'une autorisation pour la distribution d'un onguent.***

***Notion de contestation sur des droits.***

***- Les droits visés à l'art. 6 § 1 CEDH sont ceux au sujet desquels l'on peut dire, du moins de manière défendable, qu'ils sont reconnus en droit interne. Cette disposition n'assure pas par elle-même un contenu matériel déterminé aux droits reconnus par les ordres juridiques respectifs des Etats contractants.***

***- Il y a au demeurant litige sur un droit chaque fois que l'issue de la procédure a un effet direct sur les droits et les obligations de la personne concernée.***

***- En l'espèce, l'art. 6 § 1 CEDH est applicable à un litige dans lequel la liberté du commerce garantie par l'art. 31 Cst. est en cause.***

***Caractère civil du droit.***

***- Il n'est pas exclu du simple fait que le droit national attribue au droit public la contestation en question (en l'occurrence: autorisation de police).***

***- En l'espèce, la possibilité de distribuer l'onguent constituait une part de l'exercice de l'activité commerciale de la requérante et avait un caractère civil au sens de la CEDH.***

***Durée de la procédure.***

***Aucune violation du droit à une décision dans un délai raisonnable dans la présente procédure, dont la durée de 7 ans et 11 mois est due principalement au fait de la requérante.***

---

***Art. 6 § 1 EMRK. Anspruch auf einen Entscheid innert angemessener Frist in Zivilsachen. Gesuch um Erneuerung einer Bewilligung zum Vertrieb einer Heilsalbe.***

***Begriff der Streitigkeit über Ansprüche.***

***- Unter Art. 6 § 1 EMRK fallen nur Ansprüche, von denen mit vertretbaren Gründen gesagt werden kann, dass das nationale Recht sie vorsehe. Diese Bestimmung kann also nicht zur Anerkennung von Rechten führen, die im nationalen Recht materiellrechtlich keine Grundlage haben.***

***- Eine Streitigkeit über einen Anspruch liegt im übrigen immer dann vor, wenn der Ausgang des Verfahrens direkte Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten des Betroffenen hat.***

***- Vorliegend ist Art. 6 § 1 EMRK auf eine Streitigkeit anwendbar, welche die durch Art. 31 BV geschützte Handelsfreiheit betrifft.***

***Zivilrechtliche Natur des Anspruchs.***

***- Sie ist nicht schon dadurch ausgeschlossen, dass das nationale Recht die Streitigkeit dem öffentlichen Recht zuordnet (hier: Polizeibewilligung).***

***- Vorliegend bildete die Möglichkeit zum Vertrieb der Heilsalbe einen Teil der Ausübung der Handelstätigkeit der Beschwerdeführerin und war zivilrechtlicher Natur im Sinne der EMRK.***

***Dauer des Verfahrens.***

***Keine Verletzung des Anspruchs auf einen Entscheid innert angemessener Frist im vorliegenden Verfahren, dessen Dauer von 7 Jahren und 11 Monaten zu einem wesentlichen Teil auf das Verhalten der Beschwerdeführerin zurückzuführen war.***

---

***Art. 6 § 1 CEDU. Diritto a una decisione in materia civile entro un termine ragionevole. Domanda di rinnovo di un'autorizzazione per la distribuzione di un unguento.***

***Nozione di contestazione dei diritti.***

***- I diritti di cui nell'art. 6 § 1 CEDU sono quelli a proposito dei quali si può dire, con motivazioni sostenibili, che sono previsti dal diritto nazionale. Questa disposizione non può quindi condurre al riconoscimento di diritti che non hanno fondamenti di diritto materiale nel diritto nazionale.***

***- Si è sempre in presenza di una controversia su un diritto fra l'altro quando l'esito della procedura ha influssi diretti sui diritti e i doveri della persona in questione.***

***- In casu, l'art. 6 § 1 CED U è applicabile a una controversia che concerne la libertà di commercio garantita nell'art. 31 Cost.***

***Carattere civile del diritto.***

***- Non è escluso già per il semplice fatto che il diritto nazionale attribuisce al diritto pubblico la controversia (in casu: autorizzazione di polizia).***

***- Nel presente caso, la possibilità di distribuire l'unguento costituiva una parte dell'esercizio dell'attività commerciale della richiedente e aveva carattere civile ai sensi della CEDU.***

***Durata della procedura.***

***Nessuna violazione del diritto a una decisione entro un termine ragionevole nella presente procedura la cui durata di 7 anni e 11 mesi è da attribuire in misura preponderante alla condotta della richiedente.***

---

### **III. AVIS DE LA COMMISSION**

#### **A. Grief déclaré recevable**

**51.** La Commission a déclaré recevable le grief de la société requérante [grossiste de produits pharmaceutiques, qui a sollicité la prolongation d'une autorisation de commerce de gros d'un onguent] sur le terrain de l'art. 6 § 1 CEDH relatif à la durée de la procédure.

#### **B. Point en litige**

**52.** La Commission est donc appelée à se prononcer sur le point de savoir s'il y a eu violation de l'art. 6 § 1 CEDH.

#### **C. Applicabilité de l'art. 6 § 1 CEDH**

**53.** La première question à trancher est de savoir si l'art. 6 § 1 CEDH s'applique à la procédure litigieuse.

**54.** Le passage pertinent de l'art. 6 § 1 CEDH est ainsi conçu:

*«Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ...»*

**55.** Sur l'existence d'un droit «de caractère civil» au sens de l'art. 6 § 1 CEDH, la société requérante estime que, sauf raisons valables s'y opposant, l'autorisation en question aurait dû être renouvelée automatiquement. Toutefois, en l'occurrence, la Direction de la santé a unilatéralement et arbitrairement refusé de la prolonger. De plus, à la suite de la décision du 22 juin 1982 du Tribunal administratif de Zurich, le Conseil exécutif de Zurich était tenu d'octroyer l'autorisation.

**56.** Eu égard à l'affaire *Bentham* (voir arrêt du 23 octobre 1985, Série A 97, p. 14 ss, § 30 ss[143]), le Gouvernement défendeur soutient que, pour relever de l'art. 6 § 1 CEDH, le litige doit porter sur un droit de caractère civil. En l'espèce, il s'agit d'une autorisation de police qui a surtout un caractère de droit public. De plus, l'autorisation de la société requérante avait expiré le 31 décembre 1980. La présente requête porte moins sur la modification de l'ancienne autorisation que sur la nouvelle demande formulée par la société requérante le 20 février 1981. Il n'y avait donc aucun droit en jeu.

**57.** Pour ce qui est de l'applicabilité de l'art. 6 § 1 CEDH en l'espèce, la Commission a d'abord examiné s'il y avait litige («contestation») relatif à d'un droit.

**58.** La Commission n'est pas appelée à se prononcer sur la question générale relative au droit en Suisse d'obtenir l'autorisation de faire commerce de produits tels que l'onguent en question. D'autre part, le seul fait que le litige porte sur la demande formulée par la société requérante en vue d'obtenir la prolongation de l'autorisation venue à expiration n'exclut pas l'applicabilité de l'art. 6 § 1.

**59.** La Commission rappelle que les «droits» visés à l'art. 6 § 1 sont ceux que l'on peut considérer, au moins de manière défendable, comme reconnus en droit interne. Cet article n'accorde aucune garantie déterminée des droits substantiels reconnus dans l'ordre juridique des Etats contractants (voir arrêt *Lithgow et autres* du 8 juillet 1986, Série A 102, p. 70, § 192). En outre, la contestation relative à un droit au sens de l'art. 6 § 1 CEDH peut porter aussi bien sur l'existence même d'un droit que sur son étendue ou ses modalités d'exercice. La contestation couvre en outre toute procédure dont l'issue est directement déterminante pour les droits et obligations du requérant (voir arrêt *Bentham* précité, p. 14-15, § 32).

**60.** En l'espèce, l'autorisation de la société requérante de faire commerce de l'onguent en question a expiré le 31 décembre 1980. Le 20 février 1981, la requérante a déposé une demande de prolongation. A la suite de la décision du 22 juin 1982 du Tribunal administratif de Zurich, le Conseil exécutif de Zurich a été invité à examiner si la requérante avait demandé une autorisation de commerce de gros en tant que société de vente ou, simplement, en tant que distributeur en gros.

**61.** La Commission observe en outre qu'il existe en droit suisse un droit constitutionnel à la liberté de commerce découlant de l'art. 31 Cst. Cette disposition protège toute activité privée à caractère lucratif. De plus, la société

requérante pouvait prétendre de manière plausible qu'elle remplissait les conditions nécessaires à la prolongation de l'autorisation qui lui permettait auparavant de vendre l'onguent. Finalement, suite à la procédure, la société requérante a pourtant obtenu l'autorisation sollicitée.

**62.** Dans la procédure en question, les autorités suisses devaient donc statuer sur une contestation relative à un droit de la société requérante au sens de l'art. 6 § 1 CEDH.

**63.** La seconde question est de savoir si le droit contesté est un droit de «caractère civil» au sens de cet article.

**64.** Selon la jurisprudence des organes de la CEDH, «la notion de <droits et obligations de caractère civil> ne peut être interprétée seulement par référence au droit interne de l'Etat défendeur» (voir arrêt *König* du 28 juin 1978, Série A 27, p. 29, § 88). De plus, l'art. 6 ne vise pas uniquement les contestations de droit privé au sens classique, c'est-à-dire entre des particuliers, ou entre un particulier et l'Etat dans la mesure où ce dernier a agi comme personne privée, soumise au droit privé (loc. cit., p. 30, § 90). «Seul compte le caractère du droit qui se trouve en cause» (loc. cit.).

**65.** En l'espèce, la Commission observe que l'autorisation à laquelle le requérant prétendait avoir droit figurait parmi les conditions de l'exercice d'une partie de ses activités commerciales. Elle se trouvait intimement associée au droit d'utiliser ses biens en conformité avec les exigences de la loi (voir *mutatis mutandis* arrêt *Benthem* précité, p. 16, § 36).

**66.** Par conséquent, il y allait pour la société requérante d'un droit «de caractère civil» au sens de l'art. 6 § 1 CEDH. Cet article était donc applicable à la procédure devant les autorités suisses.

#### **D. Respect de l'art. 6 § 1 CEDH**

**67.** La Commission doit donc examiner si la procédure à laquelle la société requérante était partie a été menée «dans un délai raisonnable» au sens de l'art. 6 § 1 CEDH.

##### **a. Période à prendre en considération**

**68.** Le Gouvernement soutient que la période à examiner s'étend du 22 juin 1982, date à laquelle le Tribunal administratif de Zurich a rendu sa décision, au 16 mai 1989, date de l'octroi de l'autorisation. La société requérante affirme que cette période a commencé avant que le Tribunal administratif n'ait statué.

**69.** La Commission rappelle l'arrêt *König* selon lequel ce requérant «n'a pu saisir le Tribunal compétent avant d'avoir fait examiner, dans une procédure préliminaire... devant l'autorité administrative, la légalité et l'opportunité

des actes administratifs incriminés... Par conséquent, le délai raisonnable de l'art. 6 § 1 a pour point de départ... la date à laquelle (le requérant) a formé opposition aux retraits d'autorisation» (arrêt König précité, p. 33, § 98).

70. En l'espèce, après le rejet par la Direction de la santé de Zurich de la demande de prolongation de l'autorisation formulée par la société requérante, cette dernière a introduit le 19 juin 1981 un recours au Conseil exécutif de Zurich. La Commission conclut que la période à examiner au titre de l'art. 6 § 1 a commencé à cette date.

71. La Commission estime en outre que la procédure s'est achevée lorsqu'il a été statué sur la relative contestation aux droits et obligations de caractère civil de la société requérante (voir arrêt König précité, p. 33-34, § 98). En l'espèce, la période a pour terme le 16 mai 1989, date à laquelle la société requérante a obtenu l'autorisation.

72. La période à prendre en considération au titre de l'art. 6 § 1 CEDH s'étend donc du 19 juin 1981 au 16 mai 1989, soit une durée de sept ans, dix mois et vingt-sept jours.

#### **b. Caractère raisonnable de la durée de la procédure**

73. Le Gouvernement justifie les lenteurs de la procédure par la conduite contradictoire de la société requérante. Ainsi, le 24 novembre 1982, cette dernière a déclaré qu'elle sollicitait la prolongation de l'autorisation de commerce de gros en tant que société de vente, alors qu'elle avait déclaré le 10 novembre 1982 qu'elle n'avait pas demandé cette autorisation. De ce fait, le Conseil exécutif n'avait pas jugé nécessaire de poursuivre la procédure. Le Gouvernement soutient en outre que la société requérante était elle aussi inactive. Il n'a pas été démontré qu'elle ait régulièrement demandé la reprise de la procédure. Au contraire, les autorités suisses ont été actives puisque, le 26 octobre 1982, le Conseil exécutif a adressé une lettre à la société requérante.

74. La requérante soutient qu'elle a été active après la décision rendue le 22 juin 1982 par le Tribunal administratif de Zurich, comme le prouve sa déclaration du 24 novembre 1982 au Conseil exécutif.

75. La Commission rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie dans chaque cas suivant les circonstances de la cause, eu égard notamment à la complexité de l'affaire, au comportement du requérant et des autorités compétentes ainsi que de l'enjeu pour les intéressés. Dans la présente affaire, qui concerne une procédure civile, il faut tenir compte aussi du point de savoir si la requérante a fait preuve de la diligence voulue en prenant les mesures nécessaires pour accélérer la procédure et si des retards

ont été enregistrés, dont le requérant ne saurait être tenu pour responsable (voir le rapport de la Comm. eur. DH du 13 novembre 1987 relatif à l'affaire *Bock c / République fédérale d'Allemagne*, Série A 150, p. 28, § 78).

76. La Commission a appliqué ces critères à la présente affaire. Elle estime en premier lieu que la procédure, qui portait sur l'autorisation de faire commerce d'un onguent, ne pouvait être jugée complexe.

77. Quant à la conduite des parties, la Commission estime que la durée de la procédure qui va aboutir à la décision du 22 juin 1982 du Tribunal administratif de Zurich ne pose aucun problème. En revanche, la question en l'espèce porte sur la conduite des parties dans la période suivante.

78. Ainsi, le 22 juin 1982, le Tribunal administratif de Zurich a renvoyé le dossier au Conseil exécutif de Zurich pour avoir des précisions sur le point de savoir si la société requérante sollicitait une autorisation de commerce de gros en tant que société de vente, ou de distribution en gros. Le 26 octobre 1982, le Conseil a invité l'intéressée à communiquer les informations requises. Le 24 novembre 1982, la société requérante a répondu qu'elle demandait l'autorisation de commerce de gros en tant que société de vente. Auparavant, le 10 novembre 1982, elle avait toutefois déclaré dans son recours de droit public au Tribunal fédéral qu'elle n'avait pas demandé d'autorisation en tant que société de vente. Par la suite, aucun fait nouveau n'est intervenu avant le 17 mars 1988, date à laquelle la société requérante a porté plainte à l'Office inter cantonal de contrôle parce qu'elle n'avait toujours pas reçu l'autorisation.

79. La Commission observe par conséquent que la société requérante, après avoir fait des déclarations contradictoires sur l'objet de l'autorisation, est restée inactive du 24 novembre 1982 au 17 mars 1988: elle n'a ni déposé de demande d'information sur l'état de la procédure, ni pressé les autorités de poursuivre la procédure, ni même tenté de donner des éclaircissements sur ses déclarations contradictoires des 10 et 24 novembre 1982.

80. De l'avis de la Commission, on ne saurait donc prétendre que la société requérante ait fait preuve de la diligence requise par l'art. 6 CEDH en prenant les mesures nécessaires pour accélérer la procédure. En effet, inactive entre le 24 novembre 1982 et le 17 mars 1988, date à laquelle elle a déposé plainte, elle a démontré qu'elle ne jugeait pas l'autorisation urgente.

81. Il s'ensuit que la société requérante est la principale responsable des retards dans la durée de la procédure, qui ne sont donc pas attribuables aux autorités compétentes.

## E. Conclusion

82. La Commission conclut par 9 voix contre 1 qu'il n'y a pas eu violation de l'art. 6 § 1 CEDH.

[143] Voir extrait dans JAAC 50.97 (1986).

**JAAC 56.53 - Rapport de la Comm. eur. DH du 14 octobre 1991 sur la req. n° 15269/89,  
Josef Müller AG c / Suisse, traduction in officielle du texte original anglais; dans la  
Résolution DH [92] 16 qu'il a adoptée le 15 mai 1992, le Comité des Ministres...**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	56
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 625

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.