



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE GUNES c. FRANCE

(Requête n° 32157/06)

ARRÊT

STRASBOURG

20 novembre 2008

DÉFINITIF

20/02/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Gunes c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Rait Maruste, *président*,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 octobre 2008,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 32157/06) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Bekir Gunes (« le requérant »), a saisi la Cour le 25 juillet 2006 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^{me} Edwige Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le 12 novembre 2007, la Cour a décidé de communiquer le grief tiré de la durée de la procédure au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé qu'elle se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT

4. Le requérant, M. Bekir Gunes, est un ressortissant français, né en 1962 et résidant à Saint-Martin-de-Bernegoue.

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. De 1991 à 1996, le requérant fut responsable d'une association. A la suite du retrait d'une subvention à l'association, qu'il soupçonnait être dû à son origine kurde, il saisit le 15 mai 1995 la Commission nationale de l'informatique et des libertés (« CNIL ») d'une demande tendant à ce que

lui fussent communiquées les informations le concernant contenues dans les fichiers des services des renseignements généraux.

6. Par une lettre du 2 octobre 1995, le président de la CNIL avisa le requérant que l'un des membres de la Commission, conformément à l'article 7 du décret du 14 octobre 1991 relatif aux fichiers des renseignements généraux, avait procédé aux vérifications voulues et que la procédure auprès de la CNIL était désormais terminée. Dans cette lettre, le requérant était également informé que le ministre de l'Intérieur avait opposé un refus à sa demande de communication directe des données en cause.

7. Le 16 octobre 1995, le requérant saisit le tribunal administratif de Paris d'un recours contre cette décision. Par un jugement avant dire droit du 8 juillet 1998, le tribunal administratif ordonna au ministre de produire au juge les éléments pertinents du fichier des renseignements généraux comportant des informations relatives au requérant.

8. Par un jugement rendu le 3 février 1999, le tribunal administratif rejeta au fond la demande du requérant. Il releva notamment que, selon les indications fournies par le ministère de l'Intérieur, les informations figurant dans les fichiers des renseignements généraux relativement à l'intéressé concernaient la sécurité nationale et la sûreté publique et étaient donc de nature à justifier les restrictions éventuellement apportées au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'expression de ses convictions, énoncé aux articles 8 et 9 de la Convention.

9. Le 31 mars 1999, le requérant saisit la cour administrative d'appel de Paris. Le 7 août 2002, celle-ci conclut que le tribunal administratif de Paris avait à bon droit rejeté la demande du requérant, et qu'il n'avait pas entaché d'irrégularité son jugement en s'abstenant de communiquer à l'intéressé le mémoire produit par le ministre de l'Intérieur en réponse à la mesure d'instruction ordonnée avant dire droit.

10. Par un arrêt du 28 avril 2004, notifié au requérant le 4 juin suivant, le Conseil d'Etat estima que la cour administrative d'appel avait commis une erreur de droit lorsqu'elle avait jugé que le tribunal administratif de Paris n'avait pas porté atteinte au principe du caractère contradictoire de l'instruction en ne communiquant pas le mémoire susmentionné au requérant. En conséquence, il annula les décisions des juridictions du fond. Statuant immédiatement sur la demande présentée par le requérant au tribunal administratif de Paris, la haute juridiction annula également la décision du ministre de l'Intérieur refusant au requérant la communication des informations qu'il avait demandées, au motif que le ministre s'était borné à constater que l'article 7 du décret du 14 octobre 1991 (voir la partie « Droit interne pertinent » ci-dessous) faisait obstacle à ce que les informations en question soient transmises à l'intéressé sans chercher à distinguer les informations communicables de celles qui ne l'étaient pas.

11. Par une lettre du 22 novembre 2004, la CNIL autorisa le requérant à accéder aux informations qu'il avait demandées en 1995. Le requérant dit n'avoir eu en pratique accès à son dossier que le 18 janvier 2005 et s'être rendu compte à ce moment-là que les informations qu'il contenait étaient entachées de nombreuses erreurs, ce qui l'aurait placé dans une situation difficile tant d'un point de vue personnel que professionnel. Il ne précise pas s'il a demandé la rectification des erreurs alléguées.

12. Le 9 mai 2004, le requérant adressa au ministre de la Justice une réclamation dans laquelle il mettait en cause la responsabilité de l'Etat du fait du retard apporté par les juridictions administratives à statuer, et sollicitait une indemnité à titre de réparation. Par un courrier du 15 novembre 2004, le ministre rejeta la demande.

13. Le requérant contesta ce refus devant le tribunal administratif de Paris, lequel transmet la demande au Conseil d'Etat par une ordonnance du 23 septembre 2004. Le 21 juin 2006, le Conseil d'Etat rejeta les prétentions de l'intéressé, estimant que la durée globale de la procédure n'était pas excessive dans les circonstances de l'espèce.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

14. Les dispositions pertinentes de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, telles qu'en vigueur à l'époque des faits, se lisent ainsi :

Article 31

« Il est interdit de mettre ou conserver en mémoire informatisée, sauf accord exprès de l'intéressé, des données nominatives qui, directement ou indirectement font apparaître les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou les appartenances syndicales des personnes. »

Article 34

« Toute personne justifiant de son identité a le droit d'interroger les services ou organismes chargés de mettre en œuvre les traitements automatisés (...) en vue de savoir si ces traitements portent sur des informations nominatives la concernant et, le cas échéant, d'en obtenir communication. »

Article 36

« Le titulaire du droit d'accès peut exiger que soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou effacées les informations le concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées ou dont la collecte, ou l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite. »

Article 39

« En ce qui concerne les traitements intéressants la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique, la demande est adressée à la [CNIL] qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener toutes investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. (...) »

Il est notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications. »

15. Les dispositions pertinentes du décret du 14 octobre 1991 relatif aux fichiers des renseignements généraux sont les suivantes :

Article 1

« L'interdiction résultant des articles 31 et 45 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée de mettre ou conserver en mémoire des données nominatives qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ainsi que les appartenances syndicales des personnes, est applicable aux services des renseignements généraux. »

Article 2

« Par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er}, sont autorisés, pour les seules fins et dans le strict respect des conditions définies aux articles 3 à 6 du présent décret, la collecte, la conservation et le traitement dans les fichiers des services des renseignements généraux d'informations nominatives relatives aux personnes majeures qui font apparaître :

(...)

- les activités politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales. »

Article 3

« Les informations mentionnées à l'article 2 ne pourront être collectées, conservées et traitées dans les fichiers des renseignements généraux, à l'exclusion de toute autre finalité, que dans les cas suivants :

1) Lorsqu'elles concernent des personnes qui peuvent, en raison de leur activité individuelle ou collective, porter atteinte à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité publique, par le recours ou le soutien actif apporté à la violence ainsi que les personnes entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non fortuites avec celles-ci.

(...) »

Article 7

« Le droit d'accès aux informations figurant dans les fichiers constitués par les services des renseignements généraux s'exerce auprès de la [CNIL]. »

Le droit d'accès s'exerce conformément aux dispositions de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978.

Toutefois, lorsque des informations sont enregistrées conformément aux finalités prévues au 2° ou au 3° de l'article 3, la [CNIL], en accord avec le ministre de l'Intérieur, peut constater que ces informations ne mettent pas en cause la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique et qu'il y a donc lieu de les communiquer à l'intéressé.

Lorsque le requérant n'est pas connu du service des renseignements généraux, la [CNIL] lui indique, avec l'accord du ministre de l'intérieur, qu'aucune information le concernant ne figure dans le fichier.

Le ministre de l'Intérieur peut s'opposer à la communication au requérant de tout ou partie des informations le concernant lorsque cette communication peut nuire à la sûreté de l'Etat, à la défense ou à la sécurité publique. Dans ce cas, la [CNIL] informe le requérant qu'il a été procédé aux vérifications. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

16. Sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de la durée, selon lui excessive, de la procédure qu'il a engagée devant les juridictions administratives en vue de contester le refus opposé à sa demande de communication des informations le concernant contenues dans les fichiers des services de renseignements généraux.

A. Sur la recevabilité

17. Constatant que cette partie de la requête ne se heurte à aucun motif d'irrecevabilité, la Cour déclare recevable le grief du requérant tiré de la durée de la procédure.

B. Sur le fond

18. Le requérant allègue que la durée de la procédure en cause a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel qu'énoncé par l'article 6 § 1 de la Convention, dont les passages pertinents se lisent ainsi :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

19. Le Gouvernement reconnaît que la procédure devant les juridictions du fond a été en partie allongée en raison de l'engorgement des juridictions administratives. Toutefois, il relève que la durée de la procédure s'explique aussi par le nombre de mémoires produits par les parties, l'inaction du requérant à certaines périodes et la nécessité pour le tribunal administratif de rendre un jugement avant dire droit afin que le ministère de l'Intérieur produise les éléments du fichier en litige et que le tribunal soit en mesure de se prononcer sur le bien fondé de la demande du requérant. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour pour apprécier le bien-fondé du grief.

20. Le requérant souligne le temps excessif mis par les juridictions administratives pour statuer, notamment en première et deuxième instances. Il précise par ailleurs avoir scrupuleusement respecté à chaque fois les délais donnés par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel lors des échanges de conclusions ou de l'introduction de ses demandes.

21. La Cour relève que la durée de la procédure litigieuse, qui a débuté le 16 octobre 1995 par la saisine du tribunal administratif de Paris et s'est terminée le 4 juin 2004 par la notification de l'arrêt du Conseil d'Etat au requérant, s'est étendue sur huit ans, sept mois et dix-neuf jours pour trois degrés de juridiction.

22. Elle rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

23. Pour la Cour, l'affaire ne présentait pas un degré de complexité de nature à justifier la durée de la procédure.

24. Quant au comportement du requérant, il ressort des éléments dont la Cour dispose qu'aucun retard important ne peut être imputé à l'intéressé.

25. En ce qui concerne le comportement des autorités nationales, la Cour relève que le tribunal administratif de Paris n'a ordonné au ministère de l'Intérieur la communication de données relatives au requérant que le 8 juillet 1998, soit près de trois ans après sa saisine, et n'a statué sur le fond de la demande que le 3 février 1999. De même, la cour administrative de Paris, saisie par le requérant le 31 mars 1999, a rendu son arrêt le 7 août 2002. La Cour ne voit rien dans les éléments produits par le Gouvernement qui permettrait d'expliquer de tels délais.

26. Elle estime par ailleurs que l'enjeu de la procédure pour le requérant était réel dès lors qu'il s'agissait pour l'intéressé de se voir communiquer des informations à caractère personnel le concernant, dont le caractère éventuellement inexact risquait de porter atteinte à sa réputation.

27. Au vu de ce qui précède, et à la lumière de sa jurisprudence en la matière (voir, notamment, *Broca et Texier-Micault c. France*, arrêt du 21 octobre 2003), la Cour considère que la durée de la procédure litigieuse en l'espèce ne répond pas aux exigences du « délai raisonnable » garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

28. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

II SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 3 c) DE LA CONVENTION

29. Se référant au libellé de l'article 6 § 3 c) de la Convention, le requérant allègue une atteinte à son « droit à se défendre lui-même », en ce que ses revenus, tout en étant trop élevés pour qu'il puisse prétendre à une aide juridictionnelle, ne lui permettent pas d'avoir recours aux services d'un avocat.

30. Outre que la référence au libellé de l'article 6 § 3 c) est inappropriée (le requérant n'étant en l'occurrence pas « accusé ») la Cour remarque que l'intéressé ne démontre pas avoir présenté une demande d'aide juridictionnelle aux instances nationales compétentes. Dès lors, à supposer l'article 6 de la Convention applicable en l'espèce, ce grief doit quoi qu'il en soit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

III SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

31. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

32. Le requérant allègue que la conservation par les services des renseignements généraux de données inexactes le concernant lui aurait valu de multiples désagréments, notamment la rupture de son contrat de travail avec la municipalité de Mantes-la-Jolie, le rejet des demandes de subventions présentées par son association et des retards dans la procédure ayant abouti à sa naturalisation. Il réclame 300 000 euros (EUR) au titre de l'ensemble des préjudices qu'il dit avoir subis de ce fait.

33. Le Gouvernement estime que le lien entre les préjudices invoqués par l'intéressé et la durée de l'instance n'est pas avéré.

34. La Cour rappelle que le constat de violation de la Convention auquel elle parvient résulte exclusivement d'une méconnaissance du droit du requérant à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable ». Dans ces circonstances, elle n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et les dommages allégués par le requérant. Elle estime en revanche que la prolongation de la procédure litigieuse au-delà du « délai raisonnable » a causé au requérant un tort moral certain, justifiant l'octroi d'une indemnité. Statuant en équité, elle lui alloue une somme de 4 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

35. Le requérant demande également 10 000 EUR pour frais et dépens, sans fournir aucun élément ni détail sur les dépenses qu'il aurait engagées devant les juridictions internes et devant la Cour.

36. Le Gouvernement n'a pas pris position à cet égard.

37. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. Le requérant n'ayant fourni aucun justificatif à cet égard, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer une indemnité à ce titre.

C. Intérêts moratoires

38. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de la durée excessive de la procédure et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 4 000 EUR (quatre mille euros) pour dommage, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 20 novembre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Rait Maruste
Président