



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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 46809/99
présentée par Paul LOISEAU
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 18 novembre 2003 en une chambre composée de :

MM. Gaukur JÖRUNDSSON, *président*,

J.-P. COSTA,

L. LOUCAIDES,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

M^{me} W. THOMASSEN,

M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 24 avril 1995,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur (« le Gouvernement ») et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, Paul Loiseau, est un ressortissant français, né en 1932 et résidant à La Bachellerie. Le Gouvernement est représenté par son agent, M. Ronny Abraham, directeur des Affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Durant 6 mois, de novembre 1979 à avril 1980, le requérant a assuré le remplacement d'un professeur titulaire au lycée Albert Claveille de Périgueux. Il soutient que l'éducation nationale lui a indûment refusé le statut de maître-auxiliaire, a omis de lui délivrer des feuilles de paye pour les mois de novembre et décembre 1979, et ne l'a pas déclaré à l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (« URSSAF ») pour ces deux mois. Afin d'être en mesure de faire valoir ses droits et de demander la reconstitution de sa carrière, le requérant a – vainement – invité l'administration de lui fournir une copie des documents relatifs à son embauche, des déclarations à l'URSAFF, et des feuilles de paye pour les mois de novembre et décembre 1979. Saisie par le requérant, la Commission d'accès aux documents administratif a rendu, le 5 avril 1990, un avis favorable à la communication de ces documents par le recteur. Le 15 mai 1990, le recteur a informé le requérant qu'il ne détenait pas les documents litigieux et était donc dans l'impossibilité de procéder à cette communication. Le requérant saisit en conséquence le tribunal administratif de Bordeaux, lequel a annulé cette décision de refus par un jugement du 19 novembre 1992, ainsi libellé :

« (...)

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Loiseau a été recruté par le proviseur du lycée professionnel Albert Claveille de Périgueux, en qualité d'agent contractuel, (...) pendant la période du 6 novembre 1979 au 30 avril 1980 ; que l'intéressé a demandé communication des déclarations établies auprès de l'URSAFF relatives à son emploi pour les mois de novembre et de décembre 1979, les feuilles de paie correspondantes ainsi que les documents relatifs à son embauche ; que, quelle que soit la nature exacte de l'emploi réellement exercé par M. Loiseau, la circonstance que ces documents ne se trouvaient pas au rectorat ne pouvait dispenser celui-ci de les obtenir auprès du chef d'établissement employeur, lequel était placé sous le contrôle des autorités académiques ; que si le recteur allègue néanmoins avoir fait entreprendre des recherches, il n'apporte pas la preuve des diligences entreprises ; qu'ainsi, il n'établit pas qu'il était dans l'impossibilité de communiquer les documents demandés ; que, dès lors, le requérant est fondé à demander l'annulation de la décision attaquée ;

(...) ».

Il ne fut pas interjeté appel de ce jugement.

Le 15 juillet 1993, le requérant saisit le Conseil d'Etat d'une requête tendant à ce qu'une astreinte soit prononcée à l'encontre du recteur de l'académie de Bordeaux et du ministre de l'éducation nationale, en vue de l'exécution du jugement du 19 novembre 1992.

Le Gouvernement expose qu'après examen par la section du rapport des études et demandes d'explications auprès du ministre de l'éducation nationale formulée le 16 septembre 1993 et le 26 janvier 1994, le dossier fut adressé à la section du contentieux le 28 février 1994.

La haute juridiction rejeta cette requête par un arrêt du 14 février 1996 ainsi motivé :

« (...)

Considérant (...) qu'à la suite du jugement du 19 novembre 1992, le recteur d'académie de Bordeaux a demandé au proviseur du lycée professionnel Albert Claveille de Périgueux de lui communiquer les documents administratifs concernant M. Loiseau qu'il pouvait détenir ; que, dans une attestation du 20 janvier 1994, le proviseur du lycée professionnel a déclaré ne pas posséder les documents demandés par M. Loiseau ;

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que l'Etat ne peut être regardé comme n'ayant pas tiré toutes les conséquences du jugement du 19 novembre 1992 ; que M. Loiseau n'est, par suite, pas fondé à demander que des astreintes soient prononcées à son encontre ;

(...) ».

Le requérant n'a toujours pas obtenu les documents litigieux, malgré diverses démarches auprès de l'administration.

B. Le droit interne pertinent

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (telle que modifiée par loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ; JORF 13 avril 2000) contient notamment les dispositions suivantes :

Article 1 :

« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

(...) ».

Article 2 :

« Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre.

(...) ».

Article 4 :

« L'accès aux documents administratifs s'exerce :

a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;

b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou sur papier, au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais de ce dernier, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret. »

Article 5 :

« Une commission dite « Commission d'accès aux documents administratifs » est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, dans les conditions prévues par le présent titre et par le titre II de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. Elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif ou pour consulter des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au 3° de l'article 3 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. La saisine de la commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

(...) ».

Article 7 :

« Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée.

Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête ».

L'article 2 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public (tel que modifié par la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 ; codifié à l'article L. 911-5 du code de justice administrative) est ainsi rédigé :

« En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public pour assurer l'exécution de cette décision.

(...) ».

GRIEFS

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint du défaut d'exécution du jugement du 19 novembre 1992 et de la durée de la procédure engagée par lui devant le Conseil d'Etat aux fins de cette exécution.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint du défaut d'exécution du jugement du 19 novembre 1992. Il dénonce par ailleurs la durée de la procédure engagée par lui devant le Conseil d'Etat aux fins de cette exécution. Il invoque 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 (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

A. Sur le respect du délai de six mois de l'article 35 § 1 de la Convention

2. Le Gouvernement expose que l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 février 1996 a été notifié au requérant le 18 mars 1996. C'est à partir de cette date que courrait le délai de six mois de l'article 35 § 1 de la Convention. La requête ayant été enregistrée le 25 janvier 1999 par le Greffe de la Cour, elle serait tardive et irrecevable.

3. Le requérant conclut au rejet de l'exception.

4. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle « ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes (...) et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive ». Ce délai est en principe interrompu par la première lettre du requérant indiquant son intention de saisir la Cour – ou, avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, la Commission européenne des Droits de l'Homme – et donnant certaines précisions quant à la nature des griefs qu'il entend développer devant elle (voir, par exemple, *Allan c. Royaume-Uni* (déc.), n° 48539/99, 28 août 2001). Peu importe à cet égard la date à laquelle la requête a été formellement enregistrée par le Secrétariat de la Commission ou le Greffe de la Cour.

En l'espèce, le requérant a adressé un premier courrier à la Commission le 24 avril 1995, dans lequel il exposait les faits, invoquait l'article 6 § 1 de la Convention et se plaignait du défaut d'exécution du jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 19 novembre 1992 ainsi que de la durée de la procédure qu'il avait engagée devant le Conseil d'Etat aux fins de cette

exécution. La décision interne définitive étant l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 février 1996, il est manifeste que le délai de six mois de l'article 35 § 1 de la Convention a été respecté. Partant, il y a lieu de rejeter l'exception soulevée à cet égard par le Gouvernement.

B. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention

5. Le Gouvernement plaide que le droit à la communication de documents administratifs, reconnu et réglementé par la loi du 17 juillet 1978, n'est pas un droit de caractère civil au sens de l'article 6 § 1. Il soutient à cet égard, d'une part, que la seule question de la communication des pièces administratives ne relève pas, en tant que telle, du champ d'application de l'article 6 et, d'autre part, que le requérant n'allègue ni n'établit que l'absence de communication des documents demandés comporte des effets directs sur l'un de ses droits de caractère civil. Il en déduit que l'article 6 § 1 n'est pas applicable en l'espèce et que la requête doit être rejetée comme étant incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

6. Le requérant ne se prononce pas.

7. La Cour rappelle que, pour que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer sous sa rubrique « civile », il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » « de caractère privé » (sur ce point particulier, voir, par exemple, l'arrêt *Allan Jacobsson c. Suède* du 25 octobre 1989, série A n° 163, § 72) que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une « contestation » réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question, un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisant pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir, par exemple, l'arrêt *Balmer-Schafroth c. Suisse* du 26 août 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, § 32).

La Cour constate que, devant le tribunal administratif de Bordeaux, le requérant contestait le refus de l'administration de lui communiquer des documents administratifs relatifs aux conditions de son embauche par un lycée public. Selon elle, dans la mesure où le droit français consacre un droit individuel d'accès aux documents administratifs et donne la possibilité aux administrés qui se heurtent à un refus de l'administration d'en saisir le juge administratif (loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ; extraits ci-dessus), le requérant soulevait une « contestation » – sans nul doute « réelle et sérieuse » – se rapportant à un « droit reconnu en droit interne ». La Cour estime par ailleurs que ce « droit » est de nature « privée » : d'une part, il s'agit d'un droit individuel dont le requérant peut se dire lui-même titulaire ; d'autre part, les documents réclamés par le requérant – tous relatifs aux conditions de son embauche – se rapportaient directement et exclusivement

à sa situation personnelle (voir, *a contrario*, *Syndicat CFDT et Jacques Vesque c. France*, n° 11678/85, décision de la Commission européenne des Droits de l'Homme du 7 décembre 1987 : la Commission a jugé que le droit pour un syndicat d'obtenir de l'employeur des informations concernant une certaine catégorie de personnel n'est pas un droit de caractère civil au sens de l'article 6 § 1 ; voir aussi, *mutatis mutandis*, *Nadine Barry et autres c. France*, n° 14497/89, décision du 14 octobre 1991) ; la Cour relève en particulier que lesdits documents devaient permettre au requérant d'asseoir une demande visant à la reconstitution de sa carrière, ce qui confère au litige une certaine coloration patrimoniale. A cet égard, la Cour observe également que, s'il est difficile de déduire de la Convention un droit général d'accès aux données et documents de caractère administratif (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Gaskin c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989, série A n° 160, § 37), sa jurisprudence tient compte de l'importance que revêt le cas échéant la communication de ces données et documents pour la situation personnelle du demandeur (voir, sous l'angle de l'applicabilité de l'article 8 de la Convention, le même arrêt, ou l'arrêt *M.G. c. Royaume-Uni*, no. 39393/98, 24 septembre 2002). Enfin, l'issue de la procédure était « directement déterminante » pour le droit en question.

La Cour en déduit que l'article 6 § 1 était applicable à la procédure devant le tribunal administratif de Bordeaux. Par voie de conséquence, il était également applicable à la procédure devant le Conseil d'Etat visant à l'exécution du jugement rendu le 19 novembre 1992 par ce tribunal (voir, par exemple, *Scollo c. Italie*, arrêt du 28 septembre 1995, Série A n° 315-C, § 44 ; voir également les arrêts *Zappia c. Italie* et *Di Pede c. Italie*, du 29 août 1996, *Recueil* 1996-IV, § 20). Partant, il y a lieu de rejeter l'exception soulevée à cet égard par le Gouvernement.

C. Sur l'épuisement des voies de recours internes, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention

8. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes s'agissant de la branche du grief relative au défaut d'exécution du jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 19 novembre 1992. Il expose à cet égard que, « à supposer que l'absence de communication des documents sollicités ait un effet direct sur ses droits à pension, (...) la procédure engagée en vain par [le requérant] pour obtenir communication de ces documents ne faisait pas obstacle à ce que, dans la mesure où il estimait avoir subi un préjudice, il présente une demande de réparation auprès de la juridiction administrative en apportant la preuve d'un service fait et en se prévalant d'une faute commise par l'administration en n'établissant pas les documents sollicités ou en les ayant perdus ».

9. Le requérant ne se prononce pas sur ce point.

10. La Cour rappelle que la règle de l'épuisement préalable des voies de recours internes vise à donner aux juridictions internes l'occasion que l'article 35 § 1 de la Convention a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (voir, par exemple, *Mifsud c. France* (déc.) [GC], 57220/00, 11 septembre 2002).

Elle constate que le requérant, qui estimait qu'en violation de l'article 6 § 1 de la Convention, le recteur de l'Académie de Bordeaux n'avait pas exécuté le jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 19 novembre 1992, a saisi le Conseil d'Etat, en application de l'article 2 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, d'une demande tendant à ce qu'une astreinte soit prononcée contre l'administration. Or, selon les termes mêmes de cette dernière disposition, une telle mesure vise précisément à « assurer l'exécution » des décisions rendues par les juridictions administratives. Ainsi, en usant de ce recours, le requérant a donné l'occasion à la France de redresser la violation alléguée et a épuisé les voies de recours internes. Partant, il y a lieu de rejeter l'exception soulevée à cet égard par le Gouvernement.

D. Sur le fondement de la requête

1) Thèses des comparants

11. Le Gouvernement conclut au défaut manifeste de fondement de la requête.

Il expose en premier lieu que le jugement du 19 novembre 1992 se borne à reprocher au recteur de ne pas avoir démontré avoir recherché auprès du lycée qui avait employé le requérant, les documents réclamés par ce dernier. Il ajoute que, constatant qu'à la suite dudit jugement, le recteur avait demandé au Proviseur de ce lycée de lui communiquer lesdits documents et que le Proviseur avait attesté ne pas les posséder, le Conseil d'Etat a jugé que l'Etat ne pouvait « être regardé comme n'ayant pas tiré toutes les conséquences du jugement du 19 décembre 1992 ».

Quant à la durée de la procédure, le Gouvernement convient que l'examen de l'affaire ne soulevait aucune difficulté particulière. Il ajoute qu'en l'état des textes qui prévalaient à l'époque des faits, l'instruction d'une demande d'exécution sous astreinte d'une décision prise par une juridiction administrative s'effectuait en deux phases : dans un premier temps, la section du rapport et des études du Conseil d'Etat intervenait auprès de l'administration compétente afin de l'inciter et de l'aider à exécuter sans contrainte ; dans un second temps, le président de la section du rapport et des études transmettait la demande au président de la section du contentieux pour qu'il soit procédé au jugement de l'affaire. Dans ces circonstances, la durée de la procédure – deux ans, six mois et vingt-neuf

jours – bien que « relativement longue », n'excéderait pas les limites du raisonnable et cette partie de la requête serait manifestement mal fondée.

12. Sur le premier point, le requérant rappelle qu'il n'y a jamais eu litige quant à sa présence professionnelle au lycée de Claveille durant la période du 6 novembre 1979 au 30 avril 1980 (seule la question de la nature de son contrat était controversée) ; les documents relatifs à son embauche ont donc nécessairement existé et les feuilles de paye ont été consignées sur un livre de paye. Sur le second point le requérant met l'accent sur le fait que cela fait vingt-trois ans qu'il multiplie les démarches pour faire valoir ses droits.

2) *Appréciation de la Cour*

13. La Cour estime qu'en ce qu'elle se rapporte à l'article 6 § 1 de la Convention et au défaut d'exécution du jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 19 novembre 1992, la requête soulève des questions de fait et de droit au regard de la Convention, qui nécessitent un examen au fond. Elle conclut en conséquence que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Constatant par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour estime qu'il y a lieu de la déclarer recevable.

14. Quant au second grief, la Cour constate que le requérant se plaint uniquement de la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat, relative au prononcé d'une astreinte à l'encontre du recteur de l'académie de Bordeaux et du ministre de l'éducation nationale en vue de l'exécution du jugement du 19 novembre 1992. La période à considérer sous l'angle du « délai raisonnable » de l'article 6 § 1 de la Convention débute en conséquence le 15 juillet 1993, date à laquelle le requérant a saisi le Conseil d'Etat, et s'achève le 14 février 1996, date de l'arrêt de la haute juridiction administrative ; elle est donc de deux ans et sept mois.

La Cour 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 ainsi que le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

En l'espèce, l'affaire ne présentait aucune difficulté et rien n'indique que le comportement du requérant a contribué à prolonger la procédure.

Ceci étant, la Cour estime qu'il y a lieu de prendre en considération la circonstance que, comme il se devait, la procédure dont il est question s'est déroulée en deux phases : dans un premier temps, la section du rapport et des études du Conseil d'Etat est intervenue auprès du ministre de l'éducation nationale afin de l'inciter à exécuter sans contrainte ; cette démarche n'ayant pas abouti à la production des documents litigieux, ladite section a ensuite, le 28 février 1994, transmis la demande du requérant au président de la section du contentieux pour qu'il soit procédé au jugement

de l'affaire. Elle partage la conclusion du Gouvernement selon laquelle, dans ces conditions, la durée de la procédure n'excéderait pas les limites du raisonnable. Partant, cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés, en ce qu'elle se rapporte au grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention et relatif au défaut d'exécution du jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 19 novembre 1992 ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

S. DOLLÉ
Greffière

Gaukur JÖRUNÐSSON
Président