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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 20095/23
Noel LUCIA
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 3 avril 2025 en un comité composé de :

María Elósegui*, présidente*,
Gilberto Felici,
Kateřina Šimáčková*, juges*,

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 20095/23 dirigée contre la République française et dont un ressortissant français, M. Noël Lucia (« le requérant ») né en 1983 et résidant à Saint-Pierre-de-Vassols, a saisi la Cour le 12 mai 2023 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne essentiellement, d'une part, la durée d'une procédure juridictionnelle relative au refus de communication de documents administratifs par une commune à un particulier, et, d'autre part, l'exécution incomplète du jugement enjoignant à cette commune de communiquer certains de ces documents par voie de publication sur son site Internet. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant, déplorant l'inexécution partielle du jugement, se plaint de la durée globale de cette procédure. Invoquant l'article 10 de la Convention, il déplore que la communication des documents n'ait pas eu lieu, pour partie, sous la forme demandée. Invoquant l'article 13 de la Convention, le requérant doit être regardé comme contestant l'effectivité du recours interne permettant de faire reconnaître la durée déraisonnable d'une procédure juridictionnelle.

2. Les faits de l'espèce, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, se présentent de la manière suivante.

3. Le 18 décembre 2017, le requérant demanda à la commune de Carpentras (ci-après « la commune ») la communication de documents comptables ainsi que le compte-rendu des délibérations, y compris leurs annexes, afférentes à la décision de la commune de faciliter l'installation d'un médecin généraliste en centre-ville.

4. Le 22 janvier 2018, en raison de la communication seulement partielle des documents sollicités, le requérant saisit la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après « CADA »).

5. Le 16 avril 2018, la CADA émit un avis favorable à la communication des documents litigieux selon la modalité souhaitée par le demandeur.

6. Le 17 avril 2018, le requérant forma un recours devant le tribunal administratif de Nîmes (ci-après « le tribunal administratif ») tendant notamment à l'annulation de la décision implicite par laquelle le maire de la commune avait refusé la communication des documents manquants et à ce qu'il soit enjoint à cette commune de les lui communiquer en la forme demandée, sous astreinte.

7. Par un jugement du 26 février 2020, le tribunal administratif annula la décision du maire de la commune de ne pas faire droit à la demande de communication des documents concernés et lui enjoignit de communiquer au requérant, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement, d'une part, par voie électronique, les comptes de la commune corroborant la somme des mandats relatifs aux paiements des honoraires d'avocats représentant la commune dans les instances où il était demandeur, et, d'autre part, par voie de publication sur son site Internet, le compte-rendu des délibérations et éventuelles annexes de la décision de faciliter l'installation d'un médecin généraliste en centre-ville.

8. Le 27 mars 2020, le requérant demanda au tribunal administratif l'exécution du jugement du 26 février 2020 (paragraphe 7 ci-dessus).

9. Le 19 mai 2020, le requérant informa le tribunal administratif que les documents demandés lui avaient été communiqués par courriel le 5 mai 2020 mais que la publication sur le site Internet de la commune des documents relatifs à l'installation d'un médecin généraliste en centre-ville n'était pas effective.

10. Par un jugement du 22 janvier 2021, le tribunal administratif constata que le jugement du 26 février 2020 restait partiellement inexécuté et prononça à l'encontre de la commune une astreinte de 50 euros (EUR) par jour de retard si elle ne justifiait pas avoir publié sur son site Internet, en exécution dudit jugement, dans un délai de quinze jours, le compte rendu des délibérations et éventuelles annexes de la décision de faciliter l'installation d'un médecin généraliste en centre-ville.

11. Le 24 mars 2021, le requérant demanda au tribunal administratif de liquider l'astreinte. Dans sa demande, il reconnut de nouveau avoir été destinataire par courriel des documents manquants mais souligna l'absence

de publication sur le site Internet de la commune des documents relatifs à l'installation d'un médecin généraliste en centre-ville.

12. Par un jugement du 4 février 2022, le tribunal administratif, constatant l'absence de justification par la commune de la non-publication sur son site Internet des documents litigieux, décida de liquider l'astreinte, pour la période du 7 février 2021 au 4 février 2022, en condamnant la commune à verser au requérant une somme de 2 000 EUR et à l'État une somme de 10 000 EUR.

13. Le 22 décembre 2021, le requérant demanda au Conseil d'État de condamner l'État à lui verser une somme de 1 000 EUR en réparation du préjudice qu'il estimait avoir subi du fait de la durée de la procédure juridictionnelle relative à la communication de documents administratifs en litige. Dans ses écritures, il limita sa demande indemnitaire à la période écoulée entre le 22 janvier 2018 et le 9 mai 2021.

14. Le 20 avril 2022, le requérant informa le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière de la circonstance que la commune ne lui avait pas versé la somme de 2 000 EUR correspondant à la liquidation de l'astreinte (paragraphe 12 ci-dessus). La cour de discipline lui indiqua adresser un courrier de rappel à ladite commune.

15. Le 19 décembre 2022, le requérant demanda au tribunal administratif de liquider une nouvelle fois l'astreinte en l'absence d'exécution du jugement du 26 février 2020 (paragraphe 7 ci-dessus).

16. Par une décision du 20 décembre 2023, le Conseil d'État rejeta son recours (paragraphe 13 ci-dessus) pour les motifs suivants :

> « 3. Il résulte de l'instruction que la procédure engagée par M. Lucia pour obtenir la communication des documents en cause, mentionnée au point précédent, a duré, s'agissant de la demande de communication des documents comptables, environ deux ans et trois mois, et s'agissant de la demande de publication des comptes-rendus litigieux, environ quatre ans, M. Lucia n'incluant pas dans sa demande indemnitaire l'éventuelle inexécution du jugement du 26 février 2020 postérieurement au jugement du 4 février 2022, dont environ deux ans pour le jugement de sa demande au fond et d'environ un an pour celui de chacune de ses demandes d'exécution. À supposer que la durée de jugement de la demande relative aux délibérations en cause, prise globalement, et ce, malgré la nature du contentieux en cause, le faible enjeu, au demeurant, non étayé, qu'il représente pour le requérant et le fait que le comportement de la commune, qui a tardé à exécuter le premier jugement du tribunal administratif, a contribué significativement à l'allongement de la procédure, ait excédé la durée raisonnable de jugement, il ne résulte pas de l'instruction que, dans les circonstances particulières de l'espèce, le délai de jugement du litige de M. Lucia, engagé pour obtenir la communication de ces délibérations, lui ait causé un préjudice moral. Par suite, M. Lucia n'est pas fondé à demander que l'État soit condamné à réparer le préjudice qu'il estime avoir subi en raison de la méconnaissance de son droit à un délai raisonnable de jugement. »

APPRÉCIATION DE LA COUR

A. Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention

1. Concernant la durée de la procédure d'accès aux documents administratifs

17. Le requérant se plaint de la durée globale de la procédure juridictionnelle d'accès aux documents administratifs dont il avait demandé la communication, soulignant que le jugement du 26 février 2020 enjoignant cette communication (paragraphe 7 ci-dessus) reste partiellement inexécuté à la date de la saisine de la Cour.

18. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie à la lumière des circonstances de la cause et eu égard aux critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (voir, parmi d'autres, *Nicolae Virgiliu Tănase c. Roumanie* [GC], n° 41720/13, § 209, 25 juin 2019, et *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* [GC], n° 76943/11, § 143, 29 novembre 2016, et références citées). Ces critères s'appliquent également dans le cas où est en cause la durée de la procédure d'exécution d'un jugement définitif (*Bendayan Azcantot et Benalal Bendayan c. Espagne*, n° 28142/04, § 71, 9 juin 2009, et *Tabouret c. France*, n° 43078/15, § 83, 12 mai 2022, précité).

19. La Cour s'attachera tout d'abord à déterminer la durée de la procédure juridictionnelle en cause.

20. En l'espèce, elle considère que le point de départ doit être fixé à la date à laquelle le requérant a saisi la CADA, le 22 janvier 2018 (paragraphe 4 ci-dessus), dès lors qu'il s'agit d'un recours administratif devant être exercé avant toute saisine du juge interne.

21. Elle relève ensuite, concernant la fin du délai à prendre en compte, que le requérant a lui-même limité à la période du 22 janvier 2018 au 9 mai 2021 le litige indemnitaire présenté devant les juridictions internes relatif à la durée de la procédure (paragraphe 13 ci-dessus). Au demeurant, elle note que bien que la publication en ligne de certains documents n'ait pas été effective, le requérant a été personnellement destinataire de l'ensemble des documents dont il souhaitait la communication au plus tard le 24 mars 2021 (paragraphes 9 et 11 ci-dessus).

22. Dans ces circonstances, la Cour considère que la durée en cause est tout au plus de trois ans et trois mois.

23. Évaluant ensuite les différents critères sus rappelés (paragraphe 18 ci-dessus), la Cour constate en l'espèce que si l'affaire ne présentait aucune complexité et si le requérant a été diligent, les autorités juridictionnelles l'ont elles aussi été.

24. Ainsi, au cours de la durée susmentionnée (paragraphe 22 ci-dessus), la CADA a rendu un avis quatre mois après avoir été sollicitée (paragraphe 5

ci-dessus), le tribunal administratif a statué un an et dix mois après sa saisine dans le cadre du recours en annulation (paragraphe 7 ci-dessus) et dix mois après sa saisine dans le cadre du prononcé de l'astreinte (paragraphe 10 ci-dessus). En l'absence de précisions apportées par l'intéressé relatives à l'enjeu de la communication de ces documents et à leur publication partielle en ligne sur le site Internet de la commune, la durée de la procédure en litige ne saurait passer pour excessive.

25. La Cour en conclut que le grief tiré de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention relatif à la durée de la procédure juridictionnelle est manifestement mal fondé et doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

2. Concernant l'exécution incomplète du jugement du 26 février 2020

26. Le requérant se plaint de l'exécution incomplète du jugement du 26 février 2020 (paragraphe 7 ci-dessus) en tant que la publication du compte-rendu des délibérations et des annexes à celles-ci relatives à l'installation d'un médecin généraliste en centre-ville n'a pas été réalisée sur le site Internet de la commune jusqu'à la date de la saisine de la Cour.

27. La Cour estime nécessaire d'examiner s'il y a lieu d'appliquer en l'espèce le critère d'irrecevabilité tiré de l'absence de préjudice important, au sens de l'article 35 § 3 b) de la Convention. Les principes généraux relatifs à ce critère, tels qu'applicables depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 15, ont été résumés dans la décision *Bartolo c. Malte* ((déc.), n° 40761/19, § 22, 7 septembre 2021).

28. En l'espèce, la Cour rappelle que le requérant a obtenu à titre personnel l'intégralité des documents dont il avait demandé la communication (paragraphes 9 et 11 ci-dessus). Elle constate qu'il ne donne aucune précision relative à l'enjeu de la publication en ligne des documents litigieux. Elle estime dès lors qu'en l'état du dossier présenté devant elle, rien ne permet de conclure que cette absence de publication en ligne, telle qu'enjointe par le tribunal administratif, emporterait des conséquences significatives sur la situation personnelle de l'intéressé (*Pantelimon et Vasilica Savu c. Roumanie* (déc.), n° 29218/05, §§ 21-28).

29. La Cour est en outre d'avis que le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles n'exige pas en l'espèce la poursuite de l'examen de ce grief.

30. La Cour en conclut que le grief tiré de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention relatif à l'exécution incomplète du jugement du 26 février 2020 doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 b) et 4 de la Convention.

B. Sur la violation alléguée de l'article 10 de la Convention

31. Le requérant déplore que la communication de certains des documents demandés n'ait pas eu lieu sous la forme d'une publication en ligne sur le site Internet de la commune.

32. Toutefois, le requérant n'ayant soulevé, ni expressément ni en substance, de grief relatif à la liberté d'expression devant les juridictions internes, ce grief doit être déclaré irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

33. En tout état de cause, le requérant n'expose pas le but de sa demande de publication en ligne des données dont il a finalement obtenu communication par courriel (paragraphe 9 ci-dessus) (*Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* [GC], n° 18030/11, §§ 158-159, 8 novembre 2016). Ce grief doit ainsi également être regardé comme insuffisamment étayé et, en conséquence, déclaré irrecevable pour défaut manifeste de fondement en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

C. Sur la violation alléguée de l'article 13 de la Convention combiné à l'article 6 § 1

34. Le requérant doit être regardé comme contestant l'effectivité du recours interne permettant de faire reconnaître la durée déraisonnable d'une procédure juridictionnelle.

35. Toutefois, et en tout état de cause, il n'étaie en rien les raisons pour lesquelles le recours ouvert devant le Conseil d'État pour se plaindre de la durée d'une procédure devant les juridictions administratives devrait être regardé comme ineffectif.

36. Dans ces conditions, le grief relatif à l'article 13 de la Convention, combiné à l'article 6 § 1, est manifestement mal fondé et doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 9 mai 2025.

Martina Keller Greffière adjointe	María Elósegui Présidente