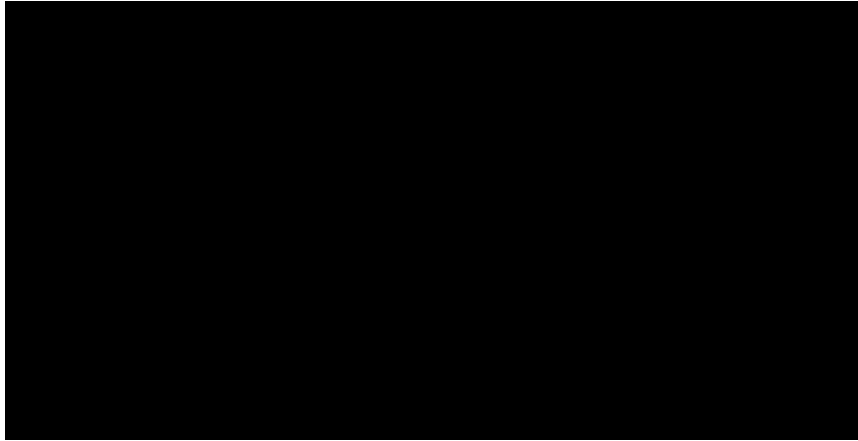




CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 44585/10
Axel Springer AG
contre l'Allemagne

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 13 mars 2012 en une Chambre composée de :

Karel Jungwiert, *président*,

Boštjan M. Zupančič,

Mark Villiger,

Ann Power-Forde,

Ganna Yudkivska,

Angelika Nußberger,

André Potocki, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 23 juillet 2010,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, la société anonyme Axel Springer AG, est une personne morale de droit allemand dont le siège est à Hambourg. Elle édite entre autres le quotidien à grand tirage *Bild*. Elle est représentée devant la Cour par M^{es} G. Lehr et C. Mensching, avocats à Bonn.

A. Les circonstances de l'espèce

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



En avril 2009, un couple et ses deux filles furent assassinés à Eislingen (Allemagne). Le 27 juillet 2009, le parquet d'Ulm accusa deux hommes, dont le fils du couple, d'avoir commis ce crime ainsi qu'un certain nombre de vols, dont le vol de l'arme du crime. Le 25 août 2009, le tribunal régional d'Ulm admit l'accusation et ouvrit la procédure principale. En application de l'article 48 § 1 de la loi relative aux tribunaux pour mineurs (voir « Le Droit et la pratique internes pertinents »), le public était interdit d'accès à l'audience car les accusés étaient mineurs lors de la commission des vols. Le début du procès fut fixé au 12 octobre 2009, la fin de l'audience principale fut provisoirement fixée au 27 janvier 2010.

Le 16 septembre 2009, le président de la chambre criminelle pour mineurs du tribunal régional fixa à neuf le nombre de journalistes pouvant être admis à assister à l'audience. Il releva qu'en vertu de l'article 48 § 2, 3^{ème} phrase, de la loi relative aux tribunaux pour mineurs, il était habilité à admettre des personnes autres que celles parties à la procédure lorsqu'il y avait des raisons particulières à le faire. En l'espèce, c'était la liberté de la presse et de la radiodiffusion qui constituait une telle raison particulière, liberté qui était pour sa part limitée par des dispositions visant à protéger la jeunesse. Le président de la chambre releva à cet égard que les accusés étaient majeurs lorsqu'ils avaient supposément commis le quadruple meurtre et que s'ils avaient été accusés uniquement de ce crime, l'audience aurait été publique et la presse aurait pu être présente dans la salle d'audience sans restrictions. Il conclut que, compte tenu de la médiatisation de l'affaire et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale en la matière, il y avait lieu d'admettre un nombre restreint de représentants de la presse.

Il indiqua que s'il devait y avoir plus de neuf journalistes demandant à assister au procès, une procédure de sélection serait mise en place consistant en la création de trois catégories de journalistes comprenant trois places chacune. La première catégorie concernait les médias écrits à diffusion régionale, la deuxième les médias écrits à diffusion suprarégionale ou les agences de presse et la troisième la télévision et la radio (entreprises publiques et privées confondues). Le président de la chambre ajouta qu'il procéderait à un tirage au sort pour déterminer les représentants admis et précisa que la transmission d'une place attribuée à un autre confrère appartenant à la même catégorie était possible si le tribunal régional en était informé par écrit deux jours auparavant.

Par la suite, 40 représentants de la presse sollicitèrent une place pour assister au procès dans la salle d'audience du tribunal. A l'issue du tirage au sort dont le résultat fut publié le 6 octobre 2009, le représentant de la requérante, écrivant pour le quotidien à diffusion nationale BILD, n'obtint pas de place. Dans la catégorie « médias écrits à diffusion suprarégionale »

furent admis deux journalistes travaillant pour les hebdomadaires « Der Spiegel » et « Stern » respectivement et le représentant de l'agence de presse « dpa » (*Deutsche Presse Agentur*).

Le 12 octobre 2009, le tribunal régional publia un communiqué de presse d'une page qui donna certains détails du déroulement du premier jour de l'audience et qui indiqua que l'audience reprendrait le 15 octobre 2009.

Le même jour, la requérante se plaignit auprès du président de la chambre du mode de sélection choisi. Elle dénonça entre autres le fait que dans la catégorie la concernant il n'y avait aucun journaliste représentant un journal quotidien à diffusion suprarégionale mais uniquement des journalistes travaillant pour des magazines hebdomadaires, lesquels avaient un mode de travail différent de celui d'un quotidien.

Le lendemain, le journaliste de la requérante envoya un courriel aux journalistes qui avaient été admis au procès et leur demanda de lui transmettre des informations concernant l'audience. A l'exception du représentant de « dpa », personne ne donna suite à cette demande. La requérante demanda alors au président de la chambre chargée du procès de procéder à une nouvelle répartition des places et d'opter pour une solution dite de « pool » afin d'éviter que les médias qui avaient été admis ne détinssent un monopole d'information.

Le 14 octobre 2009, la Cour constitutionnelle fédérale n'admit pas le recours constitutionnel d'une autre société d'édition concernée par le tirage au sort (n° 1 BvR 2436/09). Elle releva que la société n'avait pas épuisé les voies de recours disponibles, car elle n'avait pas saisi la cour d'appel d'un recours contre l'ordonnance du président de la chambre du tribunal régional. Concernant l'intérêt légitime à exercer un recours (*Beschwerdebefugnis*) elle estima qu'il y avait lieu de soumettre à la cour d'appel la question de savoir si la société pouvait fonder son recours sur le droit à l'égalité de traitement concernant l'accès à l'audience. D'après elle, il n'était pas improbable (*fernliegend*) qu'une société de presse puisse faire valoir un droit subjectif, fondé sur le principe de l'égalité de traitement combiné avec la liberté d'expression et de la presse, à bénéficier des mêmes possibilités que les autres médias pour présenter des informations. Le même jour, elle rejeta deux autres recours constitutionnels (n°s 1 BvR 2430/09 et 2440/09) qui avaient été dirigés contre la limitation même des places mises à disposition pour la presse par le président de la chambre.

Le 15 octobre 2009, le tribunal régional publia un communiqué de presse d'une demi-page qui informa que l'un des accusés avait fait sa déposition concernant les vols reprochés mais que le président de la chambre avait au préalable exclu les journalistes admis de l'audience, à la demande de cet accusé. Le communiqué de presse ajoutait que la suite de l'audience avait été fixée au 4 novembre 2009 pour continuer à entendre les dépositions des deux accusés et que si le défenseur de l'autre accusé devait demander l'exclusion de la presse la chambre donnerait suite à cette demande. Ainsi

qu'il ressort des communiqués de presse des 4 et 11 novembre 2009, les représentants de la presse admis restèrent exclus de l'audience ces jours-là.

Le 16 octobre 2009, le président de la chambre rejeta la demande de la requérante. Il releva que puisque ne pouvait être admis qu'un nombre de journalistes restreint, une sélection s'était avérée nécessaire. Le système du tirage au sort était approprié à cet égard. Le président estima qu'il ne pouvait pas obliger les représentants admis au procès à transmettre des informations à la requérante car le résumé des déclarations et des dépositions des personnes présentes au procès contenait nécessairement une appréciation subjective de la part de son auteur. Il n'était dès lors pas compatible avec la déontologie d'un journaliste de l'obliger à mettre son travail journalistique à la disposition d'autres journalistes. Le président ajouta que le tribunal régional publiait à l'issue de chaque jour d'audience ou au plus tard le lendemain un communiqué de presse donnant les informations factuelles nécessaires.

Le 23 octobre 2009, la cour d'appel de Stuttgart déclara le recours de la requérante irrecevable au motif que l'ordonnance du président de la chambre, prise en vertu du pouvoir de police de l'audience, ne pouvait faire l'objet d'un recours devant elle, mais pouvait être directement attaquée devant la Cour constitutionnelle fédérale.

La cour d'appel ajouta qu'il n'y avait aucun indice que le président de la chambre, lors de la création des trois catégories, ait mal exercé le pouvoir discrétionnaire qui lui appartenait en vertu de l'article 48 § 2 de la loi relative aux tribunaux pour mineurs, ou que le choix de procéder à un tirage au sort ait été arbitraire. Il ressortait de ses ordonnances des 16 septembre et octobre 2009 que le président de la chambre avait effectué une mise en balance des principes régissant la procédure pénale pour mineurs et le droit à la protection de la personnalité des jeunes accusés d'une part, avec le principe de l'égalité de traitement, la liberté de s'informer et la liberté de la presse et de la radiodiffusion d'autre part. Aux yeux de la cour d'appel, le président de la chambre avait licitement (*in zulässiger Weise*) pu admettre de manière exceptionnelle des représentants de la presse eu égard à l'intérêt médiatique au niveau national et en dépit de la protection primordiale dont jouissaient les accusés, âgés de 19 ans. La limitation à neuf places, quant à elle, ne prêtait pas à la critique, le président de la chambre ne pouvant être tenu de permettre l'accès au procès à tous les journalistes intéressés. La cour d'appel indiqua que le choix du président de la chambre de procéder à un tirage au sort à l'intérieur des catégories établies entraînait certes en conflit avec le principe de l'égalité de traitement de la presse, mais que ces deux principes devaient être mis en balance. Elle considéra qu'avec l'instauration de trois catégories de représentants des médias, dont une pour les représentants de la presse écrite suprarégionale et des agences de presse, la requérante – qui avait apparemment participé au tirage au sort sans contester ce système – avait en principe une chance d'accéder à la salle d'audience.

La procédure du tirage fondée sur le principe du hasard était donc basée sur un critère neutre qui ne déployait pas d'effets discriminatoires car il était accessible à tous les participants au tirage au sort. Son résultat était que le représentant de « dpa » avait été admis, si bien que la requérante avait par ce biais la possibilité de rendre compte du procès pénal. La cour d'appel précisa que, mis à part cette circonstance fortuite, l'élément décisif était que la requérante pouvait utiliser non seulement les informations payantes de « dpa » mais aussi les communiqués de presse du tribunal régional, qui étaient mis à la disposition de la presse sans délai (*zeitnah*). La cour d'appel conclut que la possibilité pour la requérante, non admise dans la salle d'audience, de présenter des informations relatives au procès n'était dès lors pas anéantie, mais uniquement plus difficile.

Le 23 novembre 2009, la requérante saisit la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel contre les décisions rendues à son égard (n° 1 BvR 2888/09).

Le 20 janvier 2010, la Cour constitutionnelle fédérale n'admit pas le recours constitutionnel au motif que la requérant ne subissait pas de préjudice particulièrement important (*besonders schwerer Nachteil*) et que le recours ne revêtait pas une importance fondamentale au regard des particularités du cas d'espèce. Elle précisa qu'elle s'abstenait de motiver davantage sa décision.

B. Le droit interne et les documents européens pertinents

1. Les dispositions législatives internes

L'article 48 § 1 de la loi relative aux tribunaux pour mineurs (*Jugendgerichtsgesetz*) prévoit que la procédure pénale ainsi que le prononcé d'une décision concernant des mineurs ont lieu à huis clos. L'article 48 § 2 habilite le président de la formation de jugement à admettre des personnes autres que les personnes parties à la procédure ou la victime et les représentants légaux de celle-ci.

2. La Recommandation Rec(2003)13 du Comité des Ministres

Le 10 juillet 2003, lors de la 848^{ème} réunion des Délégués des Ministres, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopta la Recommandation Rec(2003)13 adressée aux Etats membres, sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales. En annexe à cette recommandation figurent dix huit principes directeurs, dont les 4^{ème}, 12^{ème} et 13^{ème} se lisent comme suit :

Principe 4 - Accès à l'information

« Lorsque des journalistes ont obtenu légalement des informations de la part des autorités judiciaires ou des services de police dans le cadre de procédures pénales, ces autorités et services devraient mettre à disposition ces informations sans discrimination à tous les journalistes qui formulent ou qui ont formulé la même demande. »

Principe 12 – Admission des journalistes

« Les journalistes devraient être admis sans discrimination et sans exigence préalable d'accréditation aux audiences judiciaires publiques et aux prononcés publics de jugements. Ils ne devraient pas être exclus des audiences judiciaires, sauf si et dans la mesure où le public est exclu conformément à l'article 6 de la Convention. »

Principe 13 – Accès des journalistes aux salles d'audience

« Les autorités compétentes devraient, à moins que cela ne soit manifestement pas réalisable, réserver aux journalistes, dans les salles d'audience, un nombre de places suffisant au regard des demandes, sans exclure la présence du public en tant que tel. »

GRIEF

Invoquant les articles 10 et 14 de la Convention, la société requérante se plaint du mode de sélection des journalistes habilités à assister au procès pénal, qui aurait constitué une inégalité de traitement grave à son égard.

EN DROIT

La requérante se plaint qu'elle n'a pas eu accès direct aux informations concernant le procès pénal devant le tribunal régional. Elle dénonce en particulier le refus du président de la chambre du tribunal régional de modifier le système d'admission des journalistes. Elle invoque l'article 14 combiné avec l'article 10 de la Convention dont les parties pertinentes en l'espèce sont ainsi libellées :

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Article 10

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques (...)

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique (...) à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

La requérante souligne que sa non-admission avait pour conséquence qu'elle ne pouvait pas communiquer à ses lecteurs des informations relatives au contexte du procès, aux impressions sur les accusés ou sur l'atmosphère du procès. Elle oppose sa situation à celle des éditeurs dont les journalistes ont été admis et ont ainsi pu informer leurs lecteurs sur le procès de première main. Elle y voit une discrimination, au sens de la référence faite par l'article 14 à « toute autre situation » que celles qui s'y trouvent expressément visées, qui, par ailleurs, ne serait pas non plus en conformité avec les principes 4 et 12 de la Recommandation (2003)¹³ du Comité des Ministres (voir « Le droit interne et les documents européens pertinents »).

La requérante précise qu'elle ne met en question ni la décision du président de la chambre du tribunal régional d'exclure l'accès du public au procès pénal ni celle de n'admettre qu'un nombre restreint de journalistes. Elle estime cependant que lorsque les autorités judiciaires décident d'ouvrir une procédure pénale d'une certaine manière à la presse, elles doivent veiller à ce que la possibilité d'accès à ces informations soit garantie d'une façon juste et égale. Or le mode choisi en l'espèce était discriminatoire aux yeux de la requérante car il ne lui aurait pas permis de rendre dûment compte de ce procès, qui a pourtant reçu une couverture médiatique importante. D'après elle, d'autres modes de sélection auraient eu des effets moins discriminatoires sur elle et les autres journalistes non admis, à savoir : ou bien la création d'un système de « pool » qui, après avoir pris soin qu'un représentant d'un journal quotidien à diffusion suprarégionale soit admis, aurait obligé le ou les journalistes admis dans cette catégorie à mettre leurs écrits à la disposition des confrères non admis ; ou bien la seule admission de journalistes travaillant pour le compte d'agences de presse qui auraient pourvu les autres journalistes des informations nécessaires.

La Cour rappelle que l'article 14 de la Convention ne fait que compléter les autres clauses matérielles de la Convention et de ses Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. L'application de l'article 14 ne présuppose pas nécessairement la violation de l'un des droits

matériels garantis par la Convention. Il faut, mais il suffit, que les faits de la cause tombent « sous l'empire » de l'un au moins des articles de la Convention (voir, dernièrement, *Stummer c. Autriche* [GC], n° 37452/02, § 81, 7 juillet 2011).

La Cour considère que si l'on ne saurait tirer de la Convention un droit en soi pour la presse d'avoir accès à une source d'information particulière, l'exclusion de la requérante de la salle d'audience alors que d'autres journalistes avaient été admis, tombe sous l'empire de l'article 10 de la Convention. A cet égard, elle rappelle le rôle éminent que joue la presse dans une société démocratique : il lui incombe de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général parmi lesquelles figurent celles dont connaissent les tribunaux. A la fonction des médias consistant à communiquer de telles informations et idées s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir (voir, parmi d'autres, *Tourancheau et July c. France*, n° 53886/00, §§ 64-66, 24 novembre 2005).

La Cour rappelle que sur le terrain de l'article 10 de la Convention, les Etats contractants disposent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité et de l'ampleur d'une ingérence dans la liberté d'expression protégée par cette disposition, mais que cette marge va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions appliquant celle-ci, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour n'a pas pour tâche, lorsqu'elle exerce ce contrôle, de se substituer aux juridictions nationales, mais il lui incombe de vérifier, à la lumière de l'ensemble de l'affaire, les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation (voir, parmi d'autres, *Editions Plon c. France*, n° 58148/00, § 42, CEDH 2004-IV, et *Dupuis et autres c. France*, n° 1914/02, §§ 36 et 37, 7 juin 2007).

La Cour rappelle aussi que, d'après sa jurisprudence constante, l'article 14 de la Convention n'interdit pas toute distinction de traitement dans l'exercice des droits et libertés reconnus, une distinction n'étant discriminatoire et ne constituant une violation de l'égalité de traitement que si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire en l'absence d'un but légitime et d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Stummer*, précité, § 87, *Spampinato c. Italie* (déc.), n° 23123/04, CEDH 2007-III). Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 72, série A n° 94). L'étendue de la marge d'appréciation varie selon les circonstances, les domaines et le contexte (*Stummer*, précité, § 88).

La Cour note que le fait que les accusés étaient mineurs à la date de commission d'une partie des délits dont ils étaient accusés, avait pour conséquence que le procès devait se tenir à huis clos. A cet égard il y a lieu de rappeler que l'article 6 § 1 de la Convention prévoit que l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès lorsque les intérêts des mineurs l'exigent (voir p. ex. *B. et P. c. Royaume-Uni*, nos 36337/97 et 35974/97, § 37, CEDH 2001-III).

La Cour observe cependant que le président de la chambre du tribunal régional avait néanmoins admis un nombre restreint de représentants de la presse, en considérant qu'au regard de l'intérêt particulier qu'avait suscité le meurtre et du fait que les accusés étaient majeurs lors de la commission du meurtre, il y avait lieu de tenir compte de l'intérêt légitime des médias à pouvoir rendre compte de ce procès pénal. Aux yeux de la Cour, le président de la chambre était donc parfaitement conscient de l'intérêt pour la presse de suivre le procès et pour le public de recevoir les informations y relatives en dépit des restrictions de publicité qui s'imposaient en raison de l'âge des accusés. La requérante n'en disconvient par ailleurs pas puisqu'elle ne conteste pas la décision de ne donner accès à la salle d'audience qu'à un nombre limité de journalistes. Ce qu'elle dénonce, c'est le mode de sélection des journalistes admis qui, d'après elle, avait des effets discriminatoires à son égard (comme à l'égard des autres éditeurs non admis), alors que ces effets auraient pu être évités en optant soit pour un système de pool (pourvu qu'on y assurât la présence d'un journaliste travaillant pour un quotidien) soit pour une admission exclusive de journalistes travaillant pour le compte d'agences de presse.

La Cour note que la requérante a fait l'objet d'une différence de traitement au sens de l'article 14 de la Convention – pris dans sa référence à « toute autre situation » –, étant donné qu'elle a été placée dans une situation moins favorable que d'autres éditeurs de presse relevant de la même catégorie de journalistes qui ont, eux, été admis à la salle d'audience. Elle observe que la limitation des places et, partant, la possibilité que certains journalistes ne fussent pas retenus, poursuivaient un but légitime, à savoir la protection des intérêts des accusés mineurs à l'époque d'une partie des faits.

En ce qui concerne la question de savoir s'il y avait un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés, la Cour relève d'abord que le mode de sélection retenu par le président de la chambre du tribunal régional, le tirage au sort, n'était pas de nature à favoriser un représentant de la presse particulier puisqu'il permettait un accès égal pour tous les journalistes intéressés à cette procédure neutre d'attribution des places disponibles. Elle observe ensuite que la requérante n'était pas empêchée de rendre compte du procès pénal car le tribunal régional publiait des communiqués de presse à l'issue des jours d'audience,

communiqués qui d'ailleurs constituaient la source d'information exclusive des journalistes admis eux-mêmes pour celles des audiences dont les médias avaient été intégralement exclus. Elle relève de plus que, dans la catégorie des médias écrits à diffusion suprarégionale, avait été admis un journaliste travaillant pour une agence de presse, dont le rôle est, d'une manière générale, de mettre à la disposition des autres médias des informations (payantes).

De l'avis de la Cour, on ne saurait de ce fait soutenir que la requérante n'a pas été en mesure d'informer ses lecteurs du procès pénal. Dans la mesure où la requérante fait valoir que la présence du représentant de l'agence de presse n'était que le fruit du hasard, la Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se prononcer *in abstracto* sur une législation et une pratique nationale, mais qu'elle doit, au contraire, se limiter à un examen des faits concrets des affaires dont elle est saisie (voir, p. ex., *B. et P. c. Royaume-Uni*, précité, § 35).

En conclusion, compte tenu du fait que, dans la présente affaire, la limitation d'accès à la salle d'audience du tribunal régional s'avérait nécessaire et que le système choisi du tirage au sort permettait un accès égal à la procédure de sélection pour tous les journalistes intéressés, et eu égard à la marge d'appréciation dont disposent les Etats contractants en la matière, la Cour estime que la requérante n'a pas fait l'objet d'une différence de traitement injustifiée.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté 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.

Claudia Westerdiek
Greffière

Karel Jungwiert
Président