



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE SIEĆ OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA c. POLOGNE

(Requête n° 10103/20)

ARRÊT

Art 10 • Liberté de recevoir ou de communiquer des informations • Refus d'accorder à l'ONG requérante l'accès à l'agenda des réunions de certains juges de la Cour constitutionnelle • Informations nécessaires à l'exercice du droit à la liberté d'expression et à l'intérêt public dans le contexte politique en cause • Absence d'appréciation individuelle des intérêts en jeu • Absence de démonstration de l'existence d'un but légitime et du caractère « nécessaire dans une société démocratique » • Refus d'accès au registre de toutes les personnes entrantes et sortantes du bâtiment de la Cour constitutionnelle sur une certaine période, non constitutif d'une ingérence, faute pour ces informations d'être « déjà disponibles »

Établi par le greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

21 mars 2024

DÉFINITIF

21/06/2024

Cet arrêt est devenu définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Sieć Obywatelska Watchdog Polska c. Pologne,

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

Marko Bošnjak, *président*,

Alena Poláčková,

Krzysztof Wojtyczek,

Ivana Jelić,

Gilberto Felici,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato, *juges*,

et de Ilse Freiworth, *greffière de section*,

Vu :

la requête (n° 10103/20) dirigée contre la République de Pologne et dont une organisation non gouvernementale polonaise, Sieć Obywatelska Watchdog Polska (« l'ONG requérante ») a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 5 février 2020,

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement polonais (« le Gouvernement ») le grief formulé sur le terrain de l'article 10 de la Convention,

les observations soumises par le Gouvernement et celles présentées en réponse par l'ONG requérante,

les commentaires soumis par la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme et par Access Info Europe, que le président de la section avait autorisés à intervenir,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 5 décembre 2023 et le 20 février 2024,

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

INTRODUCTION

1. L'ONG requérante, fondée en 2003 dans le but d'œuvrer en Pologne à l'amélioration de la transparence dans la sphère publique et à la sensibilisation à la bonne gouvernance et à l'obligation pour les dirigeants de rendre des comptes, se plaint, sur le terrain de l'article 10 de la Convention, du refus de la Cour constitutionnelle d'autoriser l'accès aux agendas des réunions de certains juges et au registre des entrées et sorties du bâtiment de la Cour constitutionnelle sur une certaine période.

EN FAIT

2. L'ONG requérante a été représentée par M^e A. Kuczyński, avocat à Varsovie, et M^e M. Bernarczyk, avocat à Wrocław.

3. Le gouvernement a été représenté par son agent, M. J. Sobczak, du ministère des Affaires étrangères.

4. Les faits de l'espèce peuvent se résumer comme suit.

5. L'ONG requérante déposa de nombreuses demandes d'accès à divers types d'informations, notamment aux agendas des réunions de responsables publics tels que des ministres du gouvernement et des membres du cabinet du Premier ministre.

6. En 2017, des informations concernant de supposées rencontres de M^{me} J. Przyłębska, présidente de la Cour constitutionnelle, et M. M. Muszyński, vice-président de la Cour constitutionnelle, avec le ministre coordinateur des services spéciaux, M. M. Kamiński, circulèrent dans les médias nationaux. Diverses publications de presse indiquèrent que de telles réunions avaient eu lieu, mais les dates et circonstances exactes ne furent jamais précisées, pas plus que la source de l'information. À l'époque des rencontres alléguées entre des membres du gouvernement et des membres de la composition officielle de la Cour constitutionnelle polonaise, celle-ci était saisie d'une demande présentée par le procureur général polonais le 8 juin 2017 (affaire n° K 8/17) et tendant à faire déclarer inconstitutionnelles certaines règles de la procédure pénale interne relatives à la grâce présidentielle. Les faits à l'origine de l'affaire n° K 8/17 trouvaient leur origine dans des actes accomplis auparavant par M. M. Kamiński en tant que membre du gouvernement. L'arrêt qui devait être rendu dans cette affaire allait donc avoir une incidence sur la qualité en laquelle M. M. Kamiński serait partie à une procédure pénale pendante.

7. Le 6 juillet 2017, l'ONG requérante adressa à la Cour constitutionnelle un courriel lui demandant de lui communiquer des informations concernant les agendas des réunions des juges J. Przyłębska et M. Muszyński postérieures au 1^{er} janvier 2017, pour autant qu'elles concernaient l'exercice de leurs fonctions pour la Cour constitutionnelle. L'ONG requérante demanda également que lui soient transmis les registres de toutes les entrées et sorties du bâtiment de la Cour constitutionnelle depuis le 1^{er} janvier 2017. La demande n'était étayée par aucune motivation ni aucune référence à une base légale en droit interne.

8. Le 9 août 2017, le service de presse de la Cour constitutionnelle indiqua à l'ONG requérante qu'un agenda des réunions n'était pas un document officiel et ne constituait pas une information publique au sens des dispositions de la loi sur l'accès aux informations publiques (*ustawa o dostępie do informacji publicznej*). Il ajouta que la Cour constitutionnelle ne tenait pas de registre des entrées et sorties du bâtiment, et que ces informations ne pouvaient donc pas être fournies.

9. Le 7 septembre 2017, l'ONG requérante saisit le tribunal administratif régional (*Wojewódzki Sąd Administracyjny*) de Varsovie d'une requête dans laquelle elle se plaignait d'une inaction de la Cour constitutionnelle. Elle y

demandait en outre au tribunal administratif d'obliger le président de la Cour constitutionnelle à fournir les informations publiques sollicitées.

10. Le 23 janvier 2018, le tribunal administratif régional de Varsovie rejeta la requête de l'ONG requérante. Il estima que les agendas des réunions de la présidente et du vice-président de la Cour constitutionnelle, même en tant qu'ils avaient trait à l'exercice de leurs fonctions professionnelles, ne constituaient pas des informations publiques. Il considéra qu'un agenda des réunions n'était pas un document officiel mais qu'il s'agissait d'un document interne de secrétariat utilisé pour organiser le travail et ne prescrivant pas de ligne de conduite à la Cour constitutionnelle. Il jugea en outre que, selon la jurisprudence des juridictions administratives, un registre des visiteurs consignait les entrées et sorties des personnes n'avait pas trait au fonctionnement de la Cour constitutionnelle et que, dès lors, il ne contenait pas d'informations publiques.

11. L'ONG requérante forma un pourvoi en cassation, invoquant notamment des dispositions de la Constitution polonaise et mentionnant également l'article 10 de la Convention. Elle soutenait que la conclusion selon laquelle les informations relatives aux réunions organisées entre la présidente et le vice-président de la Cour constitutionnelle et des personnes entrant dans le bâtiment de cette juridiction ne constituaient pas des « informations publiques » reposait sur une interprétation erronée de ces dispositions.

12. Le 18 juin 2019, la Cour administrative suprême (*Naczelny Sąd Administracyjny*) rejeta le pourvoi en cassation. Elle souscrivit à l'appréciation juridique du tribunal régional. Elle releva que la nature juridique des agendas des réunions et des registres des visiteurs avait déjà été examinée dans plusieurs de ses arrêts, qui avaient tous tranché dans le même sens, à savoir que les agendas des réunions et les registres des visiteurs constituaient des documents internes et ne contenaient pas d'informations publiques relatives au fonctionnement de la Cour constitutionnelle, puisqu'ils ne relevaient pas de la sphère publique des activités de la Cour constitutionnelle. Elle ajouta que l'inscription d'un événement particulier dans l'agenda ne constituait pas une preuve d'éléments factuels puisqu'elle ne prouvait pas qu'un événement particulier qui y était consigné s'était effectivement produit, de sorte qu'un agenda des réunions, en ce qu'il n'établissait pas la réalité des informations qu'il contenait, ne relevait pas du domaine des faits.

13. En ce qui concerne le registre des visiteurs, la Cour administrative suprême estima qu'il ne pouvait pas être considéré comme une information publique car il ne renfermait aucun élément sur les activités publiques de la Cour constitutionnelle. Elle considéra que ce registre contenait des informations sur des tiers n'ayant aucun lien avec l'administration publique et qu'il s'agissait d'un support d'informations de nature purement technique, utilisé pour la gestion d'un bâtiment, servant à faciliter le travail du bureau

d'accueil et à assurer la sécurité et le bon ordre dans le bâtiment de la juridiction.

14. La Cour administrative suprême ajouta que le droit d'accès aux informations publiques visé à l'article 61 § 1 de la Constitution ne concernait que les informations relatives aux activités des organes constitutionnels destinées à l'accomplissement de missions publiques spécifiques.

15. La Cour administrative suprême releva en outre que, contrairement à ce que l'ONG requérante prétendait dans son pourvoi en cassation, le tribunal administratif régional n'avait pas jugé que les informations relatives aux réunions auxquelles la présidente et le vice-président de la Cour constitutionnelle avaient participé ne constituaient pas des informations publiques. Elle rappela que le tribunal régional s'était borné à constater que la demande d'accès concernant les agendas des réunions ne portait pas sur des informations publiques. Elle précisa que l'ONG requérante avait demandé l'accès aux agendas des réunions et non aux informations sur les réunions auxquelles ces personnes avaient participé, et elle déclara expressément qu'une demande portant sur ces dernières informations s'analyserait en une demande de communication d'informations publiques.

16. La Cour administrative suprême releva également que le droit interne ne prévoyait pas d'obligation de tenir un agenda des réunions ni un registre des personnes entrantes et sortantes pour les bâtiments publics.

17. L'arrêt fut notifié à l'avocat de l'ONG requérante le 6 août 2019.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

18. L'article 61 de la Constitution de 1997 est ainsi libellé :

« 1. Tout citoyen a le droit d'obtenir des informations sur l'activité des autorités publiques et des personnes exerçant des fonctions publiques. Ce droit comprend également l'obtention d'informations sur les activités des acteurs économiques et des professions libérales, ainsi que d'autres personnes et organisations, dans la mesure où ils exercent des fonctions publiques et gèrent des biens appartenant aux collectivités publiques ou au Trésor public.

2. Le droit d'obtenir des informations comprend l'accès aux documents et aux séances des organes publics collégiaux issus d'élections au suffrage universel, avec la possibilité de réaliser des enregistrements audiovisuels.

3. Des restrictions aux droits visés aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus ne peuvent être imposées que pour les motifs prévus par la loi, à savoir la protection des libertés et des droits d'autres personnes et entités économiques, de l'ordre public, de la sûreté nationale ou d'un intérêt économique important de l'État.

4. Les modalités de communication des informations visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus sont fixées par la loi ou, en ce qui concerne la Diète et le Sénat, par leurs règlements. »

19. En sa partie pertinente, la loi du 6 septembre 2001 sur l'accès aux informations publiques est ainsi libellée :

Article 1

« 1. Toute information relative à des questions d'intérêt public constitue une information publique au sens de la présente loi et est mise à disposition du public conformément aux règles et procédures énoncées dans la présente loi... »

20. Les éléments pertinents de droit international et comparé relatifs à l'accès aux informations publiques ont été résumés dans l'arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* ([GC], n° 18030/11, §§ 35-64, 8 novembre 2016).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

21. L'ONG requérante allègue que le refus des autorités de lui donner accès aux informations qu'elle avait demandées à la Cour constitutionnelle a emporté violation de ses droits garantis par l'article 10 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

« 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 et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

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 sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, 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. »

A. Sur la recevabilité

1. Thèses des parties

22. Le Gouvernement soutient que l'ONG requérante n'a pas démontré avoir subi un préjudice important ni un préjudice de nature financière ou morale et que, par conséquent, la présente requête doit être déclarée irrecevable pour absence de préjudice important. Il soutient en outre que les agendas des réunions du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle ne constituent pas des informations publiques au sens du droit interne, de sorte que l'ONG requérante ne peut raisonnablement prétendre que son droit d'obtenir des informations sur les activités de la Cour constitutionnelle a été méconnu.

23. L'ONG requérante s'oppose à l'affirmation du Gouvernement selon laquelle elle n'a pas subi de préjudice important. Elle soutient que l'essence

de son activité en tant qu'ONG consiste à se procurer des informations sur les activités des autorités publiques et que le fait de la priver de l'accès à ces informations porte atteinte à la finalité même de cette activité. Elle soutient en outre que ces informations constituent une condition préalable à sa contribution au débat public, qu'elle estime avoir démontrée à de nombreuses reprises. L'ONG requérante avance enfin que, même si la Cour devait conclure qu'elle n'a pas subi de préjudice important, la requête devrait néanmoins être examinée au fond dans l'intérêt du respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles (elle renvoie à l'article 35 § 3 b) de la Convention).

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Sur l'absence de préjudice important**

24. En ce qui concerne l'exception préliminaire du Gouvernement selon laquelle l'ONG requérante n'a pas subi de préjudice important, la Cour a jugé que ce critère de recevabilité, inspiré par le principe général *de minimis non curat praetor*, repose sur l'idée que la violation d'un droit, quelle que soit sa réalité d'un point de vue purement juridique, doit atteindre un seuil minimum de gravité pour justifier un examen par une juridiction internationale (*Ladygin c. Russie* (déc.), n° 35365/05, 30 août 2011). Les violations de nature purement technique et de peu d'importance, hors de l'aspect formaliste, ne méritent pas un contrôle européen (*Shefer c. Russie* (déc.), n° 45175/04, § 18, 13 mars 2012). L'appréciation de ce minimum est relative et dépend de l'ensemble des circonstances de la cause (*Gagliano Giorgi c. Italie*, n° 23563/07, § 55, CEDH 2012 (extraits)). La gravité d'une violation doit s'apprécier en tenant compte à la fois de la perception subjective du requérant et de l'enjeu objectif d'une affaire donnée (*Korolev c. Russie* (déc.), n° 25551/05, CEDH 2010, *Finger c. Bulgarie*, n° 37346/05, § 70, 10 mai 2011, et *Eon c. France*, n° 26118/10, § 34, 14 mars 2013). La Cour a admis que les perceptions individuelles englobent non seulement l'aspect pécuniaire d'une violation, mais aussi l'intérêt général que le requérant peut avoir à poursuivre l'affaire (*Havelka c. République tchèque* (déc.), n° 7332/10, 20 septembre 2011). Toutefois, la perception subjective du requérant ne saurait à elle seule suffire à conclure qu'il a subi un préjudice important. La perception subjective doit être justifiée par des motifs objectifs (*Ladygin*, précité). Une violation de la Convention peut soulever d'importantes questions de principe et causer ainsi un préjudice important indépendamment de l'intérêt patrimonial (*Korolev*, précité).

25. La Cour a également noté que la Convention ne limite pas l'application de ce critère de recevabilité à un droit particulier protégé par la Convention. Sur le terrain de l'article 10 de la Convention, la Cour a souligné l'importance capitale de la liberté d'expression, qui constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions

primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun (*Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, § 49, série A n° 24). Cette approche a toujours été confirmée par la jurisprudence de la Cour (*Axel Springer AG c. Allemagne* [GC], n° 39954/08, § 78, 7 février 2012, *Mouvement raëlien suisse c. Suisse* [GC], n° 16354/06, § 48, CEDH 2012 (extraits), et *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], n° 48876/08, § 100, CEDH 2013 (extraits)). Par conséquent, dans les affaires concernant la liberté d'expression, l'application de ce critère de recevabilité doit tenir dûment compte de l'importance de cette liberté et doit faire l'objet d'un examen attentif de la Cour (*Sylka c. Pologne*, n° 19219/07 (déc.), § 28, 3 juin 2014, *Margulev c. Russie*, n° 15449/09, § 41, 8 octobre 2019, et *Šeks c. Croatie*, n° 39325/20, § 48, 3 février 2022). Cet examen devrait porter, entre autres, sur des éléments tels que la contribution à un débat d'intérêt public et la question de savoir si une affaire concerne la presse ou d'autres médias d'information.

26. Pour en venir aux circonstances de l'espèce, la Cour admet que le point en litige revêt manifestement une importance subjective pour l'ONG requérante, dont le principal domaine d'activité est la collecte d'informations, leur partage avec le public et la contribution au débat public. La décision de lui refuser l'accès aux informations qu'elle sollicitait a donc porté atteinte à l'essence même de son activité. Quant à l'enjeu objectif, la Cour observe que l'affaire a attiré l'attention des médias (paragraphe 6 ci-dessus) et qu'elle portait sur la question de savoir si l'agenda des réunions de la présidente de la Cour constitutionnelle devait être qualifié d'information publique devant être rendue accessible à une ONG exerçant un rôle de chien de garde public. Compte tenu de ce qui précède, la Cour tient également à souligner l'importance objective de l'accès des organisations non gouvernementales à des informations qui peuvent être importantes pour le public.

27. Quant au point de savoir si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen au fond de la requête, la Cour rappelle que celle-ci soulève une question non négligeable, que ce soit au niveau national (paragraphe 6 ci-dessus) ou au regard de la Convention.

28. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la condition posée par l'article 35 § 3 b) de la Convention, à savoir l'absence de préjudice important pour l'ONG requérante, n'est pas remplie et que l'exception soulevée par le Gouvernement doit donc être rejetée.

b) Sur l'applicabilité de l'article 10 à la présente affaire

29. La question centrale à trancher en l'espèce est celle de savoir si l'article 10 de la Convention peut être interprété comme garantissant à l'ONG requérante un droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques. La Cour est donc appelée à se prononcer sur la question de savoir si le refus d'accès aux informations demandées par l'ONG requérante s'analyse, dans les circonstances de l'espèce, en une ingérence dans

l'exercice par celle-ci de son droit de recevoir et de communiquer des informations garanti par l'article 10.

30. La question de savoir si le grief formulé par l'ONG requérante relève du champ d'application de l'article 10 est donc indissociablement liée au fond de ce grief. En conséquence, la Cour décide de joindre au fond l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement.

Constatant par ailleurs que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) L'ONG requérante

31. L'ONG requérante soutient que tous les critères énoncés dans l'arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* ([GC], n° 18030/11, 8 novembre 2016) sont satisfaits.

32. Elle avance que, premièrement, les informations en cause étaient nécessaires pour permettre à l'ONG requérante d'exercer sa liberté de « recevoir et communiquer des informations et des idées », et en l'espèce de vérifier à la source les allégations et spéculations qui avaient été relayées par les médias polonais au sujet de réunions tenues entre des responsables de premier plan et M^{me} J. Przyłębska et M. M. Muszyński dans les locaux de la Cour constitutionnelle.

33. Elle soutient que, deuxièmement, la nature des informations demandées satisfaisait au critère d'intérêt public. À cet égard, elle renvoie au contexte dans lequel sa demande s'inscrivait et aux informations qui avaient circulé dans les médias à l'époque au sujet de rencontres présumées entre M^{me} J. Przyłębska et M. M. Muszyński et le ministre coordinateur des services spéciaux (paragraphe 6 ci-dessus).

34. Elle fait valoir que, troisièmement, son rôle consiste à diffuser des informations sur des questions relatives aux droits de l'homme et à l'État de droit. Elle précise que, dès l'origine de l'affaire et sa demande du 6 juillet 2017, elle s'est présentée comme une association et a fourni son adresse et son numéro d'immatriculation au registre judiciaire national, ainsi que l'adresse de son site internet et l'objet qu'elle s'est donné dans ses statuts. Elle ajoute que sa demande d'informations visait à lui permettre d'informer le public en sa qualité de « chien de garde » public.

35. Elle expose que, quatrièmement, les informations demandées étaient déjà disponibles. En ce qui concerne le registre des visiteurs, elle constate que le critère selon lequel les informations doivent être « déjà disponibles » ne fait pas l'objet d'une vérification effective en droit interne et que ce point n'a

pas été examiné au cours de la procédure devant les juridictions administratives.

b) Le Gouvernement

36. Le Gouvernement reconnaît le rôle que joue l'ONG requérante en tant qu'organisation d'intérêt public bien établie qui a pour objet de diffuser des informations sur des questions relatives aux droits de l'homme et à l'État de droit. Il présume également que la demande d'informations avait pour but de « recevoir et communiquer » ces informations au public. Il en déduit que deux des quatre critères analysés dans l'arrêt *Magyar Helsinki Bizottság* (précité, §§ 158-159 et 169-170) étaient donc remplis. Il estime toutefois que le critère de la nature des informations demandées n'était satisfait ni dans le cas des agendas des réunions ni dans celui du registre des visiteurs. En outre, le registre des visiteurs n'était pas « déjà disponible ». Il affirme donc que le quatrième critère n'est pas non plus rempli.

37. En ce qui concerne la nature des informations demandées, le Gouvernement soutient qu'au regard de la législation interne et de la jurisprudence bien établie des juridictions administratives, les informations demandées par l'ONG requérante n'étaient pas « publiques » et que, par conséquent, la Cour constitutionnelle n'était pas tenue de les communiquer à l'ONG requérante. Il expose que la jurisprudence de la Cour administrative suprême relative à la nature des agendas des réunions des responsables publics s'est pour une large part élaborée à l'occasion d'affaires engagées à la suite de demandes soumises par l'ONG requérante. Le Gouvernement indique que l'ONG requérante s'est vu refuser l'accès aux agendas des réunions de responsables publics dans quinze arrêts rendus par la Cour administrative suprême entre 2014 et 2019. Il explique que la Cour administrative suprême a toujours considéré que les agendas de réunions étaient des documents internes non officiels utilisés à des fins techniques pour la bonne organisation des travaux des organes concernés, et qu'ils ne constituaient pas des « informations publiques ». Il ajoute que l'inscription d'une réunion particulière dans le journal n'a qu'un caractère technique et ne constitue pas la preuve que cette réunion a effectivement eu lieu.

38. En ce qui concerne les registres des visiteurs consignait les entrées et sorties des bâtiments publics, le Gouvernement soutient qu'à cet égard aussi, la jurisprudence de la Cour administrative suprême a toujours considéré que les informations qu'ils contenaient avaient un caractère purement interne. Il ajoute que le registre des visiteurs en cause dans la présente affaire ne se rapportait pas à des activités publiques de la Cour constitutionnelle et ne renfermait pas d'informations publiques. Il avance que le critère selon lequel les informations en cause doivent être « déjà disponibles » n'était pas rempli dans le cas de ce document étant donné que, comme l'a indiqué la présidente de la Cour constitutionnelle dans sa réponse à la demande de l'ONG

requérante, la Cour constitutionnelle ne tenait pas de registre des personnes entrantes et sortantes pour ses locaux.

39. Le Gouvernement relève que l'ONG requérante a demandé les agendas des réunions de la présidente et du vice-président de la Cour constitutionnelle et non des informations sur les réunions de ces personnes telles qu'elles sont consignées dans les agendas en question. Il soutient que, selon la motivation de l'arrêt de la Cour administrative suprême du 18 juin 2019, une telle demande pourrait avoir une issue juridique différente pour l'ONG requérante.

40. Le Gouvernement soutient en outre qu'il ne peut être fait droit à la demande de l'ONG requérante concernant l'agenda des réunions de M. M. Muszyński en sa qualité de vice-président de la Cour constitutionnelle car celui-ci avait été nommé à ce poste le 5 juillet 2017, c'est-à-dire la veille de l'introduction de la demande. En conséquence, la demande en question se référerait pour l'essentiel à la période pendant laquelle M. M. Muszyński était juge ordinaire à la Cour constitutionnelle.

41. Le Gouvernement avance enfin que les informations demandées à la Cour constitutionnelle par l'ONG requérante n'étaient pas nécessaires à l'accomplissement par celle-ci de sa mission en tant qu'organisation de défense des droits de l'homme contribuant au débat sur des questions d'intérêt public. Il conclut que le refus d'accès à des informations dont le caractère public n'a pas été démontré ne s'analyse pas en une ingérence dans l'exercice par l'ONG requérante de ses droits protégés par l'article 10 de la Convention.

2. Les tiers intervenants

a) La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme

42. La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme (« la Fondation ») résume la controverse entourant la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'élection de ses juges, son impartialité et son fonctionnement (elle renvoie, pour plus d'informations, à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, n° 4907/18, §§ 4 et 63, 7 mai 2021).

43. La Fondation fournit également quelques éléments relatifs au contexte dans lequel l'ONG requérante a introduit sa demande. Elle explique que, selon des articles de presse, peu après l'élection de M^{me} J. Przyłębska au poste de présidente de la Cour constitutionnelle, celle-ci a rencontré M. M. Kamiński, ministre coordinateur des services spéciaux, dans les locaux de la Cour constitutionnelle. Elle expose que la raison officielle de cette visite était qu'il souhaitait féliciter M^{me} J. Przyłębska pour sa nomination à la présidence de la Cour constitutionnelle. Elle ajoute que la visite alléguée a eu lieu malgré le fait qu'une procédure concernant les limites du droit de grâce du président était alors pendante devant la Cour constitutionnelle, et elle précise que la Cour constitutionnelle avait ouvert une

procédure dans le litige opposant la Cour suprême au président sur la question de la compétence, ce qui avait forcé la Cour suprême à suspendre la procédure correspondante.

44. La Fondation estime que, dans ces conditions, les actions des ONG polonaises visant à vérifier des informations relatives au fonctionnement de la Cour constitutionnelle doivent être considérées comme une forme de protection de l'intérêt général. Elle est d'avis que l'opinion publique doit pouvoir apprécier si la Cour constitutionnelle est un organe véritablement indépendant, car un tribunal politisé peut rapidement être instrumentalisé par des responsables politiques.

45. Enfin, la Fondation fait état de ses propres tentatives auprès de la Cour constitutionnelle, jusqu'à présent infructueuses, pour obtenir l'accès à des informations publiques, et explique que cette cour a refusé de lui communiquer le nombre d'affaires dans lesquelles la présidente de la Cour constitutionnelle avait désigné des juges rapporteurs sans respecter les critères légaux.

b) Access Info Europe

46. Access Info Europe expose la législation et la jurisprudence de certains pays européens en la matière et affirme qu'à ses yeux, les agendas des réunions des responsables publics sont des informations publiques qui « devraient être accessibles à tous ».

47. Access Info Europe ajoute que dans une majorité d'États membres du Conseil de l'Europe, l'accès aux informations détenues par les organes judiciaires relève du champ d'application des lois sur l'accès à l'information.

3. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

48. La question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si ce dont l'ONG requérante se plaint entre dans le champ d'application de l'article 10 de la Convention. La Cour rappelle que le paragraphe 1 de cet article dispose que le « droit à la liberté d'expression (...) 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 ».

49. La Cour note que l'article 10 n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, un tel droit ou une telle obligation peut naître lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier « la liberté de recevoir ou de communiquer des informations », et lorsque le refus d'accès constituerait une ingérence dans l'exercice de ce droit (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 156). Pour trancher cette question en l'espèce, la Cour se fondera sur les principes énoncés dans l'arrêt *Magyar Helsinki Bizottság*

(*ibidem*, §§ 149-180) et appréciera l'affaire à la lumière des circonstances particulières de l'espèce et à l'aune des critères suivants : a) le but de la demande d'information ; b) la nature des informations recherchées ; c) le rôle du requérant ; et d) la question de savoir si les informations recherchées étaient déjà disponibles. Ces critères sont cumulatifs (*Centre for Democracy and the Rule of Law c. Ukraine* (déc.), n° 75865/11, §§ 50-63, 3 mars 2020 ; *Mikiashvili et autres c. Géorgie* (déc.), n°s 18865/11 et 51865/11, §§ 51-56, 19 janvier 2021 ; et *Bubon c. Russie*, n° 63898/09, §§ 39-45, 7 février 2017).

50. En ce qui concerne le premier critère, la personne demandant l'accès à des informations détenues par une autorité publique doit avoir pour but d'exercer sa liberté de « recevoir ou de communiquer des informations ou des idées ». Ainsi, dans sa jurisprudence, la Cour a accordé de l'importance au fait que la collecte des informations en cause était une étape préparatoire décisive dans l'exercice d'activités journalistiques ou d'autres activités visant à ouvrir un débat public ou constituant un élément essentiel de la contribution à un tel débat (voir, *mutatis mutandis*, *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, n° 37374/05, §§ 27-28, 14 avril 2009, et *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Autriche*, n° 39534/07, § 36, 28 novembre 2013). Par conséquent, pour savoir si l'article 10 trouve à s'appliquer, il faut déterminer si les informations recherchées étaient réellement nécessaires à l'exercice de la liberté d'expression (*Roșianu c. Roumanie*, n° 27329/06, § 63, 24 juin 2014). Il y a lieu de considérer qu'obtenir l'accès à des informations est nécessaire lorsque leur rétention serait de nature à entraver l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression ou à porter atteinte à ce droit (*Társaság a Szabadságjogokért*, précité, § 28), qui comprend la liberté « de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées » dans le respect des « devoirs et des responsabilités » découlant du paragraphe 2 de l'article 10.

51. En ce qui concerne la nature des informations recherchées, la Cour a conclu que les informations, les données ou les documents auxquels l'accès est demandé doivent généralement répondre à un critère d'intérêt public pour devoir être divulgués en application de la Convention. Tel peut être le cas, notamment, lorsque l'accès à ces informations contribue à la transparence sur la conduite des affaires publiques et sur les questions présentant un intérêt pour la société de manière générale, et permet ainsi la participation de l'ensemble de la collectivité à la gouvernance publique (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 161).

52. La Cour a souligné que la définition de ce qui pourrait constituer un sujet d'intérêt public dépend des circonstances de chaque affaire. Ont trait à un intérêt public les questions qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité. Tel est le cas également des questions qui sont susceptibles de créer une forte controverse, qui portent sur un thème

social important, ou qui ont trait à un problème dont le public aurait intérêt à être informé. L'intérêt public ne saurait être réduit aux attentes d'un public friand de détails quant à la vie privée d'autrui, ni au goût des lecteurs pour le sensationnel voire, parfois, pour le voyeurisme. Pour vérifier qu'une publication a trait à un sujet d'importance générale, il faut en apprécier la totalité, eu égard au contexte dans lequel elle s'inscrit (*Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France* [GC], n° 40454/07, §§ 97-103, CEDH 2015 (extraits), avec les références qui y sont citées).

53. À cet égard, la position privilégiée que la jurisprudence de la Cour accorde au discours politique et au débat sur les questions d'intérêt public est un facteur à prendre en compte. La raison pour laquelle l'article 10 § 2 de la Convention laisse peu de place pour des restrictions à ce type d'expression (*Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, §§ 38 et 41, série A n° 103, et *Sürek c. Turquie* (n° 1) [GC], n° 26682/95, § 61, CEDH 1999–IV) milite de même pour l'octroi d'un droit d'accès à ce type d'informations au titre de l'article 10 § 1 lorsqu'elles sont détenues par les autorités publiques.

54. En ce qui concerne le rôle du requérant, une conséquence logique des deux critères exposés ci-dessus est que le rôle particulier que la personne à l'origine de la demande d'informations peut jouer pour « recevoir ou communiquer » ces informations au public revêt une importance particulière. Ainsi, pour déterminer si l'État défendeur avait porté atteinte aux droits des requérants garantis par l'article 10 en leur refusant l'accès à certains documents, la Cour a accordé un poids particulier au rôle joué par un requérant, en sa qualité de journaliste (*Roşianu*, précité, § 61), de chien de garde social, ou d'organisation non gouvernementale dont les activités portaient sur des questions d'intérêt public (*Társaság a Szabadságjogokért*, précité, § 36, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung*, précité, § 35, *Youth Initiative for Human Rights c. Serbie*, n° 48135/06, § 20, 25 juin 2013, et *Guseva c. Bulgarie*, n° 6987/07, § 41, 17 février 2015).

55. La Cour a aussi reconnu que la fonction consistant à créer des plateformes pour le débat public n'est pas l'apanage de la presse mais peut aussi être le fait d'autres acteurs, notamment des organisations non gouvernementales, dont les activités sont un élément essentiel d'un débat public éclairé. Elle a admis que lorsqu'une ONG appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public, elle exerce un rôle de « chien de garde public » semblable par son importance à celui de la presse (*Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], n° 48876/08, § 103, CEDH 2013 (extraits)) et peut donc être qualifiée de « chien de garde » social, fonction qui justifie qu'elle bénéficie en vertu de la Convention d'une protection similaire à celle accordée à la presse (*ibidem*, voir aussi *Társaság a Szabadságjogokért*, précité, § 27, et *Youth Initiative for Human Rights*, précité, § 20). Elle a reconnu l'apport important de la société civile au débat sur les affaires publiques (voir, par exemple, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*,

n° 68416/01, § 89, CEDH 2005-II, et *Társaság a Szabadságjogokért*, précité, § 38).

56. La manière dont les « chiens de garde publics » mènent leurs activités peut avoir une incidence importante sur le bon fonctionnement d'une société démocratique. Il est dans l'intérêt d'une société démocratique de permettre à la presse d'exercer son rôle crucial de « chien de garde public » en communiquant des informations sur des sujets d'intérêt public (*Bladet Tromsø et Stensaas*, précité, § 59), et de donner aux ONG examinant les activités de l'État la possibilité de faire de même. Les personnes et les organisations qui exercent des fonctions de « chien de garde » devant disposer d'informations précises pour accomplir leurs activités, elles ont souvent besoin d'avoir accès à certaines informations pour remplir leur rôle d'information sur les questions d'intérêt public. Les obstacles dressés pour restreindre l'accès à des informations risquent d'avoir pour effet que ceux qui travaillent dans les médias ou dans des domaines connexes soient moins à même de jouer leur rôle de « chien de garde », et leur aptitude à fournir des informations précises et fiables pourrait s'en trouver amoindrie (*Társaság a Szabadságjogokért*, précité, § 38).

57. Enfin, pour parvenir à la conclusion qu'un refus opposé à une demande d'informations était contraire à l'article 10, la Cour a tenu compte du fait que les informations recherchées étaient « déjà disponibles » et ne nécessitaient aucun travail de collecte de données de la part des autorités (voir *Társaság a Szabadságjogokért*, précité, § 36, et, *a contrario*, *Weber c. Allemagne* (déc.), n° 70287/11, § 26, 6 janvier 2015). Mais dans une autre affaire, la Cour a rejeté l'argument d'une autorité interne qui, pour justifier son refus de communiquer à la requérante les informations que celle-ci lui demandait, invoquait les difficultés qu'elle craignait d'avoir à rassembler ces informations, car elle a estimé que ces difficultés tenaient à la propre pratique de l'autorité en question (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung*, précité, § 46).

58. Le fait que les informations demandées soient déjà disponibles devrait constituer un critère important dans l'appréciation globale de la question de savoir si un refus de fournir ces informations peut être considéré comme une « ingérence » dans l'exercice de la liberté de « recevoir ou de communiquer des informations » protégée par cette disposition (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 170).

b) Application de ces principes

i. En ce qui concerne les agendas des réunions

59. En l'espèce, la Cour est convaincue que l'ONG requérante souhaitait exercer son droit de communiquer des informations sur une question qu'elle jugeait d'intérêt public et que c'est à cette fin qu'elle souhaitait avoir accès à des informations.

60. La Cour note que l'ONG requérante n'avait pas besoin des informations demandées pour rédiger un article de presse ou pour compléter une enquête (voir, *a contrario*, *Mikiashvili et autres*, précité, § 49, et *Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 175). Toutefois, l'activité de l'ONG requérante consiste à collecter et à diffuser des informations susceptibles d'être importantes pour le public ou de contribuer au débat public. Cela revêt une importance toute particulière dans le contexte politique de la présente affaire, où des doutes avaient été émis quant aux contacts que la présidente et le vice-président de la Cour constitutionnelle avaient eus avec un homme politique en activité, dans les locaux de la Cour constitutionnelle, alors qu'était pendante devant cette juridiction une affaire dont l'issue devait avoir des conséquences pour cet homme politique (paragraphe 6 ci-dessus). La Cour estime donc que les informations demandées étaient nécessaires à l'exercice par l'ONG requérante de son droit à la liberté d'expression. Il s'ensuit que, dans les circonstances de l'espèce, le critère de la finalité des informations demandées était rempli.

61. En ce qui concerne la nature des informations demandées, la Cour a jugé dans de précédentes affaires que le refus de donner accès à des informations avait constitué une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit de recevoir ou de communiquer des informations, dans des cas où les données recherchées étaient des « informations factuelles concernant l'utilisation de mesures de surveillance électronique » (*Youth Initiative for Human Rights*, précité, § 24), des « informations relatives à un recours constitutionnel » et portant « sur un sujet d'importance générale » (*Társaság a Szabadságjogokért*, précité, §§ 37-38), des « sources documentaires originales à des fins de recherche historique légitime » (*Kenedi c. Hongrie*, n° 31475/05, § 43, 26 mai 2009), des décisions concernant des commissions sur des transactions immobilières (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung*, précité, § 42), ou encore le nom d'avocats commis d'office et le nombre de fois où ils avaient été commis d'office, pour les besoins d'une étude (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 180). La Cour accorde un poids important à la présence de catégories particulières d'informations considérées comme étant d'intérêt public.

62. Se tournant vers les circonstances de l'espèce, la Cour note que, dans sa demande d'informations du 6 juillet 2017, l'ONG requérante a demandé la liste des réunions auxquelles la juge J. Przyłębska, présidente de la Cour constitutionnelle, et le juge M. Muszyński, vice-président de la Cour constitutionnelle, avaient participé après le 1^{er} janvier 2017, dans la mesure où elles concernaient l'exercice de leurs fonctions pour la Cour constitutionnelle (paragraphe 7 ci-dessus). La Cour ne conteste pas que les informations demandées étaient d'intérêt public, compte tenu notamment du contexte politique de l'affaire et du débat public autour de l'impartialité de la Cour constitutionnelle (paragraphe 6 et 42 ci-dessus), et elle estime qu'une ONG dont le but est de diffuser des informations devrait avoir le droit de

recevoir des informations susceptibles d'être importantes pour le public ou de contribuer au débat public.

63. La Cour note que, dans son arrêt du 18 juin 2019, la Cour administrative suprême a jugé que selon la jurisprudence interne bien établie, un agenda des réunions est un document interne qui ne relève pas de la sphère publique des activités de la Cour constitutionnelle. Selon la Cour administrative suprême, l'inscription d'un événement particulier dans l'agenda ne constitue pas une preuve d'un élément de fait : elle ne prouve pas qu'un événement particulier qui y est consigné a effectivement eu lieu. La Cour administrative suprême a considéré qu'un tel agenda ne relève donc pas du domaine des faits car il ne confirme pas les informations qu'il contient (paragraphe 12 ci-dessus). Dans son essence, cette jurisprudence interne ne tient pas compte des critères de la Convention quant aux informations pouvant être considérées comme présentant un intérêt public. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer de manière générale sur la question de savoir si les agendas des réunions doivent être considérés comme des documents publics ou non publics aux fins du droit interne, et les États contractants jouissent à cet égard d'une ample marge d'appréciation. Toutefois, dans les circonstances particulières de l'espèce, et compte tenu en particulier du contexte politique dans lequel elle s'inscrit (paragraphe 6 ci-dessus), les agendas des réunions auraient dû être considérés comme revêtant un intérêt public. La jurisprudence interne d'alors, en qualifiant les agendas des réunions de documents internes non publics, n'offrait aucune possibilité de prendre en compte cet aspect de la demande d'informations.

64. La Cour est consciente de l'argument de la Cour administrative suprême selon lequel l'ONG requérante aurait pu demander la liste des réunions auxquelles la présidente et le vice-président de la Cour constitutionnelle avaient effectivement participé pendant la période indiquée (paragraphe 15 ci-dessus). Indépendamment de la question de savoir si l'ONG requérante aurait pu formuler sa demande d'informations d'une autre manière, la Cour considère qu'en demandant les agendas des réunions pour une période spécifique, l'ONG requérante a clairement indiqué qu'elle cherchait à obtenir des informations sur les réunions organisées par la présidente et le vice-président de la Cour constitutionnelle dans les locaux de la Cour constitutionnelle. La Cour observe qu'aucune des juridictions internes n'a examiné le contexte dans lequel l'ONG requérante avait demandé ces informations, malgré les spéculations qui circulaient à l'époque dans les médias nationaux (paragraphe 6 ci-dessus). En s'abstenant d'apprécier au cas par cas les intérêts en jeu (voir aussi le paragraphe 76 ci-dessous), les autorités internes ont en pratique refusé à l'ONG requérante l'accès à des informations qui, de l'avis de la Cour, présentaient un intérêt public, compte tenu en particulier du contexte politique de l'affaire. La Cour estime donc que le deuxième critère, relatif à la nature de l'information recherchée, est également rempli.

65. Aucune des parties ne conteste que l'ONG requérante est une organisation d'intérêt public bien établie qui s'est donné pour mission de diffuser des informations sur des questions relatives aux droits de l'homme et à l'État de droit. N'est pas non plus contestée l'existence de l'agenda des réunions dont la transmission était demandée. Les informations recherchées étaient donc « déjà disponibles ». Il s'ensuit que tous les critères entraînant l'application du droit d'accès à des informations détenues par l'État étaient satisfaits en l'espèce.

66. Le refus d'accès aux informations demandées s'analyse donc en une ingérence dans l'exercice par l'ONG requérante de son droit de recevoir ou de communiquer des informations. Partant, il y a lieu de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement (paragraphe 22 ci-dessus) quant à l'applicabilité de l'article 10 de la Convention au cas d'espèce.

67. Il reste à déterminer si cette ingérence était justifiée.

68. Pour être justifiée, une ingérence dans le droit de l'ONG requérante à la liberté d'expression doit être « prévue par la loi », poursuivre un ou plusieurs des buts légitimes mentionnés au paragraphe 2 de l'article 10 et être « nécessaire dans une société démocratique ».

α) Thèses des parties

69. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans l'exercice par l'ONG requérante des droits garantis par l'article 10 de la Convention. Il ne formule donc aucun commentaire quant aux circonstances susceptibles de justifier l'ingérence litigieuse.

70. L'ONG requérante soutient que ni la Constitution ni la loi sur l'accès aux informations publiques ne contient de définition de la notion d'« information publique ». Elle fait valoir qu'en outre, ces textes ne distinguent pas entre la sphère « publique » et la sphère « interne » des activités de l'administration étatique. Selon elle, cette distinction a été développée dans la jurisprudence des juridictions administratives après 2010 mais aucune modification législative n'a été apportée à cet égard. Elle estime qu'il n'est pas acceptable, au regard de l'article 10 § 1 de la Convention, que l'ingérence litigieuse trouve sa base dans la jurisprudence, qui a un caractère rétroactif, et non dans une loi adoptée par le Parlement. L'ONG requérante soutient en outre que la conséquence principale de cette base juridique est le manque de prévisibilité de la notion de « document interne », qui selon elle connaît une évolution constante dans le sens de nouvelles restrictions imposées à l'accès aux informations, sans que la frontière entre ce qui est public (et accessible) et ce qui est interne (et inaccessible) ne soit définie.

71. L'ONG requérante considère que les arguments susmentionnés sont suffisants pour conclure à la violation de l'article 10 de la Convention. En particulier, elle soutient qu'il est impossible de démontrer l'existence d'un « but légitime » ou d'un « besoin social impérieux » justifiant le refus d'accès à des informations qualifiées d'« internes » par les autorités nationales. En

tout état de cause, ajoute-t-elle, aucun but légitime ni aucun besoin social impérieux n'a été démontré ni même invoqué, que ce soit dans la procédure interne ou dans les observations du Gouvernement.

β) Appréciation de la Cour

72. En ce qui concerne l'expression « prévue par la loi » qui figure aux articles 8 à 11 de la Convention, la Cour rappelle qu'elle a toujours entendu le terme « loi » dans son acception « matérielle » et non « formelle » ; elle y a inclus à la fois le « droit écrit », comprenant aussi bien des textes de rang infralégislatif que des actes réglementaires pris par un ordre professionnel, par délégation du législateur, dans le cadre de son pouvoir normatif autonome, et le « droit non écrit ». La « loi » doit se comprendre comme englobant le texte écrit et le « droit élaboré » par les juges. En résumé, la « loi » est le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l'ont interprété (*Leyla Şahin c. Turquie* [GC], n° 44774/98, § 88, CEDH 2005-XI, avec d'autres références).

73. La Cour note que les dispositions de la Constitution et de la loi sur l'accès aux informations publiques ont bien un caractère général et qu'elles semblent prévoir un large accès aux informations publiques (paragraphe 18 et 19 ci-dessus). Ces deux textes reposent sur la notion d'« information publique » mais n'en donnent pas de définition. Toutefois, les dispositions de la loi sur l'accès aux informations publiques ont été interprétées par les juridictions administratives, qui ont élaboré les notions de sphère interne et sphère publique de l'administration. Les agendas des réunions des fonctionnaires ont été considérés comme des documents internes. Il ressort des observations du Gouvernement que la jurisprudence de la Cour administrative suprême à cet égard est constante et bien établie.

74. La Cour en conclut que le refus d'accès aux informations demandées avait une base en droit interne.

75. Il reste à établir si l'ingérence litigieuse poursuivait un ou plusieurs des buts légitimes mentionnés au paragraphe 2 de l'article 10 et si elle était « nécessaire dans une société démocratique ».

76. À cet égard, la Cour note que les autorités internes n'ont avancé aucun argument, ni dans la procédure interne ni dans les observations du Gouvernement, pour démontrer que le refus d'accès aux informations demandées par l'ONG requérante poursuivait un but légitime et était « nécessaire dans une société démocratique ». La Cour est consciente du fait que l'accès à certaines informations peut être restreint pour des raisons de sécurité ou de protection de secrets d'État ou de la vie privée d'autrui. Toutefois, les autorités internes n'ont invoqué aucun de ces motifs pour justifier leur refus d'accorder l'accès aux informations demandées. Sans tenir compte des circonstances particulières de l'espèce (paragraphe 63-64 ci-dessus), elle se sont bornées à affirmer que les informations demandées ne

pouvaient être qualifiées de « publiques » au sens des dispositions internes et ne pouvaient donc pas être communiquées (paragraphe 12 ci-dessus).

77. Au vu de ce qui précède, la Cour ne peut examiner plus avant la question de savoir si le refus des autorités internes de fournir à l'ONG requérante les informations demandées poursuivait un but légitime ni rechercher si l'ingérence dans l'exercice par celle-ci de son droit était proportionnée dans les circonstances de l'espèce.

78. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention à cet égard.

ii. En ce qui concerne le registre des entrées

79. Dans sa demande du 6 juillet 2017, l'ONG requérante a également demandé à consulter le registre de toutes les entrées et sorties du bâtiment de la Cour constitutionnelle depuis le 1^{er} janvier 2017 (paragraphe 7 ci-dessus).

80. La Cour note que, selon les informations que l'ONG requérante a reçues de la Cour constitutionnelle le 9 août 2017, cette dernière n'a pas tenu de registre des personnes entrant dans le bâtiment et en sortant (paragraphe 8 ci-dessus). L'examen des juridictions internes ne portait pas sur cet élément et l'ONG requérante a reconnu dans ses observations qu'il n'avait pas été possible de s'assurer effectivement que le registre demandé existait bien (paragraphe 35 ci-dessus). Comme l'a relevé la Cour administrative suprême, le droit interne ne posait pas d'obligation de tenir un registre des personnes entrant dans les bâtiments publics et en sortant (paragraphe 16 ci-dessus). Il s'ensuit que, dans le cas du registre des personnes entrantes et sortantes du bâtiment de la Cour constitutionnelle, rien ne prouve que les informations demandées par l'ONG requérante étaient « déjà disponibles ». La Cour conclut donc qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans le droit de l'ONG requérante de recevoir ou de communiquer des informations en ce qui concerne le refus d'accès à un registre des personnes entrantes et sortantes du bâtiment de la Cour constitutionnelle.

81. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention à cet égard.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

82. Aux termes de l'article 41 :

« 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

83. L'ONG requérante n'a formulé aucune demande pour dommage matériel ou moral.

B. Frais et dépens

84. L'ONG requérante demande 6 200 EUR pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et la Cour.

85. Le Gouvernement soutient que la demande de l'ONG requérante n'est étayée par aucun document.

86. 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. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour rejette la demande relative aux frais et dépens.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Joint au fond*, à la majorité, l'exception du Gouvernement relative à l'applicabilité de l'article 10 de la Convention et la *rejette* ;
2. *Déclare*, à la majorité, la requête recevable ;
3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention à raison du refus d'accorder à l'ONG requérante l'accès aux agendas des réunions ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention en ce qui concerne le refus d'accorder à l'ONG requérante l'accès aux registres des entrées ;
5. *Rejette*, à l'unanimité, la demande relative aux frais et dépens présentée par l'ONG requérante.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 21 mars 2024, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Ilse Freiwirth
Greffière

Marko Bošnjak
Président

ARRÊT SIEĆ OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA c. POLOGNE

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge Wojtyczek.

M.B.

I.F.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE WOJTYCZEK

(Traduction)

1. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je ne partage pas l'avis selon lequel l'article 10 était applicable en l'espèce et a été méconnu.

Je renvoie à cet égard aux positions que j'ai exprimées dans mon opinion dissidente jointe à l'arrêt *Gousseva c. Bulgarie*, n° 6987/07, 17 février 2015.

2. En outre, je trouve problématiques certaines considérations spécifiques développées dans la motivation de l'arrêt. En particulier, je ne suis pas d'accord avec le traitement spécial réservé aux journalistes et aux ONG par la jurisprudence de la Cour (voir, en particulier, les paragraphes 26 et 54-56). J'ai expliqué mes objections à cette approche au point 7 de mon opinion dissidente précitée (voir aussi, à titre de comparaison, mes opinions concordantes dans les affaires *Makraduli c. ex-République yougoslave de Macédoine*, n°s 64659/11 et 24133/13, 19 juillet 2018, points 8 et 9, et *Monica Macovei c. Roumanie*, n° 53028/14, 28 juillet 2020, point 4).

Je ne suis pas certain qu'il soit exact de dire qu'en Pologne, la notion d'information publique n'a pas été définie par la loi (paragraphe 73). Une définition figure à l'article 1 de la loi sur l'accès aux informations publiques (paragraphe 19) et cette définition a été affinée dans l'abondante jurisprudence des juridictions internes. Il eût été préférable de suivre la manière habituelle de présenter le cadre juridique et la pratique pertinents et d'inclure dans cette partie du raisonnement des informations détaillées sur la jurisprudence interne à laquelle il est ensuite fait référence (paragraphes 63 et 73).

L'ONG requérante n'a pas demandé « la liste des réunions tenues » (comme indiqué au paragraphe 62), mais les « agendas des réunions ». Compte tenu de la jurisprudence interne bien établie concernant l'accès à de tels agendas, je ne suis pas convaincu qu'en demandant les agendas des réunions, l'ONG requérante ait clairement indiqué qu'elle cherchait à obtenir des informations sur les réunions effectivement tenues (paragraphe 64).

3. Pour autant, je suis tout à fait d'accord pour dire qu'en vertu de la Constitution polonaise, le public a le droit d'obtenir des informations sur les réunions officielles des hauts fonctionnaires. Je note à cet égard que l'ONG requérante peut toujours demander des informations sur les réunions auxquelles la présidente et le vice-président de la Cour constitutionnelle avaient effectivement participé dans l'exercice de leurs fonctions officielles au cours de la période considérée et que le droit polonais lui donne le droit d'obtenir de telles informations. Présenter une nouvelle demande

ARRÊT SIEĆ OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA c. POLOGNE
– OPINION SÉPARÉE

d'informations publiques, rédigée dans les termes suggérés par la Cour administrative suprême, ne semble pas constituer une charge excessive.