



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

1959 · 50 · 2009

AFFAIRE SANOMA UITGEVERS B.V. c. PAYS-BAS

(Requête n° 38224/03)

ARRÊT

STRASBOURG

31 mars 2009

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT LA
GRANDE CHAMBRE, QUI A RENDU SON ARRÊT LE
14/09/2010**

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Sanoma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas,

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

Josep Casadevall, *président*,

Corneliu Bîrsan,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Ineta Ziemele,

Luis López Guerra

Ann Power, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 10 mars 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 38224/03) dirigée contre le Royaume des Pays-Bas et dont une société à responsabilité limitée (*besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid*) de droit néerlandais, Sanoma Uitgevers B.V. (« la société requérante »), a saisi la Cour le 1er décembre 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La société requérante a été représentée successivement par M^e E.Z. Perez et par M^e D.R. Doorenbos, avocats qui à l'époque pertinente étaient tous deux inscrits au barreau d'Amsterdam. Le gouvernement néerlandais (« le Gouvernement ») a été représenté par ses agents, M. R.A.A. Böcker et M^{me} J. Schukking, du ministère des Affaires étrangères.

3. Dans sa requête, Sanoma Uitgevers B.V. se plaignait d'avoir été contrainte de livrer des informations propres à permettre l'identification de ses sources d'information. Elle y voyait une violation de ses droits découlant de l'article 10.

4. Le 23 mars 2006, le président de la troisième section a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement. La décision a par ailleurs été prise d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de la requête (article 29 § 3 de la Convention).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Le contexte factuel

5. La société requérante a son siège à Hoofddorp. Son activité consiste à publier et vendre des magazines, dont l'hebdomadaire *Autoweek*, destiné aux amateurs d'automobile.

6. Les faits de la cause tels qu'ils ont été exposés par les parties et tels qu'ils ressortent de documents accessibles au public peuvent se résumer comme suit.

7. Le 12 janvier 2002, une course de rue automobile illégale eut lieu dans une zone industrielle à la périphérie de la ville de Hoorn. Des journalistes d'*Autoweek* y assistèrent à l'invitation des organisateurs. Ils se virent donner l'occasion de prendre des photos de la course, des voitures et du public. Avant de leur donner l'autorisation de prendre des photos, les organisateurs leur firent promettre que l'identité des participants ne serait pas divulguée. La course fut interrompue par la police, qui était sur place et qui décida finalement d'intervenir mais qui ne procéda à aucune arrestation.

8. La société requérante avait l'intention de publier un article au sujet des courses automobile illégales dans son magazine *Autoweek* n° 7/2002 du 6 février 2002. Cet article devait être accompagné de photographies de la course qui avait eu lieu le 12 janvier 2002. Les photographies devaient être retouchées de manière à ce que les voitures et les spectateurs ne pussent être identifiés, garantissant ainsi l'anonymat des participants à la course. Les photographies originales furent sauvegardées par la société requérante sur un CD-ROM, qui fut conservé dans le bureau de la rédaction d'un autre magazine publié par la société requérante.

B. La saisie du CD-ROM et les poursuites subséquentes

9. Dans la matinée du vendredi 1^{er} février 2002, un policier prit contact par téléphone avec le bureau de la rédaction d'*Autoweek* et somma les rédacteurs de remettre à la police tous les matériaux photographiques concernant la course de rue du 12 janvier 2002. Il s'entendit répondre par la personne à l'autre bout du fil, qui n'était autre que le responsable des reportages (*chef reportage*), que sa demande ne pouvait être satisfaite, les journalistes ne s'étant vu donner l'autorisation de prendre des photographies de la course qu'après avoir garanti l'anonymat des participants. Le responsable des reportages déclara par ailleurs au policier qu'il pensait que

la presse était relativement protégée contre ce type d'action [policière] et il l'invita à s'adresser par écrit au bureau de la rédaction.

10. Dans l'après-midi du 1^{er} février 2002, deux inspecteurs de police se présentèrent au bureau de la rédaction d'*Autoweek* et, après avoir vainement tenté de se faire remettre les photographies en question, délivrèrent au rédacteur en chef d'*Autoweek* une injonction au titre de l'article 96a du code de procédure pénale (*Wetboek van Strafvordering*). Cette injonction émanait du procureur d'Amsterdam et elle ordonnait à la société requérante de remettre, dans le contexte d'une enquête pénale visant des personnes indéterminées et relative à des infractions réprimées par les articles 310-312 du code pénal (*Wetboek van Strafrecht*), les photographies prises le 12 janvier 2002 pendant la course de rue illégale organisée à Hoorn, ainsi que toutes pièces connexes. Au nom de la société requérante, le rédacteur en chef d'*Autoweek*, M. B., refusa de remettre les photographies, estimant que cela serait contraire à l'engagement que les journalistes ayant assisté à la course de rue avaient pris envers les participants quant à la protection de leur anonymat.

11. Plus tard dans la même journée, une conversation téléphonique eut lieu entre, d'une part, deux procureurs, et, d'autre part, l'avocat de la société requérante. Les premiers déclarèrent au second qu'il s'agissait d'une « question de vie ou de mort ». Ils ne donnèrent aucune autre explication et le souhait de l'avocat de voir modifier l'injonction ne fut pas exaucé.

12. Les inspecteurs de la police et les procureurs menacèrent d'arrêter M. B. et de le maintenir en détention pendant le week-end du 2 au 3 février pour infraction à l'article 184 du code pénal, qui réprimait le refus d'obtempérer à un ordre officiel (*ambtelijk bevel*), et de fermer et de perquisitionner les locaux de la société requérante, au besoin pendant toute la durée du week-end. Pareille action était de nature à causer un préjudice financier considérable à la société requérante dès lors que devaient être rédigés ce week-end là, en vue de leur publication, des articles concernant le mariage du prince de la couronne néerlandaise, qui devait avoir lieu le 2 février 2002.

13. Le 1^{er} février 2002 à 18 h 01, M. B. fut arrêté pour infraction à l'article 184 du code pénal. Il ne fut pas conduit au commissariat mais fut gardé dans les locaux de la société requérante. Il fut libéré à 22 h 00, après que le procureur d'Amsterdam fut arrivé sur les lieux et qu'on lui eut présenté l'intéressé.

14. La société requérante consulta alors deux avocats : le sien propre et un autre. Ce dernier s'entretint avec les procureurs concernés, après quoi le juge d'instruction (*rechter-commissaris*) de garde du tribunal d'arrondissement (*arrondissementsrechtbank*) d'Amsterdam fut joint par téléphone. Après avoir parlé avec l'un des avocats qui assistaient la société requérante et après avoir été brièvement mis au courant de l'affaire par l'un des procureurs, le juge d'instruction exprima l'avis que les nécessités de

l'enquête pénale l'emportaient sur le privilège journalistique de la société requérante. Le 2 février 2002 à 1 h 20 du matin, la société requérante, par l'intermédiaire de son avocat, remit, non sans protester, le CD-ROM contenant les photographies au procureur, qui le plaça formellement sous main de justice.

15. Le 15 avril 2002, la société requérante forma une plainte au titre de l'article 552a du code de procédure pénale, sollicitant la mainlevée de la saisie et la restitution du CD-ROM, la délivrance à la police et au parquet d'une injonction leur ordonnant de détruire les éventuelles copies des données enregistrées sur le CD-ROM et d'une autre leur interdisant de prendre connaissance ou de faire usage des informations contenues dans le CD-ROM.

16. Le 5 septembre 2002, le tribunal d'arrondissement tint une audience au cours de laquelle le procureur expliqua pourquoi la remise des photographies avait été jugée nécessaire : l'injonction incriminée avait été délivrée dans le contexte d'une enquête pénale concernant des infractions graves d'arrachage de distributeurs de billets à l'aide d'une pelleteuse et il y avait des raisons de croire qu'une voiture utilisée par les participants à la course de rue pouvait mener à l'auteur ou aux auteurs de ces vols qualifiés.

17. Dans sa décision du 19 septembre 2002, le tribunal d'arrondissement fit droit à la demande de mainlevée de la saisie et de restitution du CD-ROM à la société requérante, considérant que les intérêts de l'enquête ne s'y opposaient pas. Il rejeta en revanche le restant de la demande de la société requérante. Il jugea la saisie régulière et considéra sur ce point qu'un éditeur/journaliste ne pouvait en tant que tel être regardé comme bénéficiant du privilège de non-divulgaration (*verschoningsrecht*) prévu à l'article 96a du code de procédure pénale. Il précisa que, d'après la loi, les personnes visées à l'article 218 du code de procédure pénale et reconnues comme jouissant du privilège de non-divulgaration étaient, entre autres, les notaires, les avocats et les médecins. Il considéra que le droit à la liberté d'expression tel que garanti par l'article 10 de la Convention incluait le droit à la libre collecte des informations (*recht van vrije nieuwsgaring*), lequel en conséquence méritait d'être protégé dans les cas où il n'était pas battu en brèche par un autre intérêt justifiant qu'on lui accorde la priorité. Il estima qu'en l'espèce l'intérêt de la bonne marche de l'enquête pénale l'emportait sur le droit à la libre collecte des informations dès lors que, comme le procureur l'avait expliqué à l'audience, l'enquête en question ne portait pas sur la course de rue illégale, contexte dans lequel avait été donné l'engagement de protéger l'anonymat des sources, mais sur d'autres infractions, de nature sérieuse. Aussi le tribunal d'arrondissement considéra-t-il que la cause concernait une situation où la protection des sources journalistiques devait céder devant les intérêts généraux de l'enquête, d'autant que l'engagement pris par les journalistes de la société requérante concernait la course de rue, tandis que l'enquête portait sur autre chose. Le tribunal jugea établi que les données

stockées sur le CD-ROM avaient été utilisées dans l'intérêt d'une enquête portant sur des infractions graves et que le procureur avait bien précisé que les données en question étaient pertinentes pour ladite enquête, toutes les autres voies d'investigation ayant été épuisées sans succès. Aussi conclut-il que les principes de proportionnalité et de subsidiarité avaient été respectés et que l'ingérence litigieuse était dès lors justifiée. Le tribunal précisa qu'il estimait que la saisie n'avait pas revêtu un caractère inconsideré mais que si la police et le procureur avaient agi avec plus de tact on aurait pu éviter l'escalade qu'avait apparemment connue le conflit.

18. Le pourvoi formé ultérieurement par la société requérante fut déclaré irrecevable par la Cour de cassation (*Hoge Raad*) le 3 juin 2003. La haute juridiction considéra que dès lors que le tribunal d'arrondissement avait accueilli la plainte de la société requérante dans la mesure où elle concernait la demande de mainlevée de la saisie et de restitution du CD-ROM, la société requérante n'avait plus d'intérêt à voir trancher son recours dirigé contre la décision du 19 septembre 2002. Renvoyant à sa jurisprudence (Cour de cassation, 4 octobre 1988, *Nederlandse Jurisprudentie* (recueil de jurisprudence néerlandaise – « NJ ») 1989, n° 429, et Cour de cassation, 9 janvier 1990 NJ 1990 n° 369), elle jugea que la circonstance qu'outre la demande de restitution du CD-ROM la plainte contenait également une demande de prononcé d'une injonction ordonnant de détruire les éventuelles copies papier ou électroniques du CD-ROM et interdisant d'utiliser les données collectées grâce au CD-ROM ne changeait rien à ladite conclusion, dès lors que ni l'article 55a ni aucune autre disposition du code de procédure pénale ne prévoyaient la possibilité d'obtenir, une fois restitué un objet saisi dans une procédure telle que celle de l'espèce, un jugement déclaratoire aux termes duquel la saisie ou l'utilisation de l'objet saisi était illégale.

C. Informations factuelles soumises par le Gouvernement

19. Dans ses observations sur la recevabilité et le fond de la requête, le Gouvernement s'est exprimé comme suit :

« 6. Afin de compléter le résumé des faits annexé à la lettre de la Cour en date du 28 mars 2006 [qui donnait connaissance de la requête à la Partie contractante défenderesse en application de l'article 54 § 2 b) du règlement de la Cour], le Gouvernement souhaite formuler les observations suivantes :

7. L'injonction litigieuse prononcée en vertu de l'article 96a du code néerlandais de procédure pénale (CPP), qui exigeait la remise aux fins de saisie d'un CD-ROM contenant des photographies, était étroitement liée à une enquête pénale ouverte à la suite d'une série de casses bélier où des distributeurs de billets encastrés dans des façades d'immeubles avaient été arrachés à l'aide d'une pelleteuse. Ces casses bélier avaient eu lieu les 20 septembre, 6 novembre et 30 novembre 2001. Un groupe d'hommes était soupçonné de les avoir commis et deux membres du groupe (« A » et « M ») étaient les principaux suspects. Une conversation téléphonique entre M. et un

autre individu qui avait été interceptée dans le contexte de l'enquête le 12 janvier 2002 révélait que M. et A. avaient participé le même jour à une course de rue illégale à Hoorn à bord d'une Audi RS4. Les enquêteurs savaient que des journalistes de l'hebdomadaire *Autoweek* avaient pris des photos de la course de rue illégale.

8. Le 1^{er} février 2002, un nouveau casse bélier eut lieu. Au cours de l'incident, un passant fut menacé à l'aide d'une arme à feu. Après avoir arraché un distributeur de billets, les casseurs chargèrent celui-ci dans un camion qui était suivi de près par une Audi. Immédiatement informés de l'incident, les policiers qui s'étaient transportés sur place eurent le temps de voir le camion s'arrêter et le conducteur monter dans une Audi, qui s'éloigna avec trois personnes à son bord. Les policiers prirent l'Audi en chasse mais la perdirent de vue après que celle-ci eut dépassé les 200 km/h.

9. Les policiers pensaient que l'Audi qui avait été utilisée lors de la course de rue illégale à Hoorn le 12 janvier 2002 était la même que l'Audi qui avait été observée lors du casse bélier du 1^{er} février 2002. Dans ces conditions, le procureur décida le même jour (1^{er} février 2002) de délivrer au titre de l'article 96a du CPP une injonction de remise des photographies prises lors de la course de rue.

10. La séquence des faits peut se résumer comme suit :

24 juillet, 26 juillet et 30 novembre 2001 :

- perpétration de casses bélier ;

12 janvier 2002 :

- course de rue illégale à Hoorn, à laquelle A. et M. participent à bord d'une Audi RS4 ;
- plus tard dans la journée : le procureur apprend grâce à une conversation téléphonique interceptée que A. et M. ont pris part à la course de rue à bord d'une Audi RS4 ;

1^{er} février 2002 :

- nouveau casse bélier, perpétré à l'aide d'une Audi ;
- plus tard dans la journée, vers 14 h 30 : délivrance d'une injonction au titre de l'article 96a du CPP. »

II. LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENT

A. Le droit interne

1. Les dispositions pertinentes du code de procédure pénale et du code pénal

20. En vertu de l'article 96a du code de procédure pénale, tout fonctionnaire investi de pouvoirs d'enquête (*opsporingsambtenaar*) peut, lorsqu'est soupçonnée la commission d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de quatre ans ou plus – comme c'est le cas par exemple des infractions définies aux articles 310-312 du code pénal, à savoir le vol simple, le vol avec circonstances aggravantes et le vol avec effraction – ou de certains autres actes criminels bien précis qui n'intéressent pas la présente affaire (article 67 § 1 du code de procédure pénale), enjoindre à toute personne dont il est raisonnablement permis de croire qu'elle détient un objet saisissable, de remettre cet objet aux fins de sa saisie. L'article 96a du code de procédure pénale est entré en vigueur le 1^{er} février 2000. Avant cette date, seul le juge d'instruction était compétent pour délivrer une injonction de remise d'objet aux fins de saisie (ancien article 105 du code de procédure pénale).

21. La non-obtempération à pareille injonction est constitutive d'une infraction réprimée par l'article 184 (non-obtempération à un ordre officiel) ou par l'article 193 (non-mise à disposition de documents) du code pénal. En vertu de l'article 96a §§ 1 et 2 du code de procédure pénale, une injonction peut être adressée au suspect ou à toute personne qui en vertu des articles 217-219 du code de procédure pénale jouit du privilège de non-divulgaration. Sont ainsi visés les parents proches de l'accusé, son (ex-) conjoint ou son (ex-) concubin notoire (article 217), les personnes qui du fait de leur position, de leur profession ou de leur fonction sont tenues au secret, étant entendu que leur privilège de non-divulgaration ne couvre que les éléments dont ils ont eu connaissance en leur qualité professionnelle (article 218 ; pour des détails complémentaires concernant cette catégorie, voir *Mulders c. Pays-Bas*, n° 23231/94, décision de la Commission du 6 avril 1995, et *Aalmoes et autres c. Pays-Bas* (déc.), n° 16269/02, 25 novembre 2004), et les personnes qui en témoignant s'exposent ou exposent leurs parents « au deuxième ou au troisième degré », leur (ex-) conjoint ou leur (ex-) concubin notoire au risque d'une condamnation pénale (article 219).

22. Toute personne intéressée peut élever une objection contre la saisie d'un objet, le refus de restituer un objet saisi ou la prise de connaissance (*kennisneming*) ou l'utilisation de données électroniques. Pareille objection est examinée en audience publique par le tribunal d'arrondissement, qui a le

pouvoir de prononcer toutes injonctions pouvant être requises par la situation (article 552a du code de procédure pénale).

2. *Jurisprudence interne et autres éléments non législatifs pertinents*

23. Le 11 novembre 1977, la Cour de cassation des Pays-Bas, qui jusque-là avait toujours refusé de reconnaître aux journalistes un privilège de non-divulgaration, rendit un arrêt aux termes duquel un journaliste invité à divulguer ses sources dans le cadre d'une déposition était tenu d'obtempérer, sauf si l'on pouvait considérer dans les circonstances particulières de la cause que l'intérêt lié à la non-divulgaration d'une source l'emportait sur l'intérêt lié à pareille divulgation. La Cour de cassation renversa ce principe dans un arrêt du 10 mai 1996, qui s'inspirait des principes dégagés dans l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 27 mars 1996 dans l'affaire *Goodwin c. Royaume-Uni* (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-II). Dans son arrêt du 10 mai 1996, la Cour de cassation admit qu'en vertu de l'article 10 de la Convention un journaliste devait être considéré comme non tenu de divulguer ses sources d'information, sauf dans les cas où, sur la base d'arguments présentés par la partie sollicitant la divulgation, le juge était convaincu que pareille divulgation était nécessaire dans une société démocratique pour un ou plusieurs des buts légitimes énoncés à l'article 10 § 2 de la Convention (NJ 1996 n° 578). Dans un arrêt rendu le 2 septembre 2005 à propos d'une perquisition effectuée dans les locaux d'une maison d'édition le 3 mai 1996 (*Landelijk Jurisprudentie Nummer* [Numéro de Jurisprudence Nationale] LJN AS6926), la Cour de cassation s'exprima comme suit :

« Le droit à la liberté d'expression tel qu'énoncé à l'article 10 de la Convention comprend également le droit à la libre collecte d'informations (voir, parmi d'autres, *Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 mars 1996, NJ 1996, n° 577, et *Roemen et Schmit c. Luxembourg*, arrêt du 25 février 2003 [CEDH 2003-IV]). Une atteinte au droit à la liberté de collecter des informations – y compris l'intérêt de la protection des sources journalistiques – peut être justifiée au regard de l'article 10 § 2 si les conditions énumérées dans cette disposition sont observées. Cela signifie d'abord que l'ingérence doit avoir une base en droit national et que les règles nationales en question soient suffisamment précises. Deuxièmement, l'ingérence doit servir l'un des buts mentionnés dans l'article 10 § 2. Troisièmement, l'ingérence doit être nécessaire dans une société démocratique pour atteindre pareil but. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité jouent un rôle. Dans ce cadre, il s'agit d'apprécier si l'ingérence est nécessaire pour servir les intérêts en jeu et, par conséquent, si oui ou non des voies moins préjudiciables (*minder bezwarende wegen*) peuvent être empruntées pour servir l'intérêt en question de manière satisfaisante. Dans le cas d'une enquête pénale, il convient de déterminer si l'atteinte portée au droit à la liberté de collecter des informations est proportionnée à l'intérêt de faire émerger la vérité. En la matière, la gravité des infractions commises a un rôle à jouer. »

24. Le 1^{er} avril 2002, à la lumière des développements jurisprudentiels en la matière et de la recommandation n° R(2000)7 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 8 mars 2000 (voir les textes

internationaux pertinents ci-dessous), le collège des procureurs généraux (*College van procureurs-generaal*) adopta au titre de l'article 130 § 4 de la loi sur l'organisation judiciaire (*Wet op de Rechterlijke Organisatie*) une instruction sur l'application par le parquet de mesures de contrainte à l'égard de journalistes (*Aanwijzing toepassing dwangmiddelen bij journalisten* ; publiée au Journal Officiel (*Staatscourant*) 2002, n° 46), qui entra en vigueur le 1^{er} avril 2002 pour une période de quatre ans. Cette instruction déterminait qui devait être considéré comme « journaliste » et définissait les principes et directives pertinents pour l'application de mesures de contrainte, telles par exemple une injonction au titre de l'article 96a du code de procédure pénale, à l'égard d'un journaliste.

25. Le 4 décembre 2000, la société néerlandaise des rédacteurs en chef (*Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren*) et l'association néerlandaise des journalistes (*Nederlandse Vereniging van Journalisten*) créèrent une commission chargée de se pencher et de faire le point sur les problèmes qui se posaient en matière de protection des sources journalistiques et de saisie de documents journalistiques. Cette commission – qui était composée d'un professeur de droit pénal, du secrétaire de l'association néerlandaise des journalistes, d'un juge de tribunal d'arrondissement et d'un membre de la rédaction d'un quotidien national – conclut dans son rapport du 30 octobre 2001, notamment, qu'une législation spécifique n'était pas nécessaire et qu'un certain nombre de difficultés pouvaient être résolues par la mise en œuvre de divers changements au niveau procédural – comme l'institution d'une procédure d'examen préliminaire dans les cas de mise en cause de la protection des sources par l'application de mesures de contrainte.

26. Déjà en 1993, M. E. Jurgens – qui était à l'époque membre de la chambre basse (*Tweede Kamer*) du Parlement néerlandais – avait soumis une proposition de loi (*initiatiefwetsvoorstel*) visant à modifier le code de procédure pénale et le code de procédure civile de manière à assurer la protection des sources journalistiques et la protection des journalistes face aux demandes de divulgation d'informations détenues par eux. Le 2 mars 2005, après être restée des années en sommeil, cette proposition fut finalement retirée sans avoir été examinée au Parlement.

27. L'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Voskuil c. Pays-Bas* (n° 64752/01, 22 novembre 2007) a amené le gouvernement néerlandais à déposer un nouveau projet de loi. Ce projet, qui est actuellement pendant devant le Parlement, propose d'ajouter au code de procédure pénale un nouvel article (218a), qui garantirait un droit de refuser de témoigner ou de divulguer des sources d'information aux « témoins s'étant vu confier des informations dans le cadre de leur activité professionnelle consistant à collecter et diffuser des informations (*beroepsmatige berichtgeving*) ou dans le cadre de la diffusion d'informations aux fins de la participation au débat public, selon le cas ». Pareil droit serait plus limité que celui garanti aux

catégories énumérées aux articles 217, 218 et 219 du code de procédure pénale ; il serait assujéti au constat par le juge d'instruction que le refus de divulgation ne porterait pas un préjudice disproportionné à un intérêt public supérieur (*zwaarderwegend maatschappelijk belang*). Cela étant, les personnes concernées par le texte proposé pour le nouvel article 218a ne figureraient pas au nombre de celles habilitées à refuser de remettre des objets saisissables : le projet de loi ne propose pas de les inclure dans l'énumération contenue à l'article 96 § 2 du code de procédure pénale (paragraphe 21 ci-dessus).

B. Les textes internationaux pertinents

28. Plusieurs textes internationaux concernent la protection des sources journalistiques. On peut citer parmi d'autres la résolution sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme adoptée lors de la 4^{ème} conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague, 7-8 décembre 1994) et la résolution sur le secret des sources d'information des journalistes adoptée par le Parlement européen le 18 janvier 1994 (Journal officiel des Communautés européennes n° C 44/34).

29. De surcroît, la recommandation n° R(2000)7 sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 8 mars 2000 énonce en sa partie pertinente en l'espèce :

« [Le Comité des Ministres] Recommande aux gouvernements des Etats membres :

1. de mettre en œuvre dans leur droit et leur pratique internes les principes annexés à la présente recommandation,
2. de diffuser largement cette recommandation et les principes qui lui sont annexés, en les assortissant le cas échéant d'une traduction, et
3. de porter en particulier ces textes à l'attention des pouvoirs publics, des autorités de police et du pouvoir judiciaire, ainsi que de les mettre à la disposition des journalistes, des media et de leurs organisations professionnelles.

Annexe à la Recommandation n° R (2000) 7

Principes concernant le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information

Définitions

Aux fins de la présente Recommandation:

a. le terme «journaliste» désigne toute personne physique ou morale pratiquant à titre régulier ou professionnel la collecte et la diffusion d'informations au public par l'intermédiaire de tout moyen de communication de masse;

b. le terme «information» désigne tout exposé de fait, opinion ou idée, sous forme de texte, de son et/ou d'image;

c. le terme «source» désigne toute personne qui fournit des informations à un journaliste;

d. le terme «information identifiant une source» désigne, dans la mesure où cela risque de conduire à identifier une source:

i. le nom et les données personnelles ainsi que la voix et l'image d'une source,

ii. les circonstances concrètes de l'obtention d'informations par un journaliste auprès d'une source,

iii. la partie non publiée de l'information fournie par une source à un journaliste, et

iv. les données personnelles des journalistes et de leurs employeurs liées à leur activité professionnelle.

Principe 1 (Droit de non-divulgaration des journalistes)

Le droit et la pratique internes des Etats membres devraient prévoir une protection explicite et claire du droit des journalistes de ne pas divulguer les informations identifiant une source, conformément à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée: la Convention) et aux présents principes, qui doivent être considérés comme des normes minimales pour le respect de ce droit.

Principe 2 (Droit de non-divulgaration d'autres personnes)

Les autres personnes qui, à travers leurs relations professionnelles avec les journalistes, prennent connaissance d'informations identifiant une source à travers la collecte, le traitement éditorial ou la publication de cette information, devraient bénéficier de la même protection en application des présents principes.

Principe 3 (Limites au droit de non-divulgaration)

a. Le droit des journalistes de ne pas divulguer les informations identifiant une source ne doit faire l'objet d'autres restrictions que celles mentionnées à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention. En déterminant si un intérêt légitime à la divulgation entrant dans le champ de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention l'emporte sur l'intérêt public à ne pas divulguer les informations identifiant une source, les autorités compétentes des Etats membres porteront une attention particulière à l'importance du droit de non-divulgaration et à la prééminence qui lui est donnée dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, et ne peuvent ordonner la divulgation que si, sous réserve des dispositions du paragraphe b, existe un impératif prépondérant d'intérêt public et si les circonstances présentent un caractère suffisamment vital et grave.

b. La divulgation des informations identifiant une source ne devrait être jugée nécessaire que s'il peut être établi de manière convaincante:

i. que des mesures raisonnables alternatives à la divulgation n'existent pas ou ont été épuisées par les personnes ou les autorités publiques qui cherchent à obtenir la divulgation, et

ii. que l'intérêt légitime à la divulgation l'emporte clairement sur l'intérêt public à la non-divulgation, en conservant à l'esprit que:

- un impératif prépondérant quant à la nécessité de la divulgation est prouvé;

- les circonstances présentent un caractère suffisamment vital et grave;

- la nécessité de la divulgation est considérée comme répondant à un besoin social impérieux, et

- les Etats membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de cette nécessité, mais cette marge est sujette au contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

c. Les exigences précitées devraient s'appliquer à tous les stades de toute procédure où le droit à la non-divulgation peut être invoqué.

Principe 4 (Preuves alternatives aux sources des journalistes)

Dans une procédure légale à l'encontre d'un journaliste aux motifs d'une atteinte alléguée à l'honneur ou à la réputation d'une personne, les autorités compétentes devraient, pour établir la véracité de ces allégations, examiner toute preuve à leur disposition en application du droit procédural national et ne devraient pas pouvoir requérir à cette fin la divulgation par un journaliste des informations identifiant une source.

Principe 5 (Conditions concernant la divulgation)

a. La proposition ou demande visant à introduire une action des autorités compétentes en vue d'obtenir la divulgation de l'information identifiant une source ne devrait pouvoir être effectuée que par les personnes ou autorités publiques ayant un intérêt légitime direct à la divulgation.

b. Les journalistes devraient être informés par les autorités compétentes de leur droit de ne pas divulguer les informations identifiant une source, ainsi que des limites de ce droit, avant que la divulgation ne soit demandée.

c. Le prononcé de sanctions à l'encontre des journalistes pour ne pas avoir divulgué les informations identifiant une source devrait seulement être décidé par les autorités judiciaires au terme d'un procès permettant l'audition des journalistes concernés conformément à l'article 6 de la Convention.

d. Les journalistes devraient avoir le droit que le prononcé d'une sanction pour ne pas avoir divulgué leurs informations identifiant une source soit soumis au contrôle d'une autre autorité judiciaire.

e. Lorsque les journalistes répondent à une demande ou à une injonction de divulguer une information identifiant une source, les autorités compétentes devraient envisager de prendre des mesures pour limiter l'étendue de la divulgation, par exemple en excluant le public de la divulgation, dans le respect de l'article 6 de la Convention lorsque cela est pertinent, ainsi qu'en respectant elles-mêmes la confidentialité de cette divulgation.

Principe 6 (Interceptions des communications, surveillance et perquisitions judiciaires et saisies)

a. Les mesures suivantes ne devraient pas être appliquées si elles visent à contourner le droit des journalistes, en application des présents principes, de ne pas divulguer des informations identifiant leurs sources:

i. les décisions ou mesures d'interception concernant les communications ou la correspondance des journalistes ou de leurs employeurs,

ii. les décisions ou mesures de surveillance concernant les journalistes, leurs contacts ou leurs employeurs, ou

iii. les décisions ou mesures de perquisition ou de saisie concernant le domicile ou le lieu de travail, les effets personnels ou la correspondance des journalistes ou de leurs employeurs, ou des données personnelles ayant un lien avec leurs activités professionnelles.

b. Lorsque des informations identifiant une source ont été obtenues de manière régulière par la police ou les autorités judiciaires à travers l'une quelconque des actions précitées, même si cela pourrait ne pas avoir été le but de ces actions, des mesures devraient être prises pour empêcher l'utilisation ultérieure de ces informations comme preuve devant les tribunaux, sauf dans le cas où la divulgation serait justifiée en application du Principe 3.

Principe 7 (Protection contre l'auto-accusation)

Les principes posés par le présent texte ne doivent en aucune façon limiter les lois nationales sur la protection contre l'auto-accusation dans les procédures pénales, et les journalistes devraient, dans la mesure où ces lois s'appliquent, jouir de cette protection s'agissant de la divulgation des informations identifiant une source. »

Les auteurs de la recommandation ont jugé nécessaire, pour assurer une application correcte du texte, de préciser dans des commentaires le sens de certains termes. C'est ainsi que le terme « source » a été défini comme suit :

« c. Source

17. Toute personne fournissant des informations à un journaliste est considérée comme sa "source". La Recommandation s'est fixé pour objectif la protection de la relation entre un journaliste et sa source, eu égard à "l'effet négatif" sur l'exercice de cette liberté (de la presse) que risque de produire une ordonnance de divulgation (voir Cour européenne des Droits de l'Homme, Goodwin c. Royaume-Uni, 27 mars 1996, paragraphe 39). Les journalistes peuvent recevoir leur information de toutes sortes de sources. Une interprétation non restrictive de ce terme est donc nécessaire. Dans la pratique, la fourniture d'informations aux journalistes peut être le résultat d'une action

de la source. Tel sera le cas par exemple lorsqu'une source appelle un journaliste ou lui écrit ou lui envoie des informations ou des images sur un enregistrement. On peut aussi considérer qu'une information est "fournie" lorsqu'une source reste passive et consent à ce que le journaliste prenne l'information, par exemple en filmant ou en enregistrant l'information avec le consentement de la source. »

EN DROIT

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

30. La société requérante voit une violation de l'article 10 de la Convention dans le fait qu'elle a été contrainte de livrer des informations propres à permettre l'identification des sources de ses journalistes. L'article 10 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 Etats 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. »

31. Le Gouvernement conteste que pareille violation ait été commise.

A. Recevabilité

32. La Cour relève que la requête n'est pas manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Elle la déclare donc recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses défendues devant la Cour

a) La société requérante

33. Se référant en particulier à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Goodwin c. Royaume-Uni* (27 mars 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II), la société requérante plaide que le fait qu'elle a été contrainte de remettre le CD-ROM contenant des photographies de nature à permettre l'identification des personnes qui lui avaient fourni des informations s'analyse en une limitation injustifiée de ses droits à collecter des informations et à protéger ses sources. La menace concomitante d'une perquisition de ses bureaux et la détention de son rédacteur en chef, M. B., tout en ne pouvant passer en tant que telles pour des atteintes à ses droits découlant de l'article 10, auraient encore aggravé cette violation.

34. L'article du magazine *Autoweek* décrivant la course de rue illégale aurait été publié plusieurs jours après que la société requérante eut été contrainte de remettre le CD-ROM ; ni l'article ni les photographies dont il s'accompagnait n'auraient identifié les individus qui avaient participé à la course de rue.

35. La société requérante estime que le droit interne était déficient dans la mesure où les journalistes ne figuraient pas parmi les catégories de personnes désignées comme jouissant d'un droit de refuser de témoigner. Bien que pareil droit eût été reconnu aux journalistes par l'arrêt de la Cour de cassation du 10 mai 1996, l'absence d'une base codifiée aurait teinté d'ambiguïté et d'imprévisibilité les règles applicables en la matière.

36. De surcroît, l'article 96a du code de procédure pénale aurait enlevé au juge d'instruction et confié au parquet et à la police le pouvoir de décider de l'opportunité de respecter le refus de témoigner opposé par un journaliste. Une importante garantie contre les abus aurait ainsi disparu.

37. Le procureur et la police n'auraient pas livré des motifs précis et détaillés au moment d'ordonner à la société requérante de remettre le CD-ROM. Pareille information n'aurait été donnée qu'à l'audience devant le tribunal d'arrondissement d'Amsterdam, après que le CD-ROM eut été saisi. Même au cours de l'audience en question, il n'aurait pas été précisé que les infractions en cause concernaient une « question de vie ou de mort » comme cela aurait été affirmé plus tôt. Force serait dès lors de constater que la saisie ne poursuivait pas un des « buts légitimes » énumérés à l'article 10 § 2, et en tout cas pas la prévention d'infractions non encore commises.

38. La nécessité de la mesure incriminée n'aurait pas été établie de manière convaincante. Des policiers auraient en fait assisté à la course de rue illégale mais n'auraient pas procédé à l'identification des participants. Les informations fournies à la société requérante auraient été insuffisantes

pour lui permettre d'apprécier correctement la nécessité de livrer les renseignements demandés. La pression exercée sur elle – la détention de son rédacteur en chef, M. B., et la menace de fermer pour un week-end entier non seulement les bureaux de la rédaction du magazine *Autoweek*, mais également ceux de la rédaction d'autres publications à gros tirage – aurait été nettement disproportionnée.

39. Enfin, on ne pourrait attacher un poids déterminant au fait que les informations recherchées par la police et par le parquet se rapportaient à des infractions autres que la course de rue illégale. Ce ne seraient pas les informations elles-mêmes qui bénéficieraient de la protection de l'article 10, mais leurs sources.

b) Le Gouvernement

40. Le Gouvernement fait valoir que la course de rue illégale avait eu lieu en public et que toute personne présente aurait pu prendre des photographies. Il soutient par ailleurs que le cas d'espèce ne soulève aucune question relative à un quelconque devoir de confidentialité et que les requérants ne sont pas fondés à plaider la protection des sources journalistiques. Il se réfère sur ce point à l'affaire *British Broadcasting Corporation c. Royaume-Uni* (n° 25798/94, décision de la Commission du 18 janvier 1996, Décisions et rapports (DR) 84-b, pp. 129 et suivantes).

41. De surcroît, à supposer qu'il y eût une source journalistique méritant protection, la promesse faite par les journalistes de garder secrète l'identité des participants à la course de rue n'aurait été valable que pour l'article publié dans le magazine *Autoweek*. L'enquête pénale dans le cadre de laquelle on aurait demandé à la société requérante de livrer les informations en cause aurait été sans rapport avec la course de rue. En fait, les « devoirs et responsabilités » pesant sur la société requérante auraient été tels que celle-ci aurait dû avertir les participants à la course de rue que la promesse de confidentialité ne couvrait que leur participation à la course, à charge pour eux de décider s'ils étaient prêts ou non à courir le risque d'une divulgation de leur identité à d'autres fins.

42. Le Gouvernement admet néanmoins que l'injonction prononcée au titre de l'article 96a du code de procédure pénale peut s'interpréter comme une « ingérence » dans l'exercice par la société requérante des droits découlant pour elle de l'article 10 de la Convention. Il estime toutefois que cette ingérence était justifiée au regard du paragraphe 2 du même article.

43. L'ingérence en question aurait eu pour base légale l'article 96a du code de procédure pénale. L'applicabilité de cette disposition aux journalistes aurait été clarifiée dans la jurisprudence de la Cour de cassation ainsi que dans une instruction ministérielle qui aurait été publiée. Toute partie intéressée pourrait formuler une plainte, dont l'examen en audience publique serait de droit. Cette procédure satisferait aux exigences

d'accessibilité et de prévisibilité et ménagerait des garanties procédurales adéquates.

44. Les buts poursuivis par l'ingérence, à savoir la défense de l'ordre et la prévention du crime, auraient été légitimes. L'ingérence aurait par ailleurs servi la sécurité publique, les infractions visées par l'enquête ayant été commises par des individus prêts à user de la violence armée et à mettre la population en danger en conduisant à des vitesses excessives, alors même que les distributeurs de billets auraient été situés dans des lieux publics très fréquentés.

45. Le Gouvernement ajoute que si dans l'affaire *Goodwin* (précitée) la Cour a reconnu l'importance de la protection des sources journalistiques, il n'en demeure pas moins nécessaire de mettre en balance les intérêts en jeu : le droit pour les journalistes de refuser de témoigner pourrait être battu en brèche par un intérêt public encore plus impérieux.

46. Le procureur n'aurait disposé d'aucun autre moyen pour établir un lien entre l'Audi et les suspects A. et M. qui avaient été vus sur les lieux des casses bélier. En réalité, leur participation à la course de rue ne serait venue au jour que grâce à l'interception de conversations téléphoniques, après que la course eut été organisée ; les policiers présents au moment de la course n'auraient eu aucun moyen de savoir auparavant que deux des personnes soupçonnées d'avoir participé aux casses bélier entendaient participer à la course.

47. En ce qui concerne la nature des mesures de contrainte appliquées, le Gouvernement oppose la présente espèce aux affaires *Ernst et autres c. Belgique* (n° 33400/96, 15 juillet 2003) et *Roemen et Schmit c. Luxembourg* (n° 51772/99, CEDH 2003-IV), dans lesquelles les bureaux des requérants avaient été perquisitionnés, et l'affaire *Voskuil c. Pays-Bas* (n° 64752/01, 22 novembre 2007), dans laquelle le requérant avait été maintenu en détention pendant dix-sept jours.

48. Le Gouvernement estime qu'en tout état de cause les intérêts de l'enquête pénale menée au sujet des casses bélier et des infractions connexes l'emportaient clairement sur les intérêts journalistiques de la société requérante, ce dont le procureur et le juge d'instruction se seraient efforcés de convaincre l'intéressée. On ne pourrait estimer nécessaire que les journalistes se voient communiquer l'ensemble des informations disponibles afin de leur permettre de se forger eux-mêmes une appréciation qui n'appartiendrait en réalité qu'à l'autorité compétente.

2. Appréciation de la Cour

a) Sur la question de savoir s'il y a eu atteinte à un droit garanti par l'article 10

49. La Cour estime que la course de rue illégale dont il est question en l'espèce ne peut se comparer à une manifestation publique. Par nature, une

manifestation vise à diffuser des informations et des idées. Or il est clair que dans l'esprit de ses organisateurs la course de rue devait avoir lieu à l'abri des regards du public. Dans ces conditions, le renvoi opéré par le Gouvernement à la décision rendue par la Commission dans l'affaire *British Broadcasting Corporation* est dépourvu de pertinence.

50. Indépendamment de ce qui a été publié dans *Autoweek* après la saisie du CD-ROM, la Cour admet qu'à l'époque de la remise de celui-ci aux autorités, les informations qui s'y trouvaient stockées n'étaient pas encore connues du procureur ou de la police. Il en résulte que les droits que la société requérante puisait dans l'article 10 en sa qualité de pourvoyeuse d'informations ont fait l'objet d'une atteinte prenant la forme d'une « restriction » et que l'article 10 trouve à s'appliquer. Le fait que des policiers étaient présents lors de la course de rue n'est pas de nature à modifier ce constat puisqu'apparemment ils ne recueillirent pas les informations en cause.

b) Sur la question de savoir si l'atteinte litigieuse était « prévue par la loi »

51. Un privilège permettant aux journalistes de refuser de témoigner en matière pénale a été reconnu par la jurisprudence néerlandaise. Ce privilège n'est pas absolu, mais toute atteinte dont il peut faire l'objet doit répondre aux conditions du second paragraphe de l'article 10 de la Convention (paragraphe 23 ci-dessus). Des directives plus détaillées pour la police et les autorités de poursuite existent sous la forme d'une instruction édictée par le collège des procureurs généraux (paragraphe 24 ci-dessus). Comme la société requérante l'a indiqué, aucun texte de loi définissant les droits des journalistes à cet égard n'a à ce jour été adopté, le projet de loi déposé récemment devant le Parlement étant toujours à l'examen (paragraphe 27 ci-dessus). Aux fins de la présente espèce, la Cour considère que l'ingérence incriminée avait une base légale, à savoir l'article 96a du code de procédure pénale.

52. Si, comme la société requérante le fait observer, ladite disposition n'imposait pas un contrôle juridictionnel préalable, la Cour doit tenir compte en l'espèce du rôle apparemment déterminant joué par le juge d'instruction dans le processus (paragraphe 15 ci-dessus). Nonobstant les préoccupations exprimées par elle ci-dessous (paragraphe 62), la Cour n'aperçoit pas la nécessité de statuer en l'occurrence sur la question de la mise en place par la loi de garanties procédurales.

c) Sur la question de savoir si l'ingérence poursuivait un « but légitime »

53. La Cour considère que l'ingérence incriminée était tournée à tout le moins vers la défense de l'ordre et la prévention du crime. Le fait que les autorités aient refusé de fournir des informations détaillées à la société requérante lorsqu'elles l'ont invitée à remettre le CD-ROM ne change rien à ce constat.

d) Sur la question de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique »

i) Les principes applicables

54. Les principes applicables sont les suivants (voir, récemment, *Voskuil c. Pays-Bas*, précité, §§ 63-65, avec les références qui s'y trouvent citées) :

a) Le critère de la « nécessité dans une société démocratique » commande à la Cour de déterminer si l'ingérence incriminée correspondait à un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin mais elle va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier ressort sur le point de savoir si une « restriction » peut se concilier avec la liberté d'expression garantie par l'article 10.

b) La Cour n'a pas pour tâche, lorsqu'elle exerce cette fonction, de se substituer aux juridictions nationales : il s'agit pour elle de contrôler sous l'angle de l'article 10 les décisions rendues par celles-ci en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Cela ne signifie pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire.

c) En particulier, la Cour doit déterminer si les motifs invoqués par les autorités nationales pour justifier l'ingérence étaient « pertinents et suffisants » et si la mesure incriminée était « proportionnée aux buts légitimes poursuivis ». Ce faisant, elle doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents, des règles conformes aux principes consacrés par l'article 10.

d) La protection des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse, ainsi qu'en attestent divers instruments internationaux, dont la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe citée au paragraphe 28 ci-dessus. En l'absence de pareille protection, les sources peuvent hésiter à aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt général. En conséquence, la presse peut être moins à même de jouer son rôle indispensable de « chien de garde », et son aptitude à fournir des informations précises et fiables peut s'en trouver amoindrie. Eu égard à l'importance que revêt la protection des sources journalistiques pour la liberté de la presse dans une société démocratique et à l'effet inhibant qu'une injonction de divulgation peut produire sur l'exercice de cette liberté, pareille mesure ne peut se concilier avec l'article 10 de la Convention que si elle est justifiée par un impératif prépondérant d'intérêt public.

ii) Application de ces principes

55. La Cour relève d'emblée qu'à la différence des affaires comparables mentionnées ci-dessus – *Ernst et autres, Roemen et Schmit et Voskuil* –, il n'y a pas eu de perquisition des locaux de la société requérante. Il n'en résulte toutefois pas que l'atteinte portée aux droits de la société requérante puisse être balayée comme insignifiante ainsi que l'affirme le Gouvernement. Si la société requérante n'avait pas cédé à la pression exercée par la police et par le parquet, non seulement les bureaux de la rédaction du magazine *Autoweek* mais également ceux d'autres magazines publiés par la société requérante auraient été fermés pendant une période considérable, ce qui aurait pu entraîner une publication des magazines avec un tel retard que les informations qu'ils étaient censés communiquer auraient été éventées. L'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt (voir, par exemple, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, § 60, série A n° 216 ; *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 2), 26 novembre 1991, § 51 série A n° 217 ; et *Association Ekin c. France*, n° 39288/98, § 56, CEDH 2001-VIII). Ce risque, il convient de le rappeler, n'est pas limité aux périodiques qui traitent d'un domaine bien particulier (voir *Alınak c. Turquie*, n° 40287/98, § 37, 29 mars 2005). La menace ici en cause était manifestement de nature crédible ; la Cour doit la prendre avec autant de sérieux qu'elle n'aurait pris les actes des autorités si la menace avait été mise à exécution.

56. Cela ne constitue toutefois pas un motif suffisant pour faire conclure à la Cour que l'ingérence litigieuse était par elle-même disproportionnée. Sous plusieurs aspects importants, la présente espèce est analogue aux affaires *Ernst et autres, Roemen et Schmit et Voskuil*.

57. En l'espèce, l'acte incriminé ne visait pas à identifier à des fins de poursuite les sources de la société requérante. La saisie du CD-ROM tendait plutôt à permettre l'identification d'un véhicule utilisé pour des infractions sans aucun lien avec la course de rue illégale. La Cour ne conteste pas que le recours à la contrainte lorsqu'il s'agit d'obtenir la remise de matériaux journalistiques puisse avoir un effet inhibant sur l'exercice de la liberté d'expression journalistique. Il n'en résulte toutefois pas forcément que les autorités se trouvent dans tous les cas empêchées de requérir pareille remise ; la réponse à cette question dépend des faits de la cause. En particulier, il n'est pas interdit aux autorités internes de mettre en balance les intérêts servis par la poursuite des infractions et ceux servis par la protection des sources journalistiques ; parmi les éléments à prendre en compte à cet égard figurent la nature et la gravité des infractions en cause, la nature et le contenu précis des informations demandées, la disponibilité d'autres moyens d'obtenir les informations en question et les modalités selon lesquelles les autorités peuvent se procurer et utiliser les éléments concernés (comparer

Nordisk Film & TV A/S c. Danemark (déc.), n° 40485/02, CEDH 2005-XIII).

58. En l'espèce, les infractions qui faisaient l'objet d'une enquête étaient graves par elles-mêmes puisqu'il s'agissait de l'arrachage à l'aide d'une pelleteuse de distributeurs de billets encastrés dans des façades d'immeubles situés dans des lieux publics. Non seulement ces infractions entraînent des pertes de biens mais elles présentaient également au moins un risque potentiel de mettre le public physiquement en danger. Lors d'un casse bélier perpétré le 1^{er} février 2002, les auteurs firent usage d'une arme à feu pour faciliter leur forfait (paragraphe 19 ci-dessus). Ce n'est qu'après que le risque d'une violence potentiellement létale fut ainsi apparu que la police et le procureur résolurent de demander à la société requérante les informations qu'ils savaient être en sa possession.

59. La Cour considère que les informations qui se trouvaient contenues dans le CD-ROM étaient pertinentes pour les infractions concernées et qu'en particulier elles étaient de nature à permettre l'identification de leurs auteurs.

60. Dès lors que la participation du véhicule suspect à la course de rue ne vint à la connaissance de la police qu'après la course en question, la Cour estime qu'à aucun moment les autorités compétentes n'ont disposé d'une autre possibilité raisonnable d'identifier le véhicule en cause.

61. Nul n'affirme et il ne ressort pas du dossier que les autorités aient utilisé les informations obtenues par elles dans un but différent de celui d'identifier et de poursuivre les auteurs des casses bélier. On peut dès lors conclure que les sources de la société requérante n'ont jamais été mises en porte-à-faux relativement à la course de rue.

62. Enfin, la Cour a tenu compte de la mesure dans laquelle des magistrats sont intervenus dans la cause. S'il est inquiétant que l'intervention préalable d'un juge indépendant ne constitue plus une exigence légale (paragraphe 20 ci-dessus), il reste qu'en l'espèce le procureur recueillit l'approbation du juge d'instruction alors même que le droit interne ne l'y contraignait pas (paragraphe 13 ci-dessus). Dans ces conditions, et eu égard par ailleurs au fait que la loi reconnaissait à la société requérante un droit à faire contrôler après coup par le tribunal d'arrondissement la légalité de la saisie opérée (paragraphe 15, 16 et 22 ci-dessus), les exigences de l'article 10 ont été respectées.

63. La Cour ne peut que souscrire à l'avis du tribunal d'arrondissement selon lequel les actes accomplis par la police et par le parquet en l'espèce étaient caractérisés par un manque regrettable de modération (paragraphe 17 ci-dessus). Cela étant, compte tenu des circonstances très particulières de la cause, la Cour estime que les motifs avancés pour justifier l'ingérence incriminée étaient « pertinents et suffisants » et « proportionnés aux buts légitimes poursuivis ». En conséquence, elle conclut à la non-violation de l'article 10 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il n'y pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

Fait en anglais, et communiqué par écrit le 31 mars 2009, conformément à l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président

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 de la juge Power et des juges Gyulumyan et Ziemele.

OPINION DISSIDENTE DE LA JUGE POWER, A
LAQUELLE SE RALLIENT LES JUGES GYULUMYAN ET
ZIEMELE

La protection et la confidentialité des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse ; elle est à ce titre couverte par l'article 10. Eu égard à l'effet inhibant qu'une injonction de divulgation peut avoir sur l'exercice de cette liberté, pareille mesure ne peut se concilier avec l'article 10 de la Convention que si elle repose sur un impératif prépondérant d'intérêt public.¹ Pour être justifiée, une atteinte de l'Etat à la liberté de la presse et à la confidentialité de ses sources doit être strictement « nécessaire », ce qui implique l'existence d'un « besoin social impérieux »². Toute restriction en la matière appelle de la part de la Cour « l'examen le plus scrupuleux »³.

La Cour n'a jamais contesté que le recours à la contrainte pour obtenir la remise d'éléments qui sont le fruit de recherches menées par des journalistes peut avoir un effet aussi inhibant sur l'exercice de la liberté d'expression journalistique qu'une injonction de divulgation des sources, et elle considère que cette question ne peut être analysée de manière correcte que dans le cadre des circonstances d'une affaire donnée⁴. Les faits de la présente espèce se différencient de manière notable de ceux qui caractérisaient l'affaire *Nordisk Film et TV A/S c. Danemark*, dans laquelle la Cour avait conclu que le grief de la requérante était manifestement dépourvu de fondement. Dans *Nordisk*, une demande de divulgation de matériaux journalistiques qui avait été formulée par la police danoise dans le contexte d'une enquête menée au sujet d'agressions sexuelles sur des enfants avait été examinée successivement par un tribunal, par une cour d'appel, puis par la Cour suprême. Après un examen détaillé des intérêts publics qui se trouvaient en conflit, cette dernière avait ordonné la remise d'un nombre limité des éléments qui avaient été demandés, exemptant de son injonction tous enregistrements et toutes notes qui comportaient un risque de révélation de l'identité des sources de la requérante.

En l'espèce, au contraire, la police, sans avoir obtenu au préalable un examen ou une autorisation judiciaire, débarqua dans les bureaux de la rédaction de la société requérante, ordonna aux rédacteurs de remettre l'ensemble des matériaux photographiques et autres requis aux fins d'une enquête, refusa de donner des détails quant à la nécessité de la demande,

1. Goodwin c. Royaume-Uni, 27 mars 1996, § 39, Recueil des arrêts et décisions 1996-II.

2. *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, §§ 39-40, série A n° 103 ; *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 2), 26 novembre 1991, § 50, série A n° 217.

3. *Roemen et Schmit c. Luxembourg*, n° 51772/99, § 46, CEDH 2003-IV ; *Goodwin*, précité, §§ 39-49.

4. *Nordisk Film & TV A/S c. Danemark* (déc.), n° 40485/02, CEDH 2005-XIII.

écarta les protestations fondées sur les promesses de confidentialité qui avaient été faites par les journalistes, menaça, arrêta et plaça en détention le rédacteur en chef et menaça en outre de fermer et perquisitionner l'ensemble des locaux de la société requérante pendant tout un week-end (paragraphe 10-13 de l'arrêt). J'estime que ce qui s'est passé en l'espèce n'est pas très loin – et à certains égards va même au-delà – du type d'« acte grave » que la Cour a précédemment critiqué dans des cas où elle a conclu à la violation de l'article 10 de la Convention¹. L'absence dans le droit interne d'un texte exigeant une intervention judiciaire préalable dans une affaire telle que celle-ci est d'après moi un élément plus qu'« inquiétant » (adjectif employé par la majorité) et les actes accomplis par la police sont bien plus que « regrettables » (paragraphe 62-63 de l'arrêt).

La distinction entre les « sources » d'un journaliste et ses « matériaux » (notes, enregistrements, photographies) fait partie des éléments sur lesquels la majorité s'est fondée pour conclure à la non-violation en l'espèce (paragraphe 57-61 de l'arrêt). J'estime qu'il convient de faire preuve de beaucoup de circonspection avant d'établir une distinction juridique trop nette entre ces aspects. La protection juridique des sources se fonde sur un point de principe important. Elle est accordée de manière à garantir que ceux qui (par peur ou pour d'autres raisons) révèlent en secret aux journalistes des choses qui revêtent un intérêt public ne soient pas dissuadés de le faire par le risque de voir leur identité révélée. Si la protection accordée par la loi devait être limitée strictement à la non-divulgence des « sources », alors celles-ci pourraient soudainement se tarir par crainte de voir leur identité être découverte dès lors que le journaliste auquel des données confidentielles auraient été confiées ne serait plus leur seul gardien. Pareil risque de divulgation indirecte est de nature à dissuader une « source » par ailleurs courageuse de placer dans le domaine public des questions d'un intérêt vital. Peu importe d'après moi que l'intention sous-jacente à une ingérence donnée consiste à identifier des preuves plutôt que des individus. C'est le fait même de l'ingérence (avec le risque d'identification de la source dont elle s'accompagne) qui entame et affaiblit la valeur d'une promesse faite par un journaliste. C'est la raison pour laquelle la Cour impose un seuil élevé de « nécessité » pour conclure à la compatibilité avec l'article 10 de pareille ingérence.

L'intérêt public qu'il y a à maintenir la confidentialité des sources journalistiques est constant. Sans l'apport de sources confidentielles, les journalistes seraient entravés dans l'exercice de leur importante fonction de chien de garde. La divulgation est toujours contraire à l'intérêt public, et la question qu'il s'agit d'examiner dans n'importe quelle affaire est celle de savoir s'il existe un autre intérêt public prépondérant pouvant s'analyser en un « besoin social impérieux » devant lequel la nécessité de maintenir la

1. *Roemen et Schmit*, précité, § 57.

confidentialité des sources doit céder. Pour établir qu'un « besoin social impérieux » existe, il y a lieu de démontrer la réalité de motifs suffisants pour justifier l'ingérence qui autrement serait illégale. Or, d'après moi, l'Etat défendeur est entièrement resté en défaut de démontrer que la police ne disposait d'aucun autre moyen pour identifier le véhicule en question. Aucune preuve n'a été produite qui indiquerait que des efforts, même minimes, aient été faits (par exemple une étude des listings fiscaux liés aux ventes de voitures, ou une surveillance ou des auditions de témoins) pour obtenir les preuves nécessaires. Il apparaît qu'une fois que les policiers avaient été semés par les malfaiteurs qu'ils pourchassaient leur premier réflexe avait été de se rendre dans les bureaux de la société requérante et de formuler leur demande « immodérée » de remise des matériaux photographiques et autres en sa possession. Du fait de l'importance du principe en jeu, la sollicitation des journalistes devrait être non pas le premier mais le dernier recours pour arriver aux preuves requises. Lorsque dans l'intérêt public les autorités affirment l'existence d'un besoin social impérieux nécessitant qu'il soit porté atteinte à la confidentialité journalistique, la réponse à la question de savoir si des raisons pertinentes et suffisantes ont été avancées pour justifier pareille mesure devrait être apportée par un tribunal compétent après examen de l'intérêt public opposé. Sinon, la police devient juge en sa propre cause et un droit fondamental protégé par l'article 10 de la Convention est affaibli au détriment de la démocratie.

Il est révélateur que les autorités de police aient agi en l'espèce sur le fondement d'une directive qui avait été édictée en mai 1988¹. Les dispositions sur la saisie de matériaux journalistiques qu'elle comportait peuvent être qualifiées de draconiennes² (« la police peut, sur les instructions d'un procureur (...) ou non, suivant le cas, arrêter un journaliste soupçonné d'une infraction pénale et saisir sur place tout ce qu'il a sur lui »). Quelque deux mois après les faits à l'origine de la présente espèce, ces dispositions ont été remplacées, à compter du 1^{er} avril 2002, par une nouvelle instruction sur les mesures de contrainte pouvant être employées par la police à l'égard de journalistes³. Cette directive renvoie largement à la jurisprudence de la Cour⁴ et prévoit notamment que « lorsque la protection d'une source journalistique est en jeu, il ne peut être recouru à des mesures de contrainte que dans le respect des conditions de l'article 10 § 2 »⁵. Ces

1. Les dispositions pertinentes de ces directives se trouvent exposées au paragraphe 40 de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Voskuil c. Pays-Bas*, n° 64752/01, 22 novembre 2007.

2. L'article 7 de l'instruction de 1988 comporte des dispositions concernant la saisie des données journalistiques et se trouve cité au paragraphe 40 de l'arrêt *Voskuil* précité.

3. L'instruction sur l'application de mesures de contrainte à l'égard de journalistes est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2002 ; voir *Voskuil* précité, § 41.

4. Ibidem.

5. Ibidem.

faits me confortent dans mon opinion selon laquelle les actes accomplis par la police en l'espèce étaient contraires à l'article 10 de la Convention.

En concluant à la non-violation, la majorité se contente de pointer un doigt judiciaire en direction des autorités néerlandaises et elle envoie un signal dangereux aux forces de police partout en Europe, dont certains agents peuvent parfois être tentés de faire preuve d'un même « manque regrettable de modération ». Je considère que l'arrêt rendu par la Cour va quasiment supprimer toute possibilité pour les journalistes de se fier entièrement au principe juridique général en vertu duquel leurs sources confidentielles et les éléments obtenus grâce à elles sont protégés par la loi.