

Paris, le 20 juillet 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-188

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ;

Vu la décision du Conseil Constitutionnel du 10 octobre 1984 ;

Vu les articles L.7111-3 alinéa 1 et R.7111-9 du code du travail ;

Vu les articles L.3121-11 et L.3121-17 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales

Saisie des difficultés rencontrées par un journaliste, titulaire de la carte provisoire d'identité de journaliste professionnel, qui dénonce le refus d'accès à la tribune presse qui lui a été opposé ainsi que la restriction des documents remis aux journalistes dont il a fait l'objet lors d'une séance plénière du Conseil départemental de Y.

Considère que le refus opposé par le Conseil départemental de Y à Monsieur X, journaliste professionnel, concernant l'accès à l'espace réservé à la presse et la transmission des documents remis aux journalistes est constitutif d'une atteinte injustifiée à la liberté de la presse protégée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en ce qu'il méconnaît la qualité de journaliste et n'a pas permis la collecte d'informations. Par conséquent, ce refus constitue une atteinte aux droits et libertés des usagers du service public, au sens de l'article 4 °1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Recommande au président du Conseil départemental de Y d'autoriser, lors des séances du Conseil, l'accès à l'espace réservé aux journalistes et la remise de documents qui leur sont destinés, aux titulaires de la carte provisoire d'identité de journaliste professionnel conformément aux articles L.7111-3 alinéa 1 et R.7111-9 du code du travail.

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le président du Conseil départemental de Y dans un délai de trois mois suivant la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

1- Rappel des faits

Par courrier reçu le 5 avril 2019, le Défenseur des droits a été saisi des difficultés rencontrées par Monsieur X, journaliste professionnel, suite au refus d'accès à l'espace réservé à la presse qui lui a été opposé lors d'une séance plénière du Conseil départemental de Y.

Monsieur X indique être titulaire de la carte provisoire d'identité de journaliste professionnel sur laquelle figure la mention « Art. R7111-9 du code du travail », depuis le 1^{er} janvier 2017, renouvelée jusqu'à ce jour par la commission de la carte d'identité des journalistes professionnels. Il précise détenir cette carte, initialement au titre des fonctions de journaliste qu'il a exercées au sein de Z jusqu'en juillet 2016, puis en qualité de journaliste indépendant.

En outre, il déclare être le fondateur de l'association A, dotée depuis le mois de septembre 2020 du statut de média d'information sociale de proximité, et recevoir à ce titre une aide financière attribuée par le ministère de la Culture.

Il soutient que lors de la séance plénière du Conseil départemental de Y du 12 décembre 2018, l'attachée de communication du président lui a refusé l'accès à l'espace réservé à la presse, alors même qu'il y avait eu accès jusque-là.

Il a été invité à rejoindre l'espace réservé au public, ce qu'il a fait.

En outre, il ne lui a pas été permis de prendre connaissance des documents distribués aux journalistes au cours de la séance.

Monsieur X précise également qu'à ce jour il n'est plus convié aux « événements presse » du Conseil départemental de Y depuis cet incident.

Il estime que ce refus d'accès à l'espace réservé à la presse et de délivrance des documents remis aux journalistes constitue une atteinte à l'exercice de sa profession de journaliste et à la liberté de la presse.

2. Instruction menée par le Défenseur des droits

Par courrier du 4 juillet 2019, les services du Défenseur des droits ont sollicité les observations du président du Conseil départemental de Y relativement au refus opposé à Monsieur X d'une part, ainsi que la transmission des dispositions réglementaires applicables à l'accès à la tribune presse de la séance plénière du Conseil départemental d'autre part.

Par courrier du 22 juillet 2019, le président du Conseil départemental de Y a transmis des éléments de réponse.

Par courrier du 16 janvier 2020, les services du Défenseur des droits ont sollicité la communication des délibérations du Conseil départemental de Y encadrant la présence des journalistes aux séances publiques ainsi que des précisions sur les conditions nécessaires à l'obtention de la qualité de *média identifié*.

Le président du Conseil départemental de Y a répondu par courrier du 7 février 2020.

Le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au président du Conseil départemental de Y le 21 décembre 2020 qui lui a répondu par courrier du 9 mars 2021.

Il apparaît qu'en refusant à Monsieur X l'accès à l'espace réservé à la presse, la délivrance des documents distribués aux journalistes ainsi que la reconnaissance de sa qualité de journaliste, le Conseil départemental limite la collecte d'informations, qui est une des composantes de la liberté de la presse telle que prévue par la jurisprudence constitutionnelle et européenne.

3. Cadre juridique

Dans sa décision du 10 octobre 1984¹, le Conseil Constitutionnel consacre la valeur constitutionnelle de la liberté de la presse considérant qu'il s'agit d'une « *liberté fondamentale d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et de la souveraineté nationale* ».

La Cour européenne des droits de l'homme juge, sur le fondement de l'article 10 de la Conv.EDH, que la liberté de la presse est le « *chien de garde* » de la société démocratique².

Plus spécifiquement, la Cour européenne juge que la collecte d'informations est « *une étape préparatoire essentielle du travail de journalisme et inhérente à la liberté de la presse et, à ce titre, elle est protégée* »³. Les obstacles pour restreindre l'accès à des informations risquent, selon elle, d'avoir pour effet que les journalistes 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.

Dès lors, conformément à l'article 10 de la Convention, la collecte d'informations par les journalistes ne peut faire l'objet d'une restriction que si, d'une part, elle est prévue par la loi, laquelle doit être précise et claire, d'autre part, elle est nécessaire à la poursuite d'un des objectifs fixés par cet article, tels que la protection de la sécurité publique, de la santé, de la morale ou de la réputation d'autrui.

Eu égard à l'absence de protection spécifique de la qualité de journaliste (4.1), de fondement juridique précis aux refus d'accès à l'espace réservé à la presse et de délivrance des documents distribués aux journalistes (4.2), et de justification des restrictions (4.3), la Défenseure des droits considère que les refus opposés à Monsieur X par le Conseil départemental de Y constituent une violation de la liberté de la presse et par là même une atteinte aux droits et libertés des usagers du service public.

4. Discussion

4.1 Le non-respect de la protection spécifique de la qualité de journaliste

Selon l'article L.7111-3 alinéa 1 du code du travail : « *Est journaliste professionnel toute personne qui a pour activité principale, régulière et rétribuée, l'exercice de sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, publications quotidiennes et périodiques ou agences de presse et qui en tire le principal de ses ressources* ».

¹ Cons. Const., 10 octobre 1984, *Entreprises de presse*, n° 84-181 DC.

² CEDH, 26 novembre 1991, *Sunday Times et Observer et Guardian*.

³ CEDH, GC, 27 juin 2017, *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, para. 128 ; CEDH, GC, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, para. 130 ; CEDH, 17 février 2015, *Guseva c. Bulgarie*, para. 37 ; CEDH, 31 juillet 2012, *Shapovalov c. Ukraine*, para. 68.

L'article R.7111-9 du même code précise que : « *Lorsque, sans faute de sa part, un journaliste professionnel ayant possédé cette qualité pendant deux ans au moins se trouve momentanément privé de travail, la commission peut lui délivrer une carte provisoire d'identité de journaliste professionnel dont la durée est expressément limitée.*

Cette carte ne diffère de la carte ordinaire que par l'absence d'indication des publications, agences de presse ou entreprises de communication audiovisuelle dans lesquelles le titulaire est employé ».

Concernant l'accès aux séances du Conseil départemental, le président du Conseil départemental de Y a fait valoir, par courrier du 22 juillet 2019, que « *conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales, les séances du Conseil départemental sont publiques. A cet égard, l'ensemble des travaux menés par l'Assemblée départementale lors de ses séances plénières (annoncées préalablement en ligne sur le site internet de la collectivité) sont donc accessibles librement à toutes les personnes en formulant préalablement la demande. Celles-ci peuvent ainsi à cet effet rejoindre la tribune ouverte au public* ». Il a par ailleurs observé que, « *toujours conformément au code général des collectivités territoriales, (...) notre collectivité territoriale a fait le choix d'y convier uniquement les médias identifiés qui choisissent ou non de déléguer un représentant de leur rédaction. A ce titre, une table presse, avec un nombre limité de places leur est dédiée dans l'hémicycle. Cet espace n'est donc clairement pas ouvert à la communauté des blogueurs, quand bien même, ses représentants seraient titulaires d'une carte presse* ». Il a en outre fait valoir que ces pratiques ont toujours prévalu au sein du Conseil départemental.

Par courrier du 7 février 2020, il a ajouté que « *conformément aux dispositions du code du travail (article L. 7111-3), (...) seuls sont conviés à la table de presse les journalistes professionnels (qu'ils soient salariés, mensualisés ou rémunérés à la pige, à plein temps ou à mi-temps) ayant pour activité principale, régulière et rétribuée, l'exercice de leur profession dans une ou plusieurs entreprises de presse (dont les statuts doivent prévoir explicitement et à titre principal une mission d'information à l'égard du public), publications quotidiennes et périodiques, ou agences de presse et qui en tirent plus de 50 % de leurs ressources.* » Il a également précisé que « *l'ensemble de ces dispositions ont été portées à la connaissance de X dès le 14 février 2019. L'intéressé n'a pas été en mesure de justifier depuis sa qualité de journaliste professionnel au regard des dispositions rappelées ci-dessus* ».

Or il ressort des dispositions précitées combinées que Monsieur X, qui était titulaire de la carte d'identité des journalistes professionnels « Art. R.7111-9 du code du travail », valable du 1^{er} janvier 2018 au 31 mars 2019 et renouvelée jusqu'à ce jour, détenait la qualité de journaliste professionnel lorsque l'accès à la tribune presse lui a été refusé.

Partant, et en l'absence de toute réglementation spécifique en la matière, la circonstance que Monsieur X n'appartiendrait pas à un média identifié sur laquelle se fonde le Conseil départemental n'est pas de nature à le priver de sa qualité de journaliste professionnel.

Dès lors, il apparaît que celui-ci doit jouir des droits et privilèges, et répondre des devoirs, attachés à la profession de journaliste.

4.2 L'absence de fondement juridique aux refus d'accès à l'espace réservé à la presse et de délivrance des documents distribués aux journalistes

La Cour de B soumet à un contrôle strict les mesures qui éloignent les journalistes des lieux de débats, notamment lorsqu'il s'agit de débats initiés par des autorités publiques⁴.

Il ressort de l'article L. 3121-11 du code général des collectivités territoriales que les séances du Conseil départemental sont en principe publiques.

Quant aux délibérations du Conseil départemental, l'article L. 3121-17 alinéa 2 dispose que : « *Toute personne a le droit de demander communication des délibérations et procès-verbaux des séances publiques du Conseil départemental, des délibérations de la commission permanente, des budgets et des comptes du département ainsi que des arrêtés du président* ».

La loi n'apporte pas de précisions spécifiques supplémentaires sur l'organisation des séances.

Par courrier du 22 juillet 2019, le président du Conseil départemental a indiqué que la collectivité territoriale avait fait le choix de n'y convier que les médias identifiés, à l'exclusion de la communauté des blogueurs, quand bien même ses représentants seraient titulaires d'une carte presse. Par courrier du 7 février 2020, il a précisé « *qu'aucune délibération n'a été prise visant à encadrer plus particulièrement la présence des journalistes aux séances publiques (...)* ».

Par conséquent, la création d'espaces dédiés à l'accueil des journalistes de médias identifiés lors des séances publiques du Conseil départemental et la communication des documents qui leur sont réservés résulteraient d'une pratique informelle opposable à l'ensemble des journalistes professionnels.

Cette pratique consistant à opérer une distinction entre journalistes professionnels selon qu'ils exercent ou non au sein d'un *média identifié* est source d'insécurité juridique dès lors qu'elle s'inscrit en dehors de tout cadre juridique et manque de clarté, rendant imprévisible l'exécution de leurs missions d'information.

Ainsi, la Défenseure des droits conclut que l'absence de fondement juridique aux refus d'accès à l'espace réservé aux journalistes et de remise de documents qui leur sont destinés opposés, porte atteinte à la liberté de la presse protégée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, et constitue une atteinte aux droits des usagers du service public, au sens de l'article 4° 1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

4.3 L'absence de justification aux restrictions à la collecte d'informations du journaliste

Selon la jurisprudence de la Cour, les mesures restreignant l'accès aux espaces de débats publics d'assemblées locales ou nationales doivent être soumises à un contrôle strict au regard de la protection accordée à la liberté de la presse.

A titre d'exemple, la Cour a jugé que l'exclusion de journalistes de la tribune qui leur est réservée dans l'enceinte d'un Parlement lors de travaux parlementaires constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté de la presse dès lors que ceux-ci exerçaient leur droit à communiquer des informations au public et ne représentaient aucune menace pour la sécurité publique et pour le maintien de l'ordre en salle des séances⁵. Le raisonnement de la Cour repose sur le fait que l'évacuation empêchait les journalistes d'avoir instantanément et

⁴ CEDH, 9 février 2017, *Selmani et autres c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, para. 75.

⁵ Préc. note 7, paras. 80 et 84.

directement connaissance des événements se déroulant en salle des séances, alors qu'il s'agit d'éléments importants pour l'exercice de l'activité journalistique des requérants dont le public n'aurait pas dû être privé⁶.

5. Les recommandations de la Défenseure des droits

La Défenseure des droits considère que le refus opposé par le Conseil départemental de Y à Monsieur X, journaliste professionnel, concernant l'accès à l'espace réservé à la presse et la transmission des documents remis aux journalistes est constitutif d'une atteinte injustifiée à la liberté de la presse protégée par l'article 10 de la Conv.EDH et par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'il méconnaît la qualité de journaliste et n'a pas permis la collecte d'informations. Par conséquent, ce refus constitue une atteinte aux droits des usagers du service public, au sens de l'article 4 °1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Compte tenu de ce qui précède, la Défenseure des droits recommande au président du Conseil départemental de Y d'autoriser, lors des séances du Conseil, l'accès à l'espace réservé aux journalistes et la remise de documents qui leur sont destinés, aux titulaires de la carte provisoire d'identité de journaliste professionnel, conformément aux articles L.7111-3 alinéa 1 et R.7111-9 du code du travail.

La Défenseure des droits demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le président du Conseil départemental de Y dans un délai de trois mois suivant la notification de la présente décision.

⁶ Préc. note 8.