

BGE 20010628_24699_94 vom 28. Juni 2001

Bundesgericht (BGE), 2001-06-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_20010628_24699_94

FR: BGE 20010628_24699_94 du 28 juin 2001

IT: BGE 20010628_24699_94 del 28 giugno 2001

Regeste

Regeste Diese Zusammenfassung existiert nur auf Französisch. SUISSE: Art. 35 par. 3 CEDH. Exception préliminaire. Conditions de recevabilité d'une requête. Le parachèvement de la requête initiale peut notamment porter notamment sur la preuve que le demandeur a épuisé toutes les voies de recours internes, même s'il l'a fait après le dépôt de ladite requête, pourvu que ce soit avant la décision sur la recevabilité (ch. 33). Conclusion: rejet de l'exception préliminaire. Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009 SUISSE: Art. 1er CEDH. Responsabilité de l'Etat pour les actes de personnes privées. À l'engagement plutôt négatif d'un Etat de s'abstenir de toute ingérence dans les droits garantis par la Convention peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à ces droits, dont l'inobservation peut entraîner la responsabilité de l'Etat. Pour examiner si la publicité litigieuse pouvait être diffusée, la société de droit privé pour la publicité télévisée (à présent Publisuisse AG), puis les autorités et juridictions nationales se sont fondées sur l'art. 18 al. 5 de la Loi fédérale sur la radio et la télévision qui interdit expressément la propagande politique à la télévision. Cette disposition a empêché en fait l'expression de l'opinion politique de la requérante, de sorte que la responsabilité de l'Etat défendeur est engagée à l'égard d'une éventuelle violation de la liberté d'expression (ch. 44 - 47). Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009 SUISSE: Art. 10 CEDH. Refus de diffuser une publicité télévisée en raison de son caractère politique. Eu égard au souci de la protection des animaux qu'elle exprime en partie par des images percutantes et à son commentaire exhortant les téléspectateurs à réduire leur consommation de viande, cette publicité peut être considérée comme politique car elle traduit des opinions controversées tenant à la société moderne en général. L'ingérence était dès lors prévue par la loi (ch. 52 - 58). Cette mesure visait le but légitime de protection des droits d'autrui en garantissant l'indépendance du diffuseur et en préservant le débat politique des pressions de puissants groupes financiers et d'une influence commerciale indue (ch. 61 - 62). L'interdiction de la publicité à caractère politique, qui ne s'applique qu'aux médias audio-visuels et non à d'autres, tels que la presse écrite, ne semble pas procéder d'un besoin particulièrement impérieux. En outre, il n'a pas été allégué que l'association requérante constituait un puissant groupe financier visant à restreindre l'indépendance du diffuseur ou abuser d'un avantage concurrentiel; elle souhaitait seulement participer au débat général sur la protection et l'élevage des animaux et les autorités n'ont par ailleurs pas souligné le caractère dérangeant de certaines séquences ou certains termes pour justifier leur refus. Enfin, le seul moyen de toucher l'ensemble du public suisse était la chaîne de télévision nationale. Dès lors, les motifs avancés pour justifier le refus de diffuser la publicité n'étaient pas pertinents et suffisants et la mesure était disproportionnée (ch. 66 - 79). Conclusion: violation de l'art. 10 CEDH. Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009 SUISSE: Art. 14 combiné avec l'art. 10 CEDH. Droit d'accès à la publicité télévisée dénié à une association visant à réduire la consommation de viande alors qu'il est régulièrement accordé à l'industrie de la viande. Les annonces promotionnelles émanant de l'industrie de la viande visaient à

accroître son chiffre d'affaires, alors que la publicité de l'association requérante exhortait à réduire la consommation de viande, exprimait une opposition à l'élevage en batterie et concernait la protection des animaux. En conséquence, ces deux entités ne sauraient être considérées comme étant placées dans une situation comparable, leurs publicités ayant un objet différent (ch. 86 - 88). Conclusion: non-violation de l'art. 14 combiné avec l'art. 10 CEDH. Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009

Regeste SUISSE: Art. 35 par. 3 CEDH. Exception préliminaire. Conditions de recevabilité d'une requête. Le parachèvement de la requête initiale peut notamment porter notamment sur la preuve que le demandeur a épuisé toutes les voies de recours internes, même s'il l'a fait après le dépôt de ladite requête, pourvu que ce soit avant la décision sur la recevabilité (ch. 33). Conclusion: rejet de l'exception préliminaire. Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009 SUISSE: Art. 1er CEDH. Responsabilité de l'Etat pour les actes de personnes privées. À l'engagement plutôt négatif d'un Etat de s'abstenir de toute ingérence dans les droits garantis par la Convention peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à ces droits, dont l'inobservation peut entraîner la responsabilité de l'Etat. Pour examiner si la publicité litigieuse pouvait être diffusée, la société de droit privé pour la publicité télévisée (à présent Publisuisse AG), puis les autorités et juridictions nationales se sont fondées sur l'art. 18 al. 5 de la Loi fédérale sur la radio et la télévision qui interdit expressément la propagande politique à la télévision. Cette disposition a empêché en fait l'expression de l'opinion politique de la requérante, de sorte que la responsabilité de l'Etat défendeur est engagée à l'égard d'une éventuelle violation de la liberté d'expression (ch. 44 - 47). Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009 SUISSE: Art. 10 CEDH. Refus de diffuser une publicité télévisée en raison de son caractère politique. Eu égard au souci de la protection des animaux qu'elle exprime en partie par des images percutantes et à son commentaire exhortant les téléspectateurs à réduire leur consommation de viande, cette publicité peut être considérée comme politique car elle traduit des opinions controversées tenant à la société moderne en général. L'ingérence était dès lors prévue par la loi (ch. 52 - 58). Cette mesure visait le but légitime de protection des droits d'autrui en garantissant l'indépendance du diffuseur et en préservant le débat politique des pressions de puissants groupes financiers et d'une influence commerciale indue (ch. 61 - 62). L'interdiction de la publicité à caractère politique, qui ne s'applique qu'aux médias audio-visuels et non à d'autres, tels que la presse écrite, ne semble pas procéder d'un besoin particulièrement impérieux. En outre, il n'a pas été allégué que l'association requérante constituait un puissant groupe financier visant à restreindre l'indépendance du diffuseur ou abuser d'un avantage concurrentiel; elle souhaitait seulement participer au débat général sur la protection et l'élevage des animaux et les autorités n'ont par ailleurs pas souligné le caractère dérangeant de certaines séquences ou certains termes pour justifier leur refus. Enfin, le seul moyen de toucher l'ensemble du public suisse était la chaîne de télévision nationale. Dès lors, les motifs avancés pour justifier le refus de diffuser la publicité n'étaient pas pertinents et suffisants et la mesure était disproportionnée (ch. 66 - 79). Conclusion: violation de l'art. 10 CEDH. Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009 SUISSE: Art. 14 combiné avec l'art. 10 CEDH. Droit d'accès à la publicité télévisée dénié à une association visant à réduire la consommation de viande alors qu'il est régulièrement accordé à l'industrie de la viande. Les annonces promotionnelles émanant de l'industrie de la viande visaient à accroître son chiffre d'affaires, alors que la publicité de l'association requérante exhortait à réduire la consommation de viande, exprimait une opposition à l'élevage en batterie et concernait la protection des animaux. En conséquence, ces deux entités ne sauraient être considérées comme étant placées dans une

situation comparable, leurs publicités ayant un objet différent (ch. 86 - 88). Conclusion: non-violation de l'art. 14 combiné avec l'art. 10 CEDH. Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009

Regesto Questo riassunto esiste solo in francese. SUISSE: Art. 35 par. 3 CEDH. Exception préliminaire. Conditions de recevabilité d'une requête. Le parachèvement de la requête initiale peut notamment porter notamment sur la preuve que le demandeur a épuisé toutes les voies de recours internes, même s'il l'a fait après le dépôt de ladite requête, pourvu que ce soit avant la décision sur la recevabilité (ch. 33). Conclusion: rejet de l'exception préliminaire. Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009 SUISSE: Art. 1er CEDH. Responsabilité de l'Etat pour les actes de personnes privées. À l'engagement plutôt négatif d'un Etat de s'abstenir de toute ingérence dans les droits garantis par la Convention peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à ces droits, dont l'inobservation peut entraîner la responsabilité de l'Etat. Pour examiner si la publicité litigieuse pouvait être diffusée, la société de droit privé pour la publicité télévisée (à présent Publisuisse AG), puis les autorités et juridictions nationales se sont fondées sur l'art. 18 al. 5 de la Loi fédérale sur la radio et la télévision qui interdit expressément la propagande politique à la télévision. Cette disposition a empêché en fait l'expression de l'opinion politique de la requérante, de sorte que la responsabilité de l'Etat défendeur est engagée à l'égard d'une éventuelle violation de la liberté d'expression (ch. 44 - 47). Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009 SUISSE: Art. 10 CEDH. Refus de diffuser une publicité télévisée en raison de son caractère politique. Eu égard au souci de la protection des animaux qu'elle exprime en partie par des images percutantes et à son commentaire exhortant les téléspectateurs à réduire leur consommation de viande, cette publicité peut être considérée comme politique car elle traduit des opinions controversées tenant à la société moderne en général. L'ingérence était dès lors prévue par la loi (ch. 52 - 58). Cette mesure visait le but légitime de protection des droits d'autrui en garantissant l'indépendance du diffuseur et en préservant le débat politique des pressions de puissants groupes financiers et d'une influence commerciale indue (ch. 61 - 62). L'interdiction de la publicité à caractère politique, qui ne s'applique qu'aux médias audio-visuels et non à d'autres, tels que la presse écrite, ne semble pas procéder d'un besoin particulièrement impérieux. En outre, il n'a pas été allégué que l'association requérante constituait un puissant groupe financier visant à restreindre l'indépendance du diffuseur ou abuser d'un avantage concurrentiel; elle souhaitait seulement participer au débat général sur la protection et l'élevage des animaux et les autorités n'ont par ailleurs pas souligné le caractère dérangeant de certaines séquences ou certains termes pour justifier leur refus. Enfin, le seul moyen de toucher l'ensemble du public suisse était la chaîne de télévision nationale. Dès lors, les motifs avancés pour justifier le refus de diffuser la publicité n'étaient pas pertinents et suffisants et la mesure était disproportionnée (ch. 66 - 79). Conclusion: violation de l'art. 10 CEDH. Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009 SUISSE: Art. 14 combiné avec l'art. 10 CEDH. Droit d'accès à la publicité télévisée dénié à une association visant à réduire la consommation de viande alors qu'il est régulièrement accordé à l'industrie de la viande. Les annonces promotionnelles émanant de l'industrie de la viande visaient à accroître son chiffre d'affaires, alors que la publicité de l'association requérante exhortait à réduire la consommation de viande, exprimait une opposition à l'élevage en batterie et concernait la protection des animaux. En conséquence, ces deux entités ne sauraient être considérées comme étant placées dans une situation comparable, leurs publicités ayant un objet différent (ch. 86 - 88). Conclusion: non-violation de l'art. 14 combiné avec l'art. 10 CEDH. Arrêt de la CourEDH du 30.06.2009

Erwägungen

E. 31

Comme il l'avait déjà fait devant la Commission, le Gouvernement soutient que l'association requérante a abusé de son droit de recours au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Ainsi, en introduisant sa requête, elle a déclaré que le recours de droit administratif ne lui était pas ouvert. Pourtant, en même temps, elle a précisément saisi le Tribunal fédéral d'un tel recours, ce qui a conduit à l'arrêt pris par cette juridiction le 20 août 1997.

E. 32

La Cour relève que l'association requérante a introduit le 13 juillet 1994 une requête à la Commission, dans laquelle elle dénonçait le refus de diffuser une publicité. Peu de temps avant, le 18 juin 1994, elle avait soulevé pour l'essentiel le même grief dans un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, qui a rendu sa décision le 20 août 1997.

E. 33

La Cour rappelle que selon sa jurisprudence il n'y a pas de raison pour que le parachèvement de la requête initiale ne puisse porter notamment sur la preuve que le demandeur a satisfait aux conditions de l'article 35 § 1 de la Convention, fût-ce après le dépôt de ladite requête, pourvu que cela soit avant la décision sur la recevabilité (*Ringeisen c. Autriche* , arrêt du 16 juillet 1971, série A no 13, pp. 37-38, §§ 89-93). La Cour n'aperçoit aucun motif de réexaminer ces questions.

E. 34

Il s'ensuit que l'exception préliminaire du Gouvernement doit être rejetée. II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

E. 35

L'association requérante se plaint que le refus de diffuser sa publicité a emporté violation de l'article 10 de la Convention, 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. »

E. 36

Le Gouvernement réfute cette allégation. A. Responsabilité de l'Etat défendeur

E. 37

Avant de se pencher sur la substance du grief, la Cour doit examiner si une quelconque responsabilité peut être imputée à l'Etat défendeur. 1. Arguments des parties

E. 38

Selon l'association requérante, l'Etat n'est pas autorisé à déléguer des fonctions à des personnes de droit privé dans des conditions telles que la « privatisation » qui en résulte porte atteinte à des droits fondamentaux. Puisque la diffusion des programmes de radio et de télévision en Suisse est toujours subordonnée à l'octroi d'une concession accordée par l'Etat, celui-ci est tenu, lorsqu'il élabore les lois réglementant ces concessions, de garantir le respect de la liberté d'expression. Ce point de vue était déjà considéré à l'époque des faits comme une disposition non écrite du droit constitutionnel suisse. Le Gouvernement n'a pas été dispensé de l'obligation de faire son possible pour veiller à ce que la liberté d'information puisse être mise en oeuvre dans ce domaine particulier.

E. 39

L'association requérante allègue en outre que les différentes dispositions juridiques régissant les activités de la SSR, d'une part, et de AGW, d'autre part, ne permettaient pas de veiller suffisamment au respect de son droit à la liberté d'expression au sens de l'article 10 de la Convention. La séparation entre le droit privé et le droit public ne prend pas assez en compte le fait que, dans certains cas, la liberté d'expression donne à une personne le droit de formuler une opinion sur des questions sociales dans la partie d'un programme de télévision financé par les annonceurs, c'est-à-dire pendant ce qu'on appelle « la pause publicitaire ». Invoquant l'affaire *Artico c. Italie* (arrêt du 13 mai 1980, série A no 37, pp. 15-16, § 33), l'association requérante souligne que la Convention vise à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs.

E. 40

Le Gouvernement soutient que l'article 10 de la Convention n'est pas applicable en l'espèce. La question s'est posée de savoir si cette disposition consacrait un « droit d'antenne », c'est-à-dire un droit d'accès à un média particulier contrôlé par une tierce personne. A supposer que tel soit le cas, le refus de AGW de diffuser la publicité n'a pas engagé la responsabilité des autorités suisses. Celles-ci n'exercent aucun contrôle sur ladite société, établie et régie selon les règles de droit privé, et elles ne l'ont pas empêchée de diffuser des publicités. En outre, l'article 18 § 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision ne peut servir de base légale pour établir en l'espèce la responsabilité des autorités suisses. Dès lors, les raisons données par la société dans sa lettre du 24 janvier 1994 pour refuser la publicité, en particulier qu'elle n'était pas tenue de diffuser des publicités qui étaient préjudiciables à ses intérêts commerciaux et touchaient à ses droits éditoriaux, étaient de nature personnelle. Invoquant l'affaire *Gustafsson c. Suède* (arrêt du 25 avril 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, p. 658, § 60), le Gouvernement estime que la présente espèce implique des relations entre des personnes morales de droit privé, AGW et l'association requérante. A supposer que l'article 10 de la Convention soit applicable, les autorités suisses ne seraient responsables qu'en ce qui concerne les obligations positives qui leur incombent en vertu de cette disposition.

E. 41

Le Gouvernement allègue en outre que la SSR n'exerce aucune fonction de service public lorsqu'elle diffuse des publicités, et peut à cet égard invoquer la liberté du commerce, garantie par la Constitution, ainsi que la liberté contractuelle. Cette situation n'est en rien modifiée par le fait que la SSR a délégué ses fonctions d'acquisition des publicités à AGW, bien qu'il faille prendre en compte le droit international et le droit interne, y compris les

dispositions sur l'interdiction de la publicité contenues dans la loi fédérale sur la radio et la télévision. Les deux sociétés sont régies par le droit privé. Par conséquent, il convient d'examiner au regard du droit privé si les autorités suisses ont une obligation positive d'assurer effectivement la liberté d'expression parmi les personnes privées. En droit public se pose la question de la compatibilité avec l'article 10 de la Convention de l'interdiction de la publicité énoncée à l'article 18 § 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision.

E. 42

Quant à la question de droit public en l'espèce, le Gouvernement estime que les exigences posées par l'article 10 de la Convention ont été remplies. Il invoque l'arrêt rendu le 20 août 1997 par le Tribunal fédéral, qui a reconnu que l'association requérante pouvait revendiquer devant lui les droits garantis par l'article 10 de la Convention, bien que cette disposition ne prévoie pas de « droit d'antenne ». Dans les faits, la haute juridiction a examiné les griefs présentés par l'association requérante sur le terrain de l'article 10, notamment à la lumière de la jurisprudence des organes de Strasbourg.

E. 43

Quant à la question de droit privé, le Gouvernement souligne la jurisprudence de principe du Tribunal fédéral selon laquelle tant les droits constitutionnels que les droits tirés de la Convention peuvent également s'appliquer « horizontalement » dans les relations entre des personnes privées. Cette jurisprudence a depuis lors été consacrée par l'article 35 de la Constitution fédérale suisse actuellement en vigueur. Ainsi, les droits individuels sont garantis devant les tribunaux et par la législation. En l'espèce, le Tribunal fédéral a estimé qu'il convenait de résoudre d'abord le litige sous l'angle du droit privé. En fait, le refus de AGW relevait de l'examen de la commission de la concurrence, qui se serait sans aucun doute intéressée aux effets « horizontaux » des droits fondamentaux entre des personnes privées. 2. Appréciation de la Cour

E. 44

Il n'est pas controversé par les parties que AGW est une société de droit privé suisse. Dès lors, la question se pose de savoir si son refus de diffuser la publicité de l'association requérante relève de la juridiction de l'Etat défendeur. A cet égard, la Cour prend note en particulier de l'argument de celui-ci selon lequel AGW, lorsqu'elle décide d'acquérir une publicité, agit en tant que partie privée jouissant de la liberté contractuelle.

E. 45

Aux termes de l'article 1 de la Convention, les Etats contractants « reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis (...) [dans] la (...) Convention ». Ainsi que la Cour l'a dit dans l'affaire *Marckx c. Belgique* (arrêt du 13 juin 1979, série A no 31, pp. 14-15, § 31 ; voir également *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 août 1981, série A no 44, p. 20, § 49), à l'engagement plutôt négatif d'un Etat de s'abstenir de toute ingérence dans les droits garantis par la Constitution « peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes » à ces droits. La responsabilité d'un Etat peut donc être engagée s'il n'a pas respecté son obligation d'édicter une législation interne.

E. 46

La Cour estime qu'il n'est pas souhaitable, encore moins nécessaire, d'élaborer une théorie générale concernant la mesure dans laquelle les garanties de la Convention doivent être

étendues aux relations entre les personnes privées.

E. 47

Il suffit de dire qu'en l'espèce, AGW, puis le Tribunal fédéral dans son arrêt du 20 août 1997 se sont tous deux fondés, lorsqu'ils ont examiné la demande de l'association requérante visant la diffusion de la publicité litigieuse, sur l'article 18 de la loi fédérale sur la radio et la télévision qui interdit « la propagande politique ». Le droit interne, tel que l'a interprété le Tribunal fédéral en dernier ressort, légitime donc le traitement dont se plaint l'association requérante (voir les arrêts Marckx et Young, James et Webster précités). En réalité, le discours politique de l'association requérante a fait l'objet d'une interdiction. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour estime que la responsabilité de l'Etat défendeur au sens de l'article 1 de la Convention pour tout manquement à l'article 10 qui en résulterait peut être engagée de ce fait. B. Existence d'une ingérence dans l'exercice par l'association requérante des droits que lui reconnaît l'article 10 de la Convention

E. 48

La responsabilité de l'Etat défendeur ayant été établie, le refus de diffuser la publicité de l'association requérante s'analyse en une « ingérence par une autorité publique » dans l'exercice des droits garantis par l'article 10.

E. 49

Pareille ingérence enfreint la Convention si elle ne remplit pas les exigences du paragraphe 2 de l'article 10. Il échet donc d'examiner si elle était « prévue par la loi », tournée vers l'un ou plusieurs des buts légitimes énoncés dans ce paragraphe, et « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre. C. « Prévues par la loi »

E. 50

L'association requérante allègue l'insuffisance de base légale de l'atteinte à ses droits par AGW. La publicité qu'elle avait l'intention de diffuser ne saurait être considérée comme « politique ». Elle contenait simplement des informations sous forme d'images, dépourvues de tout élément linguistique, visant à expliquer comment les cochons se comportent dans un environnement naturel et comment, en revanche, ils sont parqués par des êtres humains dans des enclos surpeuplés. Cela mérite au plus le qualificatif d'information. Le fait que des informations de ce type puissent avoir des conséquences politiques n'en fait pas de la propagande politique. Le premier objet de l'information est de fournir des éclaircissements et de diffuser les connaissances qui conduisent en définitive aux décisions politiques correctes. 51. Le Gouvernement allègue que toute atteinte aux droits de l'association requérante était « prévue par la loi » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention, puisqu'elle se fondait sur l'article 18 § 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, laquelle a été dûment publiée et était donc accessible à l'association requérante. Si le terme « politique » est quelque peu vague, une précision absolue n'est pas requise, et il incombe aux autorités nationales de dissiper tout doute éventuel quant à l'interprétation des dispositions en question. En l'espèce, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 20 août 1997, a estimé que la publicité litigieuse, qui s'élevait contre l'industrie de la viande, n'avait pas un caractère commercial et devait en fait s'inscrire dans le cadre plus général du militantisme de cette association en faveur de la protection des animaux. 52. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les mots « prévue par la loi » non seulement imposent que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible aux justiciables et prévisible dans ses effets (

Amann c. Suisse [GC], no 27798/95, CEDH 2000-II). Toutefois, il appartient aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (arrêts Kopp c. Suisse , 25 mars 1998, Recueil 1998-II, p. 541, § 59, et Kruslin c. France , 24 avril 1990, série A no 176-A, pp. 21-22, § 29). 53. En l'espèce, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 20 août 1997, a pris pour base légale l'article 18 § 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, qui interdit « la propagande politique », afin de justifier le refus de diffuser la publicité de la requérante. Cette interdiction est réitérée dans l'article 15 de l'ordonnance sur la radio et la télévision. 54. Il n'est pas en litige entre les parties que ces lois, dûment publiées, étaient accessibles à l'association requérante. Toutefois, la question se pose de savoir si cette réglementation était prévisible quant à ses effets. 55. La Cour rappelle que l'on peut considérer comme une « loi » au sens de l'article 10 § 2 une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue. La certitude, bien que souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements des situations. Aussi beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (voir, par exemple, les arrêts Hertel c. Suisse , 25 août 1998, Recueil 1998-VI, pp. 2325-2326, § 35 ; et Malone c. Royaume-Uni , 2 août 1984, série A no 82, pp. 31-32, § 66). 56. En l'espèce, il convient d'examiner si l'expression « propagande politique » contenue dans l'article 18 § 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision est formulée de manière à permettre à l'association requérante de prévoir qu'elle pouvait servir à interdire la diffusion de sa publicité télévisée. Celle-ci mettait en scène des cochons dans une forêt, ainsi que dans des enclos dans un hangar bruyant. Le commentaire établissait une comparaison entre leur situation et les camps de concentration, et exhortait les téléspectateurs à manger « moins de viande, pour [leur] santé, et dans l'intérêt des animaux et de l'environnement ». 57. De l'avis de la Cour, cette publicité échappe indubitablement au contexte commercial normal, dans lequel il s'agit d'inciter le public à acheter un produit particulier. Eu égard au souci de la protection des animaux qu'elle exprime en partie par des images percutantes, et à son commentaire exhortant les téléspectateurs à réduire leur consommation de viande, elle traduit plutôt des opinions controversées tenant à la société moderne en général, qui sont au centre de divers débats politiques. En effet, comme le Tribunal fédéral l'a souligné dans son arrêt du 20 août 1997 (paragraphe 23 ci-dessus), l'association requérante avait présenté sur ces questions une plainte disciplinaire au Parlement fédéral suisse. 58. En tant que telle, la publicité pouvait passer pour « politique » au sens de l'article 18 § 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision. Dès lors, il était « prévisible » pour l'association requérante que sa publicité ne serait pas diffusée pour ces motifs. L'ingérence était donc « prévue par la loi » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention. D. But légitime 59. L'association requérante soutient en outre qu'aucun but légitime ne justifiait l'atteinte à ses droits. 60. Pour le Gouvernement, le refus de diffuser la publicité litigieuse visait à permettre la formation d'une opinion publique préservée des pressions de puissants groupes financiers et, en même temps, à favoriser l'égalité des chances entre les différentes composantes de la société. Le refus garantissait également à la presse écrite un segment du marché publicitaire, contribuant ainsi à son autonomie financière. Selon le Gouvernement, la mesure se justifiait donc par « la protection (...) des droits d'autrui » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention. 61. La Cour prend note du

message adressé par le Conseil fédéral au Parlement suisse dans lequel il était expliqué que l'interdiction de la propagande politique énoncée à l'article 18 § 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision visait à empêcher de puissants groupes financiers d'obtenir un avantage concurrentiel dans le domaine politique. Dans son arrêt du 20 août 1997, le Tribunal fédéral estimait que l'interdiction servait à garantir en outre l'indépendance du diffuseur, à préserver le débat politique d'une influence commerciale indue, à assurer une certaine égalité des chances entre les différentes forces sociales et à soutenir la presse écrite, qui demeurait libre de faire paraître des publicités à caractère politique. 62. Dès lors, la Cour est convaincue que la mesure visait la « protection (...) des droits d'autrui » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention. E. « Nécessaire dans une société démocratique » 63. L'association requérante allègue que les mesures n'étaient pas proportionnées, puisqu'elle ne disposait d'aucun autre moyen valable pour diffuser la publicité en question. Les émissions télévisées de la SSR sont les seules à être diffusées et captées sur l'ensemble du territoire suisse. Le journal télévisé du soir et les prévisions météorologiques nationales qui le suivent rassemblent la plus forte audience, à savoir entre 50 et 70 % des téléspectateurs. Même des ressources financières considérables ne permettent pas de toucher un nombre de personnes aussi élevé via les chaînes privées régionales ou les chaînes étrangères pouvant être captées en Suisse. 64. Le Gouvernement estime que la mesure est proportionnée car elle était « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention. Il n'appartient pas à la Cour de prendre la place des autorités nationales. Comme les Etats contractants demeurent libres de choisir les mesures qui leur paraissent appropriées, la Cour ne peut négliger les caractéristiques matérielles et procédurales de leurs droits internes respectifs (Worm c. Autriche , arrêt du 29 août 1997, Recueil 1997-V, p. 1551, § 49). En l'espèce, dans son arrêt du 20 août 1997, le Tribunal fédéral était appelé à examiner des intérêts concurrents protégés par le même droit fondamental, c'est-à-dire la liberté de l'association requérante de diffuser ses idées, et la liberté de AGW et de la SSR de communiquer des informations. Admettre le point de vue de l'association requérante reviendrait à reconnaître un « droit d'antenne », lequel entraînerait une atteinte importante aux droits de AGW et de la SSR de décider quelles informations elles choisissent de porter à l'attention du public. En fait, l'article 10 obligerait alors une tierce personne à diffuser des informations qu'elle ne souhaite pas diffuser. Enfin, il faut protéger le public de coupures publicitaires intempestives dans les programmes de télévision. 65. A cet égard, le Gouvernement rappelle les diverses autres possibilités qui s'offraient à l'association requérante pour diffuser les informations en question, à savoir les émissions des télévisions et radios locales, la presse écrite et Internet. En outre, AGW avait offert à l'association requérante la possibilité de discuter des conditions de diffusion de ses publicités, proposition que l'intéressée a catégoriquement refusée. 66. La Cour rappelle que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante, particulièrement si la nature du discours est politique plutôt que commerciale (voir, entre autres, les arrêts Hertel précité, pp. 2329-2330, § 46, et Handyside c. Royaume-Uni , 7 décembre 1976, série

A no 24, p. 23, § 49). 67. Selon la jurisprudence de la Cour, l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique 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 se double d'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 lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10. 68. La Cour a pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, non point de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit 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 pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (*Sunday Times c. Royaume-Uni* (no 2) , arrêt du 26 novembre 1991, série A no 217, pp. 28-29, § 50). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes au principe consacré à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (*Hertel* précité). 69. Les autorités suisses disposaient donc d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un « besoin social impérieux » de refuser de diffuser la publicité. Pareille marge d'appréciation est particulièrement indispensable en matière commerciale, spécialement dans un domaine aussi complexe et fluctuant que la publicité (arrêts *markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne* , 20 novembre 1989, série A no 165, pp. 19-20, § 33, et *Jacobowski c. Allemagne* , 23 juin 1994, série A no 291-A, p. 14, § 26). 70. Toutefois, la Cour a conclu ci-dessus que la publicité de l'association requérante échappait au contexte commercial normal dans lequel il s'agit d'inciter le public à acheter un produit particulier, et qu'elle traduisait plutôt des opinions controversées tenant à la société moderne en général (paragraphe 57 ci-dessus). Les autorités suisses elles-mêmes ont considéré que le contenu de la publicité produite par l'association requérante était « politique » au sens de l'article 18 § 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision. En effet, il n'est pas contestable que, dans beaucoup de sociétés européennes, la protection et les modalités d'élevage des animaux donnaient et donnent toujours lieu à un débat général. 71. En conséquence, il y a lieu en l'espèce de relativiser l'ampleur de la marge d'appréciation, puisque l'enjeu portait non pas sur les intérêts strictement « commerciaux » de tel individu mais sur sa participation à un débat touchant à l'intérêt général (*Hertel* précité). 72. La Cour entend en conséquence procéder à un examen attentif de la proportionnalité des mesures litigieuses au but poursuivi. A cet égard, il lui revient de concilier la liberté d'expression de l'association requérante, d'une part, et les motifs avancés par les autorités suisses pour interdire la publicité à caractère politique, d'autre part, c'est-à-dire préserver l'opinion publique des pressions de puissants groupes financiers et d'influences commerciales indues, assurer l'égalité des chances entre les différentes forces sociales, garantir l'indépendance des diffuseurs vis-à-vis de sponsors puissants quant à leur politique éditoriale et, enfin, soutenir la presse écrite. 73. Certes, de puissants groupes financiers peuvent obtenir des avantages concurrentiels dans le domaine de la publicité commerciale et peuvent par ce moyen exercer des pressions sur les stations de radio et les chaînes de télévision diffusant les publicités et, finalement, compromettre la liberté de celles-ci. De telles situations portent atteinte au rôle fondamental de la liberté d'expression dans une société démocratique telle

que garantie par l'article 10 de la Convention, notamment quand elle sert à communiquer des informations et des idées d'intérêt général, auxquelles le public peut d'ailleurs prétendre. Pareille entreprise ne saurait réussir si elle ne se fonde sur le pluralisme, dont l'Etat est l'ultime garant. La remarque vaut spécialement pour les médias audiovisuels, dont les programmes se diffusent souvent à très grande échelle (Informationsverein Lentia et autres c. Autriche (no 1) , arrêt du 24 novembre 1993, série A no 276, p. 16, § 38). 74. En l'espèce, la mesure litigieuse, à savoir l'interdiction de la propagande politique énoncée à l'article 18 § 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, ne s'appliquait qu'aux émissions de radio et de télévision, et non à d'autres médias tels que la presse écrite. Le Tribunal fédéral a expliqué à cet égard dans son arrêt du 20 août 1997 que la télévision avait un impact plus puissant sur le public en raison de son caractère général et immédiat. Cependant, de l'avis de la Cour, si les autorités nationales peuvent avoir des raisons valables de mettre en place cette différence de traitement, l'interdiction de la publicité à caractère politique qui ne s'applique qu'à certains médias et non à d'autres ne semble pas procéder d'un besoin particulièrement impérieux. 75. En outre, il n'a pas été soutenu que l'association requérante elle-même constituait un puissant groupe financier qui, avec son projet de publicité, visait à restreindre l'indépendance du diffuseur, influencer l'opinion publique ou compromettre l'égalité des chances entre les différentes forces sociales. En effet, loin de tenter d'abuser d'un avantage concurrentiel, l'association requérante souhaitait seulement participer au débat général en cours sur la protection et l'élevage des animaux. La Cour ne saurait exclure qu'une interdiction de la « propagande politique » puisse être compatible avec les exigences de l'article 10 de la Convention dans certaines situations. Cependant, une ingérence donnée dans l'exercice des droits consacrés par l'article 10 doit se fonder sur des motifs « pertinents » et « suffisants ». En l'espèce, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 20 août 1997, a exposé de manière approfondie les motifs généraux qui justifiaient une interdiction de la « propagande politique ». Cependant, de l'avis de la Cour, les autorités nationales n'ont pas démontré de manière « pertinente et suffisante » en quoi les motifs généralement avancés pour légitimer l'interdiction de la publicité à caractère politique peuvent également servir à justifier l'ingérence dans les circonstances particulières de l'affaire de l'association requérante. 76. Les autorités internes n'ont pas fait valoir le caractère dérangeant de certaines séquences de la publicité ou de certains termes employés dans celle-ci pour justifier leur refus de la diffuser. Dès lors, il importe peu que les images et le commentaire de la publicité en question aient pu sembler provocateurs, voire désagréables. 77. Quant à l'observation du Gouvernement selon laquelle il existait diverses autres possibilités de diffuser l'information en question, la Cour constate que le seul moyen pour l'association requérante de toucher l'ensemble du public suisse était de passer par les programmes télévisés nationaux de la SSR, qui sont les seuls programmes diffusés dans tout le pays. AGW était l'unique instance responsable de la diffusion des publicités pendant ces programmes nationaux. Les chaînes de télévision régionales privées et les chaînes étrangères ne peuvent pas être reçues sur l'ensemble du territoire suisse. 78. Le Gouvernement a également fait valoir qu'accueillir la demande de l'association requérante reviendrait à accepter un « droit d'antenne » qui, à son tour, porterait gravement atteinte aux droits de AGW de communiquer des informations. Il invoque également le risque des coupures publicitaires intempestives pendant les émissions de télévision. La Cour rappelle que son arrêt a un caractère essentiellement déclaratoire. Sa tâche consiste à rechercher si les Etats contractants sont parvenus au résultat voulu par la Convention. Diverses possibilités sont concevables s'agissant d'organiser la diffusion des publicités télévisées ;

pour les programmes nationaux, les autorités suisses ont confié cette responsabilité à une seule société privée. Il n'appartient pas à la Cour d'indiquer à un Etat les moyens à utiliser pour s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention (De Cubber c. Belgique , arrêt du 26 octobre 1984, série A no 86, p. 20, § 35). 79. A la lumière de ce qui précède, la mesure litigieuse ne saurait être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique ». Dès lors, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention. III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION 80. Dans ses observations, l'association requérante soutient ne pas avoir disposé d'un recours effectif pour se plaindre du refus de diffuser sa publicité. Elle invoque l'article 13 de la Convention, ainsi libellé : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. » 81. Le Gouvernement rétorque que le Tribunal fédéral, en tant que juridiction nationale suprême, a examiné le grief de l'association requérante. 82. La Cour constate qu'à la suite du recours de droit administratif présenté par l'association requérante, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 20 août 1997, a examiné de façon exhaustive et en substance les griefs que l'intéressée a soulevés devant la Cour. Dès lors, l'association requérante a disposé d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention. 83. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention. IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION 84. L'association requérante se plaint également sur le terrain de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 10, d'avoir subi une discrimination en ce que sa publicité n'a pas été diffusée, alors que l'industrie de la viande est régulièrement autorisée à diffuser des publicités. L'article 14 de la Convention se lit ainsi : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. » 85. Le Gouvernement allègue que les situations litigieuses n'étaient pas comparables. Sinon, pour chaque publicité faisant l'apologie d'un produit, il faudrait diffuser une autre publicité pour un autre produit. Les difficultés seraient encore plus grandes dans le domaine politique. 86. D'après la jurisprudence de la Cour, l'article 14 protège les individus ou groupements placés dans une situation comparable contre toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés que reconnaissent les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles (Sunday Times c. Royaume-Uni (no 1) , arrêt du 26 avril 1979, série A no 30, p. 43, § 70). 87. En l'espèce, la Cour prend note de l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 août 1997 selon lequel les annonces promotionnelles de l'industrie de la viande étaient économiques par nature en ce qu'elles visaient à augmenter son chiffre d'affaires, alors que la publicité de l'association requérante, qui exhortait les téléspectateurs à réduire leur consommation de viande, exprimait une opposition à l'élevage en batterie et concernait la protection des animaux. 88. En conséquence, l'association requérante et l'industrie de la viande ne sauraient être considérées comme étant « placées dans une situation comparable », leurs publicités ayant un objet différent. 89. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention. V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION 90. Aux termes de l'article 41 de la Convention, « 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. Frais et dépens 91. A ce titre, l'association requérante réclame une somme totale de 22 694,80 francs suisses (CHF), c'est-à-dire 9 957,60 CHF pour les honoraires d'avocat exposés dans la procédure interne et 9 371,20 CHF pour les honoraires d'avocat exposés pendant la procédure devant les organes de Strasbourg, ainsi que 3 366 CHF correspondant aux frais de la procédure interne. Si le Gouvernement devait contester ces montants, l'association requérante invite la Cour à dire que la question n'est pas encore en l'état, ce qui lui permettrait d'engager une procédure devant les tribunaux internes pour réclamer ces sommes. 92. Le Gouvernement admet que les montants réclamés par l'association requérante sont raisonnables. Quant aux honoraires d'avocat correspondant à la procédure devant les organes de Strasbourg, il rappelle néanmoins que la Cour, dans sa décision du 6 avril 2000 sur la recevabilité, a déclaré irrecevable le grief que tirait l'association requérante de l'article 6 § 1 de la Convention. En conséquence, le Gouvernement estime qu'une somme de 20 000 CHF suffit à couvrir les frais et dépens exposés par l'association requérante. 93. La Cour est d'avis que la question est en l'état. Conformément à sa jurisprudence, elle recherchera si les frais et dépens dont le remboursement est réclamé ont été réellement exposés pour prévenir ou redresser la situation jugée constitutive d'une violation de la Convention, s'ils correspondaient à une nécessité et s'ils sont raisonnables quant à leur taux (voir, par exemple, Nilsen et Johnsen c. Norvège [GC], no 23118/93, § 62, CEDH 1999-VIII). 94. A l'instar du Gouvernement, la Cour estime que l'octroi de frais et dépens doit tenir compte du fait qu'une partie des griefs de l'association requérante ont été déclarés irrecevables. A cet égard, la Cour juge qu'un montant de 20 000 CHF est raisonnable et accorde cette somme à l'association requérante. B. Intérêts moratoires 95. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en Suisse à la date d'adoption du présent arrêt est de 5 % l'an. Entscheid

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.