

BGE 20021105_38743_97 vom 5. November 2002

Bundesgericht (BGE), 2002-11-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_20021105_38743_97

FR: BGE 20021105_38743_97 du 5 novembre 2002

IT: BGE 20021105_38743_97 del 5 novembre 2002

Regeste

Regeste Diese Zusammenfassung existiert nur auf Französisch. SUISSE: Art. 10 CEDH. Refus du Conseil fédéral d'octroyer une concession à une chaîne de télévision câblée diffusant une émission spécialisée dans l'automobile (Car Tv). Ni le droit suisse, ni l'art. 10 CEDH ne confèrent le droit d'obtenir une concession. La décision du Conseil fédéral n'excluait pas totalement la possibilité d'obtenir une concession si certaines modifications étaient apportées au contenu de l'émission, notamment si celle-ci comprenait des éléments culturels tenant compte du pluralisme d'un Etat fédéral. Dès lors, on ne saurait dire que la décision litigieuse, guidée par la politique de servir l'intérêt public, a outrepassé la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales en la matière (ch. 30 - 50). Conclusion: non-violation de l'art. 10 CEDH.

Regeste SUISSE: Art. 10 CEDH. Refus du Conseil fédéral d'octroyer une concession à une chaîne de télévision câblée diffusant une émission spécialisée dans l'automobile (Car Tv). Ni le droit suisse, ni l'art. 10 CEDH ne confèrent le droit d'obtenir une concession. La décision du Conseil fédéral n'excluait pas totalement la possibilité d'obtenir une concession si certaines modifications étaient apportées au contenu de l'émission, notamment si celle-ci comprenait des éléments culturels tenant compte du pluralisme d'un Etat fédéral. Dès lors, on ne saurait dire que la décision litigieuse, guidée par la politique de servir l'intérêt public, a outrepassé la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales en la matière (ch. 30 - 50). Conclusion: non-violation de l'art. 10 CEDH.

Regesto Questo riassunto esiste solo in francese. SUISSE: Art. 10 CEDH. Refus du Conseil fédéral d'octroyer une concession à une chaîne de télévision câblée diffusant une émission spécialisée dans l'automobile (Car Tv). Ni le droit suisse, ni l'art. 10 CEDH ne confèrent le droit d'obtenir une concession. La décision du Conseil fédéral n'excluait pas totalement la possibilité d'obtenir une concession si certaines modifications étaient apportées au contenu de l'émission, notamment si celle-ci comprenait des éléments culturels tenant compte du pluralisme d'un Etat fédéral. Dès lors, on ne saurait dire que la décision litigieuse, guidée par la politique de servir l'intérêt public, a outrepassé la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales en la matière (ch. 30 - 50). Conclusion: non-violation de l'art. 10 CEDH.

Erwägungen

E. 20

Le requérant allègue que la décision du Conseil fédéral de refuser à Car TV AG une concession en vue de diffuser un programme de télévision emporte 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. » A. Thèses des comparants 1. Le requérant

E. 21

Le requérant admet qu'il n'existe pas de droit à diffuser un programme de télévision, mais il trouve arbitraire et discriminatoire le refus des autorités de lui octroyer une concession. A cet égard, il note que le Gouvernement n'invoque plus, devant la Cour, certains de ses arguments, notamment le fait que Car TV AG provoquerait une « fragmentation et une atomisation » de la société. D'ailleurs, la conclusion du Gouvernement selon laquelle l'instauration d'un débat démocratique passe tout d'abord par la diffusion de programmes de chaînes généralistes, n'a été prouvée ni par les faits, ni par la recherche, ni même par l'expérience de qui que ce soit. En tout état de cause, les réseaux câblés diffusent déjà un grand nombre de programmes spécialisés. Les chaînes thématiques sont très répandues en Allemagne et aux Etats-Unis, et aucune recherche n'a encore montré qu'elles nuisent au débat démocratique dans ces pays. En 1997, la Suisse comptait en moyenne 45 chaînes de télévision et 50 stations de radio diffusant en modulation de fréquence (FM) ; l'intégration et le développement d'une culture de la communication étaient favorisés par les médias. On ne saurait non plus dire que Car TV AG avait pour but principal de divertir le spectateur. En effet, la demande de concession faisait clairement ressortir que le programme se fonderait sur une approche strictement journalistique et pluraliste, et aurait également apporté des informations sur des questions ayant trait par exemple à l'environnement.

E. 22

Le requérant indique ensuite que le projet Car TV AG était compatible avec les divers règlements et lois et que le refus de lui octroyer une concession reposait sur des présomptions arbitraires. Les motifs invoqués par le gouvernement ne correspondaient à aucun des buts justifiant une ingérence énoncés à l'article 10 § 2 de la Convention. Le programme de télévision en question aurait, à l'instar de tous les autres, contribué à la formation de l'opinion publique. Il aurait en outre dûment tenu compte de la situation linguistique et politique particulière de la Suisse. Par exemple, en plus des autres mesures visant à assurer le pluralisme, il était prévu de mettre en place un programme francophone. Le gouvernement aurait opéré une discrimination à l'encontre du requérant en octroyant une concession à Top TV, chaîne exclusivement consacrée aux bulletins météorologiques, et en déclarant que d'autres chaînes traitent déjà du thème de l'automobile. Si tel était le cas, cela prouverait clairement que le public était intéressé par ce sujet, qui pouvait et devait être couvert par une chaîne supplémentaire.

E. 23

Dans sa conclusion, le requérant indique qu'en 1997 il restait des fréquences disponibles sur les réseaux câblés. En effet, Car TV AG s'était vu assurer l'attribution d'un canal par le plus

important câblo-opérateur, qui devait également devenir actionnaire de la société. Il n'était guère possible que l'autorité habilitée à délivrer des concessions fasse dépendre sa décision de la disponibilité des canaux sur les réseaux câblés. En l'occurrence, l'article 42 de la LRT contenait une « obligation de diffusion » qui réglait définitivement cette question de manière satisfaisante. 2. Le Gouvernement

E. 24

Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention. La troisième phrase de l'article 10 § 1 de la Convention envisage expressément la faculté pour les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion à un régime d'autorisations. L'exigence d'une autorisation s'applique non seulement aux aspects techniques mais aussi, ainsi que la Cour l'a déjà relevé dans l'affaire Informationsverein Lentia et autres c . Autriche , à d'autres conditions, telles que « la nature et les objectifs d'une future station, ses possibilités d'insertion au niveau national, régional ou local, les droits et besoins d'un public donné » (arrêt du 24 novembre 1993, série A no 276, p. 14, § 32). En Suisse, il n'existe pas de monopole audiovisuel, mais plutôt un système mixte institué par la LRT et prévoyant la pluralité des médias. L'accès à ceux-ci reste toutefois subordonné à l'octroi d'une concession moyennant le respect de certaines conditions ; le fait qu'aucun droit n'ait été conféré ne contredit pas les dispositions de la Convention.

E. 25

Le Gouvernement indique que les conditions requises pour l'octroi d'une concession s'appliquent à l'ensemble des médias audiovisuels, auxquels est assignée, en vertu de l'article 55 bis § 2 de la Constitution fédérale, la tâche de contribuer au développement culturel des auditeurs et téléspectateurs, à la libre formation de leur opinion et à leur divertissement. Ces buts sont pleinement compatibles avec les exigences énoncées à la troisième phrase de l'article 10 § 1 de la Convention. On ne saurait donc dire que le régime d'autorisations en vigueur en Suisse contredise cette disposition de la Convention.

E. 26

Le Gouvernement estime que l'ingérence dans les droits du requérant au titre de l'article 10 § 1 de la Convention était « prévue par la loi » au sens du paragraphe 2 de cet article. Il mentionne en particulier l'article 55 bis § 2 de la Constitution fédérale et les articles 3 § 1 et 11 § 1 de la LRT. Ces dispositions sont suffisamment accessibles. On ne saurait non plus dire que la décision du Conseil fédéral du 16 juin 1996 n'était pas prévisible, puisque les chaînes de télévision généralistes sont mieux placées pour remplir les conditions requises que les chaînes thématiques. Toutefois, ces dernières peuvent elles aussi satisfaire à ces conditions, notamment si elles comportent des éléments culturels.

E. 27

En ce qui concerne le but légitime poursuivi, le Gouvernement considère que l'ingérence litigieuse, qui visait à préserver un pluralisme de l'information et de la culture, et à contribuer à la formation de l'opinion publique, servait « la protection des (...) droits d'autrui », au sens du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention. En tout état de cause, l'ingérence cadre avec la troisième phrase de l'article 10 § 1 de la Convention, dans la mesure où elle sert à préserver « la qualité et l'équilibre des programmes », ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'affaire Informationsverein Lentia et autres (arrêt précité, p. 15, §§ 33-34).

E. 28

De plus, le Gouvernement fait valoir que la mesure était proportionnée parce que « nécessaire dans une société démocratique », au sens de l'article 10 § 2 de la Convention. Ainsi que la Commission l'a relevé, il y a lieu de prendre en considération les circonstances politiques particulières en Suisse (Verein Alternatives Lokalradio Bern et Verein Radio Dreyeckland Basel c. Suisse , no 10746/84, décision de la Commission du 16 octobre 1986, Décisions et rapports (DR) 49, p. 132). Ces circonstances sont explicitement mentionnées à l'article 55 bis § 2 de la Constitution fédérale suisse. En l'occurrence, la demande de Car TV AG ne répondait pas aux conditions posées par l'article 3 § 1 de la LRT qui cherche spécifiquement à offrir une base commune d'informations qui ne soit pas limitée à une catégorie particulière de spectateurs. Cet aspect est d'une importance primordiale dans un pays marqué par le pluralisme culturel et linguistique.

E. 29

Le Gouvernement précise que le Conseil fédéral aurait accordé la concession à Car TV AG si le programme avait comporté des éléments culturels. C'est ainsi qu'une autre chaîne de télévision, Star TV, dont le but était de promouvoir les films suisses et européens, s'est vu octroyer une concession. Mais Car TV AG ne comportait pas d'éléments culturels. De plus, le programme contenait des informations sur l'automobile, sujet entrant déjà dans le cadre de la concession accordée par le Conseil fédéral à la Société suisse de radio et de télévision. Celui-ci n'a assurément pas dit que les questions relatives aux automobiles n'étaient pas dignes de faire l'objet d'une couverture télévisée. Le Gouvernement invoque la décision de la Commission dans l'affaire Hins et Hugenholtz c. Pays-Bas qui mentionne « l'objectif de pluralité que poursuivent l'organisation et la politique néerlandaises en matière de radiodiffusion » (no 25987/94, décision de la Commission du 8 mars 1996, DR 84-B, p. 146). Bien que le Conseil fédéral n'ait pas explicitement mentionné le nombre restreint de fréquences de télévision, c'est un fait que, même sur le réseau câblé, ces fréquences sont limitées. Il peut se concevoir que le Conseil fédéral ait décidé de réserver cette concession à une future chaîne de télévision, telle Star TV, qui répond mieux aux exigences culturelles de ce type de programme. B. Appréciation de la Cour 1. Ingérence dans l'exercice par le requérant de ses droits au titre de l'article 10 § 1 de la Convention

E. 30

D'après la Cour, le refus d'octroyer au requérant une concession de diffusion a constitué une ingérence dans l'exercice par l'intéressé de sa liberté d'expression, à savoir son droit de communiquer des informations ou des idées consacré par l'article 10 § 1 de la Convention. La question se pose donc de savoir si cette ingérence était justifiée. 2. Pertinence, en l'espèce, de la troisième phrase de l'article 10 § 1

E. 31

Selon le Gouvernement, le système de concessions de diffusion appliqué en Suisse cadre avec la troisième phrase de l'article 10 § 1 de la Convention, qui reconnaît des pouvoirs à l'Etat en matière d'autorisations.

E. 32

Le requérant admet qu'il n'existe pas de droit à se voir délivrer une concession de diffusion, mais estime qu'en l'espèce le refus de lui octroyer une concession était arbitraire et discriminatoire.

E. 33

La Cour rappelle que la troisième phrase de l'article 10 § 1 a pour objet et but de préciser que les Etats peuvent réglementer, par un système de licences, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier ses aspects techniques. Pour importants que soient ces derniers, d'autres considérations peuvent, elles aussi, conditionner l'octroi ou le refus d'une autorisation, dont celles qui concernent la nature et les objectifs d'une future station, ses possibilités d'insertion au niveau national, régional ou local, les droits et besoins d'un public donné, ainsi que les obligations issues d'instruments juridiques internationaux. Il peut en résulter des ingérences dont le but, légitime au regard de la troisième phrase du paragraphe 1, ne coïncide pourtant pas avec l'une des fins énumérées au paragraphe 2. Leur conformité à la Convention doit néanmoins s'apprécier à la lumière des autres exigences du paragraphe 2 (arrêts *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c. Autriche*, no 32240/96, § 25, 21 septembre 2000, *Radio ABC c. Autriche*, 20 octobre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VI, pp. 2197-2198, § 28 ; *Informationsverein Lentia et autres précité*, p. 14, § 32, et *Groppera Radio AG et autres c. Suisse*, 28 mars 1990, série A no 173, p. 24, § 61).

E. 34

En Suisse, la diffusion de programmes télévisés n'est possible qu'en vertu d'une concession accordée par le Conseil fédéral conformément à l'article 10 de la LRT. L'article 3 § 1 de la loi définit le mandat de la télévision en précisant les objectifs, les fonctions et le contenu des programmes de télévision (paragraphe 15 ci-dessus). Le système d'autorisations applicable en Suisse est donc en mesure de contribuer à la qualité et à l'équilibre des programmes au moyen des pouvoirs conférés au gouvernement. Il est dès lors compatible avec la troisième phrase du paragraphe 1 (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Informationsverein Lentia et autres précité*, p. 15, § 33).

E. 35

Il reste toutefois à déterminer si la manière dont le régime d'autorisations a été appliqué au requérant remplit les autres conditions pertinentes du paragraphe 2 de l'article 10. 3. « Prévues par la loi »

E. 36

Il ne prête pas à controverse entre les parties que l'octroi d'une concession de diffusion était régi par la loi, à savoir l'article 55 bis § 2 de la Constitution fédérale en vigueur à l'époque des faits et les articles 3 § 1, 10 § 3 et 11 § 1 de la LRT (paragraphe 15-18 ci-dessus). L'ingérence incriminée était donc « prévue par la loi » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention. 4. But légitime

E. 37

La Cour a déjà constaté que l'ingérence poursuivait, en l'espèce, un but légitime au regard de la troisième phrase de l'article 10 § 1, puisque le régime d'autorisations applicable en Suisse est en mesure de contribuer à la qualité et à l'équilibre des programmes (paragraphe 34 ci-dessus), ce qui est suffisant, même si le but ne coïncide pas directement avec l'une des fins que vise le paragraphe 2 de l'article 10 (paragraphe 33 ci-dessus). 5. « Nécessaire dans une société démocratique »

E. 38

Le requérant soutient que la mesure ne saurait passer pour nécessaire, et relève que les chaînes thématiques sont nombreuses en Allemagne et aux Etats-Unis, où elles ne nuisent pas au débat démocratique. Même en Suisse, le gouvernement a accordé une concession à

une chaîne de télévision qui diffuse des émissions consacrées exclusivement à la météorologie. Le programme conçu par le requérant allait au-delà du simple divertissement et aurait fourni des informations sur des questions ayant trait notamment à l'environnement.

E. 39

Le Gouvernement affirme qu'il y a lieu de tenir compte des circonstances politiques particulières qui prévalent en Suisse, qui commandent un pluralisme culturel et linguistique et un équilibre entre les diverses régions. En l'occurrence, ces conditions n'étaient pas toutes réunies. La concession aurait été accordée si le programme de Car TV AG avait comporté des éléments culturels.

E. 40

La Cour rappelle que l'adjectif « nécessaire » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention doit correspondre à un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen, plus ou moins étendu selon le cas. S'il s'agit, comme ici, d'une ingérence dans l'exercice des droits et libertés garantis au paragraphe 1 de l'article 10, ce contrôle doit être strict en raison de l'importance - maintes fois soulignée par la Cour - d'un débat ouvert et libre dans une société démocratique et du libre flux d'informations. La nécessité d'une ingérence dans le discours politique doit être établie de manière convaincante (voir, notamment, les arrêts précités *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH*, § 34, et *Radio ABC*, p. 2198, § 30).

E. 41

Afin de juger de l'ampleur de la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales, la Cour doit examiner les objectifs de Car TV AG. Il s'agit d'une entreprise privée ayant pour intention de diffuser des émissions sur tous les aspects de l'automobile, de communiquer en particulier des informations sur les voitures et leurs accessoires ainsi que sur la circulation des véhicules privés. De plus, elle visait à traiter de questions concernant notamment la politique énergétique, la sécurité routière, le tourisme et l'environnement. Toutefois, alors qu'il ne pouvait être exclu que ces éléments contribueraient au débat général en cours sur les divers aspects d'une société motorisée, de l'avis de la Cour, l'objectif de Car TV AG était essentiellement commercial puisque la chaîne visait à promouvoir des voitures et donc à encourager leur vente.

E. 42

Cependant, la marge d'appréciation des autorités est indispensable dans un domaine aussi fluctuant que la diffusion à des fins commerciales (voir, *mutatis mutandis*, les 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). Il s'ensuit que lorsque le discours commercial est en jeu, les normes d'examen peuvent être moins strictes.

E. 43

Sur ce plan, la Cour procède à un examen attentif de la proportionnalité de la mesure litigieuse au but poursuivi. Elle met en balance en particulier le besoin légitime de qualité et d'équilibre des programmes en général, d'une part, et la liberté d'expression du requérant, à savoir son droit de communiquer des informations et des idées, d'autre part. En l'espèce, la Cour tient également compte du fait que les médias audiovisuels connaissent souvent une

diffusion très large (Informationsverein Lentia et autres précité, p. 16, § 38). Compte tenu de leur fort impact sur le public, les autorités nationales peuvent viser à prévenir une offre unilatérale de programmes de télévision commerciaux. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit se limiter à la question de savoir si les mesures prises au niveau national se justifient en principe et sont proportionnées par rapport à l'ensemble du dossier (arrêt markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann précité, pp. 19-20, §§ 33-34).

E. 44

En l'occurrence, le Gouvernement se réfère devant la Cour à la structure politique et culturelle particulière de la Suisse, Etat fédéral, pour justifier le refus d'octroyer la concession de diffusion qui avait été sollicitée. A cet égard, la Cour rappelle la décision de la Commission dans l'affaire Verein Alternatives Lokalradio Bern et Verein Radio Dreyeckland Basel précitée, selon laquelle « les circonstances politiques particulières en Suisse (...) rendent nécessaire l'application de critères politiques sensibles comme le pluralisme culturel et linguistique, l'équilibre entre régions de plaine et régions de montagne et une politique fédéraliste équilibrée ». La Cour ne voit pas de raison de douter de la validité de ces considérations, qui sont d'une importance considérable pour un Etat fédéral. Ces facteurs, qui encouragent en particulier le pluralisme dans la diffusion, peuvent légitimement être pris en considération lors de l'octroi d'une autorisation de diffuser des émissions de radio et de télévision.

E. 45

Ces considérations se reflètent dans le mandat figurant à l'article 3 § 1 de la LRT en vertu duquel les programmes doivent notamment contribuer à fournir aux auditeurs et téléspectateurs « une information générale diversifiée et fidèle », « tenir compte de la diversité du pays (...) et en faire prendre conscience au public » et « promouvoir la création artistique suisse » (paragraphe 15 ci-dessus).

E. 46

Ces dispositions ont également servi de base à la décision du 16 juin 1996 du Conseil fédéral de ne pas octroyer de concession de diffusion au requérant. De l'avis de la Cour, il ne semble pas déraisonnable que le Conseil fédéral ait jugé non satisfaites, en l'espèce, les conditions énoncées à l'article 3 § 1 de la LRT puisque les programmes de Car TV AG étaient « principalement axés sur le divertissement ou sur des informations concernant l'automobile ».

E. 47

En outre, la Cour note que la décision du Conseil fédéral du 16 juin 1996 n'était pas catégorique et n'excluait pas définitivement la possibilité d'obtenir une concession de diffusion. Au contraire, le Conseil fédéral a fait preuve de souplesse en déclarant qu'une chaîne thématique comme Car TV AG pourrait obtenir une concession si le contenu de ses programmes contribuait davantage au « mandat » énoncé à l'article 3 § 1 de la loi. Dans ce contexte, la Cour note l'assurance que lui a fournie le Gouvernement, selon laquelle une concession serait en effet accordée à Car TV AG si le programme comportait aussi des éléments culturels.

E. 48

En conséquence, on ne saurait dire que la décision du Conseil fédéral - guidée par la politique voulant que les programmes de télévision servent aussi, dans une certaine mesure,

l'intérêt général - a outrepassé la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales en la matière. Les opinions peuvent certes diverger sur le point de savoir si la décision du Conseil fédéral a été la bonne et si les émissions auraient dû être autorisées sous la forme sous laquelle elles étaient présentées dans la demande, mais la Cour ne saurait substituer son propre jugement à celui des juridictions nationales qui, pour des motifs raisonnables, ont estimé nécessaire de restreindre la liberté d'expression du requérant (markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann , précité, p. 21, § 37).

E. 49

En conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner l'autre motif, que conteste le requérant, invoqué par le Gouvernement pour justifier le refus d'octroyer la concession, à savoir le nombre limité de fréquences disponibles sur le réseau de télévision câblé.

E. 50

Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut à l'absence de violation de l'article 10 de la Convention. Entscheid

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