



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

COUR (PLÉNIÈRE)

AFFAIRE AUTRONIC AG c. SUISSE

(Requête n°12726/87)

ARRÊT

STRASBOURG

22 mai 1990

En l'affaire Autronic AG*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 51 de son règlement** et composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,
J. CREMONA,
Thór VILHJÁLMSSON,
Mme D. BINDSCHEDLER-ROBERT,
MM. F. GÖLCÜKLÜ,
F. MATSCHER,
L.-E. PETTITI,
B. WALSH,
Sir Vincent EVANS,
MM. R. MACDONALD,
C. RUSSO,
R. BERNHARDT,
A. SPIELMANN,
J. DE MEYER,
J.A. CARRILLO SALCEDO,
S.K. MARTENS,
Mme E. PALM,
M. I. FOIGHEL,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,
Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 janvier et 24 avril 1990,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été portée devant la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") et par le gouvernement de la Confédération suisse ("le Gouvernement"), les 12 avril et 6 juillet 1989 respectivement, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention"). A son origine se

* Note du greffe: L'affaire porte le numéro 15/1989/175/231. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

** Note du greffe: Les amendements au règlement entrés en vigueur le 1er avril 1989 s'appliquent en l'espèce.

trouve une requête (n° 12726/87) dirigée contre la Suisse et dont une société suisse, Autronic AG, avait saisi la Commission le 9 janvier 1987 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) de la Convention ainsi qu'à la déclaration suisse reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46), la requête du Gouvernement aux articles 45, 47 et 48 (art. 45, art. 47, art. 48). Elles visent à obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences de l'article 10 (art. 10).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 § 3 d) du règlement, la société requérante a exprimé le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. Le président de la Cour a estimé le 29 avril 1989 qu'il y avait lieu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de confier l'examen de la présente cause à la chambre constituée le 24 novembre 1988 pour connaître de l'affaire Groppera Radio AG et autres* (article 21 § 6 du règlement). Elle comprenait de plein droit Mme D. Bindschedler-Robert, juge élu de nationalité suisse (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 3 b) du règlement), les cinq membres désignés par tirage au sort (articles 43 in fine de la Convention et 21 § 4 du règlement) (art. 43) étant M. F. Gölcüklü, M. F. Matscher, M. L.-E. Pettiti, M. J. De Meyer et Mme E. Palm.

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du Gouvernement, le délégué de la Commission et le conseil de la société requérante au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 § 1). Conformément à son ordonnance et à ses directives, le greffier a reçu les mémoires du Gouvernement et d'Autronic AG le 12 septembre. Le 13 novembre, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait lors des audiences.

5. Le 15 juin, le président a fixé au 21 novembre 1989 la date d'ouverture de la procédure orale après avoir recueilli l'opinion des comparants par les soins du greffier (article 38 du règlement).

6. Le 20 juin, la Chambre a résolu de se dessaisir avec effet immédiat au profit de la Cour plénière (article 51).

7. Le 17 octobre, le secrétariat de la Commission a déposé au greffe les documents relatifs à la procédure suivie devant cette dernière.

Le 2 novembre, le Gouvernement a communiqué à la Cour la réponse de l'Union internationale des télécommunications aux questions qu'il lui avait posées.

* Note du Greffier: Affaire n° 14/1988/158/214.

8. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. O. JACOT-GUILLARMOD, sous-directeur
de l'Office fédéral de la justice, chef de la division des
affaires internationales, *agent,*

M. B. MÜNGER, Office fédéral de la justice,
chef adjoint de la division des affaires internationales,

M. P. KOLLER, département fédéral des affaires étrangères,
chef adjoint de la section des affaires culturelles,

M. A. SCHMID, direction générale des PTT,
chef de la division des affaires juridiques générales,

M. H. KIEFFER, direction générale des PTT,
chef de la section de la gestion des fréquences et de la
régale des émissions,

M. M. REGNOTTO, département fédéral
des transports, des communications et de l'énergie, service
de la radio et de la télévision, *conseils;*

- pour la Commission

M. J.A. FROWEIN, *délégué;*

- pour la société requérante

Me R. GULLOTTI, avocat, *conseil,*

M. W. STREIT, *conseiller.*

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à sa question et à celles de deux de ses membres, MM. Jacot-Guillarmod et Kieffer pour le Gouvernement, M. Frowein pour la Commission et Me Gullotti pour la société requérante.

9. Agent du Gouvernement et conseil de la société requérante ont produit plusieurs pièces à l'occasion des audiences.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. Autronic AG est une société anonyme de droit suisse, dont le siège se trouve à Dübendorf (canton de Zurich). Spécialisée dans l'électronique, elle vend notamment des antennes paraboliques de 90 cm de diamètre, destinées à des particuliers.

11. Sa requête a trait à la réception en Suisse de programmes de télévision non codés, créés et diffusés en Union soviétique. Transmis au satellite soviétique G-Horizont (appelé aussi Stationar-4), ils sont renvoyés à des stations réceptrices au sol, en territoire soviétique, qui les distribuent aux usagers. Il s'agit en l'occurrence d'un satellite de télécommunication et non de radiodiffusion directe: il assure un service fixe de radiocommunication point à point (numéro 22 du Règlement des radiocommunications - paragraphe 36 ci-dessous) et utilise les fréquences attribuées aux radiocommunications. Il transmet en outre des conversations téléphoniques, des messages télétypés ou télégraphiques et des données.

12. En 1982, les seules émissions de télévision par satellite susceptibles d'être captées en Suisse au moyen d'une antenne parabolique provenaient de G-Horizont.

A. La genèse de l'affaire

1. La première demande d'autorisation

13. Au printemps de 1982, Autronic AG s'adressa à la division de la radio et de la télévision de la direction générale de l'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes (PTT). Elle sollicitait l'autorisation de présenter du 17 au 26 avril 1982, à la Foire d'échantillons (Mustermesse) de Bâle, le programme télévisé public qu'elle captait directement de G-Horizont avec une antenne parabolique privée; elle entendait démontrer ainsi les capacités techniques de l'appareil afin d'en stimuler la vente.

14. La division écrivit à l'ambassade de l'Union soviétique à Berne, laquelle communiqua le 21 avril l'accord de l'administration soviétique pour la durée de la foire.

2. La seconde demande d'autorisation

15. Le 7 juillet 1982, Autronic AG entreprit une démarche analogue pour effectuer des démonstrations à l'exposition FERA, organisée à Zurich du 30 août au 6 septembre 1982 et consacrée aux progrès les plus récents en matière de radiodiffusion, de télévision et d'électronique.

16. La division de la radio et de la télévision saisit à nouveau l'ambassade soviétique, mais ne reçut pas de réponse. Les 14 et 26 juillet puis le 6 août, elle informa Autronic AG que faute du consentement explicite des autorités soviétiques elle ne pouvait permettre la réception des émissions de G-Horizont et que le Règlement des radiocommunications (paragraphe 36 ci-dessous) l'obligeait à l'empêcher.

B. La demande de décision déclaratoire

1. La procédure devant la division de la radio et de la télévision

a) La demande du 1er novembre 1982

17. Désireuse de procéder à de nouvelles démonstrations, Autronic AG demanda le 1er novembre 1982 à la division de la radio et de la télévision de rendre une décision déclaratoire (Feststellungsverfügung) qui préciserait en particulier que la réception à usage privé de programmes télévisés non codés provenant de satellites tels que G-Horizont ne devait pas exiger l'agrément des autorités de l'État émetteur.

18. La société requérante s'appuyait sur plusieurs arguments: le caractère confidentiel d'un programme ne pouvait dépendre de l'utilisation de fréquences particulières; les numéros 1992-1994 du Règlement des radiocommunications n'indiquaient pas le genre d'émissions à ne pas divulguer; la réception de programmes de radio ou de télévision destinés et accessibles au public en général ne pouvait être subordonnée qu'à l'octroi d'une concession au sens du droit suisse, dont chacun avait la faculté de bénéficier; enfin, la réception en cause n'enfreignait pas la législation suisse sur la propriété intellectuelle, car si des émissions considérées isolément pouvaient posséder la qualité d'"œuvres", il n'en allait pas de même d'un ensemble.

b) La décision du 13 janvier 1983

19. Le 13 janvier 1983, la division de la radio et de la télévision rejeta la demande de la société requérante, en constatant qu'elle ne pouvait accorder la concession de réception sans l'agrément de l'administration de l'État émetteur.

20. Elle relevait que seules des stations au sol dûment agréées étaient habilitées à capter les signaux en provenance des satellites de télécommunication. A cet égard, elle se référait au numéro 960 du Règlement des radiocommunications, qui permet à chaque administration d'assigner certaines fréquences aux radiocommunications point à point à condition de ne pas destiner les émissions à une réception directe par le public en général.

En outre, elle soulignait la différence entre satellites de radiodiffusion et satellites de télécommunication: les premiers transmettent des programmes de radio et de télévision à un nombre indéfini de stations réceptrices situées dans une zone donnée, et ce sur des fréquences expressément réservées à la réception directe; les seconds bénéficient du secret des émissions que tous les États membres ont l'obligation d'assurer en vertu de l'article 22 de la Convention internationale des télécommunications et des numéros 1992-

1994 du Règlement des radiocommunications (paragraphe 34 et 36 ci-dessous).

Elle ajoutait enfin (traduction de l'allemand):

"Dès lors, quant à savoir si une émission est destinée à être reçue directement par le public en général, l'élément déterminant ne consiste pas dans le contenu de la radiocommunication transmise (par exemple un programme de télévision), mais dans le mode de transmission, à savoir sa qualification comme télécommunication. Il s'ensuit que les programmes de radio ou de télévision transmis par l'intermédiaire d'un satellite de télécommunication ne peuvent être captés dans un pays que si l'administration des télécommunications de l'État émetteur (...) y a autorisé l'administration des télécommunications de l'État récepteur. Ainsi, il est dûment tenu compte des règles relatives au secret des télécommunications. On ne voit pas pourquoi les administrations des télécommunications devraient ne pas pouvoir garder secrètes certaines radiocommunications puisqu'elles sont tenues d'assurer le respect des dispositions de la Convention internationale des télécommunications et du Règlement des radiocommunications."

2. La procédure devant la direction générale des PTT

21. Contre la décision de la division de la radio et de la télévision, Autronic AG exerça le 14 février 1983 un recours (Beschwerde) que la direction générale des PTT repoussa le 26 juillet.

Celle-ci commençait par se déclarer compétente pour statuer et par reconnaître que la société avait un intérêt, digne de protection, à faire annuler - au sens de l'article 48 de la loi fédérale sur la procédure administrative - la décision litigieuse.

Elle exposait ensuite les raisons qui justifiaient à ses yeux un rejet. La protection de l'information en cause ne pouvait dépendre du point de savoir si les émissions s'adressaient au public en général car le plus souvent on ignorait, lors de la diffusion par des satellites de télécommunication, quelles émissions étaient destinées à un usage général. En outre, l'article 10 (art. 10) de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne garantissait que le droit de recevoir des informations émanant de sources accessibles en général, ce qui n'était pas le cas des satellites de télécommunication. Enfin, la circonstance que les émissions étaient ultérieurement destinées à un usage général n'entraînait pas en ligne de compte puisque l'obligation de garder secrètes les données transmises subsistait à l'époque de la diffusion.

3. La procédure devant le Tribunal fédéral

22. Le 13 septembre 1983, Autronic AG introduisit devant le Tribunal fédéral un recours de droit administratif contre la décision de la direction générale des PTT. Elle le priait de renverser ladite décision et de rendre un arrêt afin de clarifier la situation juridique pour l'avenir; elle l'invitait en particulier à dire que la réception à usage privé d'émissions non codées provenant de satellites de télécommunication et destinées au grand public ne devait pas dépendre de l'agrément de l'État émetteur.

a) L'examen du recours

23. Saisi d'une demande de renseignements présentée par la division de la radio et de la télévision de la direction générale de l'Entreprise des PTT suisses, la direction du Gostelradio soviétique y répondit ainsi par un message télétypé du 7 février 1984:

"En rapport avec votre lettre du 9 janvier 1984, nous voudrions vous faire savoir que les programmes transmis par 'Stationar 4' [G-Horizont] ne représentent pas des émissions par le satellite à destination des pays étrangers. Ces programmes sont destinés aux téléspectateurs soviétiques et constituent notre affaire intérieure. Par ailleurs, nous n'avons pas de possibilité technique d'exclure le fait qu'ils atteignent d'autres pays, la Suisse en particulier. En ce qui concerne l'utilisation internationale du signal, ce ne sont que la discussion et la solution du problème au niveau mondial qui permettront de répondre à cette question."

24. Le 9 juillet 1984, le Tribunal fédéral posa aux parties un certain nombre de questions sur la situation en fait et en droit. La direction générale des PTT lui répondit le 22 août, la société requérante le 31.

25. Le 10 juin 1985, le rapporteur informa Autronic AG que le Tribunal fédéral n'avait pu encore examiner le recours et qu'elle avait jusqu'au 16 août 1985 pour présenter éventuellement des observations complémentaires.

26. Le 26 juin 1985, la division de la radio et de la télévision expédia à l'administration néerlandaise des télécommunications le message télétypé suivant (traduction de l'anglais):

"(...)

Afin de pouvoir nous prononcer sur une demande dont nous sommes saisis, nous aimerions savoir dans quelles conditions la réception de programmes de télévision provenant de satellites de télécommunication est autorisée aux Pays-Bas. Veuillez également nous préciser si le satellite soviétique de télécommunication G-Horizont Stationar est capté dans votre pays (par des câblo-opérateurs).

(...)."

L'administration néerlandaise répondit le 1er juillet 1985 en ces termes (traduction de l'anglais):

"Les conditions requises aux Pays-Bas des câblo-opérateurs pour recevoir des programmes de télévision semblent très proches de celles qui sont exigées dans votre pays.

Les PTT néerlandais accordent aux câblo-opérateurs une concession distincte pour chaque programme.

Elle permet à l'opérateur d'installer sa propre antenne TVRO, mais il a intérêt à consulter les PTT en vue de la coordination des fréquences et pour éviter le brouillage par des hyperfréquences d'origine terrestre.

(...)

Une réception limitée du satellite G-Horizont a effectivement eu lieu, voici quelques années.

Elle était considérée comme illicite, le fournisseur du programme et l'opérateur du satellite, tous deux soviétiques, n'ayant pas donné leur accord, et les câblo-opérateurs en furent informés.

(...)."

Saisie d'une requête analogue, l'administration finlandaise des télécommunications indiqua le 8 juillet 1985 (traduction de l'anglais):

"(...)

Le ministère des Télécommunications d'URSS nous autorise à capter à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 1985, le signal émis par G-Horizont. A ce jour, sa distribution a été autorisée dans sept cas."

b) L'arrêt du 10 juillet 1986

27. Le Tribunal fédéral rendit son arrêt le 10 juillet 1986 et en notifia le texte à Autronic AG le 11 novembre.

Selon lui, le recours tendait à une appréciation abstraite de la situation juridique; or en réalité il ne pouvait viser que l'interdiction de capter les émissions litigieuses pendant l'exposition FERA. Il s'avérait pourtant inutile de se prononcer sur sa recevabilité puisqu'en tout cas l'intéressée n'avait pas prouvé l'existence d'un intérêt digne de protection.

A part G-Horizont, aucun satellite dont les émissions fussent captables par une antenne parabolique domestique ne se trouvait à l'époque au-dessus de l'Europe. Autronic AG captait les signaux du satellite soviétique, parce qu'il n'y avait pas d'autre possibilité. Aussi longtemps qu'il en irait ainsi, il n'y aurait guère de marché pour de tels matériels, que seuls des "excentriques" (Sonderlinge) seraient portés à acheter. Bien que deux autres satellites - l'un allemand, l'autre français - dussent être lancés, la situation demeurerait confuse quant à leur mode d'exploitation et l'on ne pouvait évaluer ni l'intérêt que susciterait la réception directe de leurs émissions ni le nombre d'antennes paraboliques qui entreraient en service.

Le Tribunal fédéral concluait que faute d'avoir fourni la preuve d'un intérêt économique direct, la société requérante ne possédait pas un intérêt digne de protection. Il refusa donc de statuer sur le fond.

C. L'évolution ultérieure

28. A l'heure actuelle, les satellites de radiodiffusion directe restent très peu nombreux, tandis qu'il existe plus de 150 satellites de télécommunication - tels que G-Horizont -, couvrant tout ou partie de

l'Europe occidentale et émettant toutes sortes de programmes non codés et destinés au public en général.

II. LES NORMES JURIDIQUES EN CAUSE

A. La législation suisse

29. L'article 36 § 4 de la Constitution fédérale garantit "l'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes".

1. La loi fédérale de 1922

30. Les dispositions pertinentes de la loi fédérale du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique sont les suivantes:

Article 1

"L'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes a le droit exclusif d'établir et d'exploiter des installations expéditrices et réceptrices, ou des installations de n'importe quelle nature servant à la transmission électrique ou radioélectrique de signaux, d'images ou de sons."

Article 3

"L'autorité compétente peut accorder des concessions pour l'établissement et l'exploitation d'installations destinées à la transmission électrique et radioélectrique de signaux, d'images et de sons."

Article 46 § 2

"Les dispositions que l'exécution de la présente loi rendra nécessaires, seront insérées dans l'ordonnance sur les télégraphes et sur les téléphones qu'édicterà le Conseil fédéral, ainsi que dans les règlements de détail. (...)."

2. L'ordonnance de 1973

31. Le 10 décembre 1973, le Conseil fédéral édicta l'ordonnance 1 relative à la loi de 1922; il fixait entre autres l'étendue des concessions en matière de télévision:

Article 66

"1. La concession I d'installation réceptrice de télévision autorise son titulaire à exploiter une installation pour la réception privée, par voie radioélectrique ou par fil électrique, des émissions publiques suisses et étrangères de télévision.

2. Est considérée comme privée la réception des émissions de télévision dans des locaux qui ne sont pas accessibles au public.

3. Le concessionnaire peut établir lui-même son installation réceptrice radioélectrique.

4. Il faut être au bénéfice d'une concession spéciale pour exercer des droits régaliens autres que ceux que mentionnent les 1er et 3e alinéas, notamment pour démontrer le fonctionnement d'installations réceptrices, pour établir des installations réceptrices chez des tiers et pour assurer la réception publique des émissions."

32. Adopté le 17 août 1983, le texte révisé de l'ordonnance 1 est entré en vigueur le 1er janvier 1984. Bien qu'il ne s'applique pas en l'espèce, plusieurs de ses dispositions méritent d'être citées:

Article 19 § 1

"Des concessions peuvent être refusées lorsque de sérieux motifs font présumer que les installations de télécommunications seront exploitées à une fin

- a. Illicite;
- b. Contraire aux bonnes moeurs ou à l'ordre public ou
- c. Nuisible aux intérêts supérieurs du pays, de l'Entreprise des PTT, ou de la radiodiffusion."

Article 57 § 1

"Les concessions de réception de radiodiffusion autorisent leur titulaire à capter des émissions de radiodiffusion suisses et étrangères en réception privée ou publique."

Article 78 § 1

"La concession d'antenne collective autorise son titulaire à:

- a. Exploiter le réseau local de distribution défini dans la concession et à rediffuser ainsi des émissions de radiodiffusion à partir d'émetteurs qui répondent aux dispositions de la convention internationale des télécommunications du 25 octobre 1973 et au règlement international des radiocommunications ainsi qu'à celles des conventions et des arrangements internationaux adoptés dans le cadre de l'Union internationale des télécommunications;

(...)

- f. Diffuser des programmes et des prestations particulières de radiodiffusion, lesquels sur autorisation de l'Entreprise des PTT, qui elle-même requiert l'assentiment du Département, sont reçus de satellites de télécommunication;

(...)."

Article 79 § 2

"L'autorisation visée à l'article 78, 1er alinéa, lettre f, est octroyée, lorsque l'administration des télécommunications compétente a donné son accord et qu'il n'existe aucun des motifs de refus prévus à l'article 19."

3. L'arrêté fédéral de 1987

33. Le 20 décembre 1985, le Conseil fédéral soumit au Parlement, par la voie d'un message, un projet d'arrêté de portée générale sur la radiodiffusion par satellite. Adopté le 18 décembre 1987 et applicable à compter du 1er mai 1988, l'arrêté comprend un article 28, relatif aux programmes étrangers et ainsi rédigé:

"1. Une autorisation du département [fédéral compétent] est nécessaire pour retransmettre des programmes diffusés par satellite en vertu d'une concession étrangère.

2. L'autorisation est octroyée lorsque l'intérêt supérieur du pays ne s'y oppose pas et que

a. Les PTT constatent que les exigences du droit suisse et international des télécommunications sont remplies;

(...)

3. Le département peut refuser une autorisation lorsqu'un État dont le régime de concession permet un programme n'accepte pas sur son territoire la reprise de programmes diffusés en vertu d'une concession suisse."

B. La réglementation internationale*1. La Convention internationale des télécommunications*

34. Conclue en 1947 dans le cadre de l'Union internationale des télécommunications et révisée à plusieurs reprises, la Convention internationale des télécommunications est entrée en vigueur le 1er janvier 1975 et a été ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe. En Suisse, elle figure intégralement dans le Recueil officiel des lois fédérales (1976, p. 994, et 1985, p. 1093), ainsi que dans le Recueil systématique du droit fédéral (O.784.16).

Son article 22, intitulé "Secret des télécommunications", dispose:

"1. Les membres s'engagent à prendre toutes les mesures possibles, compatibles avec le système de télécommunication employé, en vue d'assurer le secret des correspondances internationales.

2. Toutefois, ils se réservent le droit de communiquer ces correspondances aux autorités compétentes, afin d'assurer l'application de leur législation intérieure ou l'exécution des conventions internationales auxquelles ils sont parties."

L'article 44 oblige les États membres à se conformer à la Convention et aux Règlements administratifs dans tous les bureaux et toutes les stations de télécommunication établis ou exploités par eux et qui assurent des services internationaux ou peuvent provoquer des brouillages nuisibles aux services de radiocommunication d'autres pays.

35. La Convention se trouve complétée et précisée par trois textes administratifs (article 83): le Règlement des radiocommunications, le Règlement télégraphique et le Règlement téléphonique. Seul le premier entre en ligne de compte en l'occurrence.

2. Le Règlement des radiocommunications

36. Le Règlement des radiocommunications date du 21 décembre 1959 et a lui aussi été modifié, entre autres, en 1982. Long de plus de mille pages, il n'a pas - à l'exception des numéros 422 et 725 - été publié dans le Recueil officiel des lois fédérales. Ce dernier opère à cet égard un renvoi, ainsi libellé:

"Les règlements administratifs relatifs à la Convention internationale des radiocommunications du 25 octobre 1973 ne sont pas publiés dans le Recueil des lois fédérales. Ils peuvent être consultés auprès de la Direction générale des PTT, Bibliothèque et Documentation, Viktoriastrasse 21, 3030 Berne, ou peuvent être obtenus auprès de l'UIT, Union internationale des télécommunications, Place des Nations, 1202 Genève."

Les dispositions pertinentes en l'espèce sont les suivantes:

Numéro 22

"Service fixe par satellite: Service de radiocommunication entre stations terriennes situées en des points fixes déterminés lorsqu'il est fait usage d'un ou plusieurs satellites; dans certains cas, ce service comprend des liaisons entre satellites, qui peuvent également être assurées au sein du service inter-satellites; le service fixe par satellite peut en outre comprendre des liaisons de connexion pour d'autres services de radiocommunication spatiale."

Numéro 37

"Service de radiodiffusion par satellite: Service de radiocommunication dans lequel des signaux émis ou retransmis par des stations spatiales sont destinés à être reçus directement par le public en général.

Dans le service de radiodiffusion par satellite, l'expression 'reçus directement' s'applique à la fois à la réception individuelle et à la réception communautaire."

Numéro 960

"Toute administration peut assigner une fréquence choisie dans une bande attribuée au service fixe ou au service fixe par satellite à une station autorisée à émettre unilatéralement d'un point fixe déterminé vers un ou plusieurs points fixes déterminés, pourvu que de telles émissions ne soient pas destinées à être reçues directement par le public en général."

Numéros 1992-1994

"Lors de l'application des dispositions appropriées de la Convention, les administrations s'engagent à prendre elles-mêmes les mesures nécessaires pour faire interdire et réprimer:

- a) l'interception, sans autorisation, de radiocommunications qui ne sont pas destinées à l'usage général du public;
- b) la divulgation du contenu ou simplement de l'existence, la publication ou tout usage quelconque, sans autorisation, des renseignements de toute autre nature obtenus en interceptant les radiocommunications mentionnées [à l'alinéa a)]."

3. La réponse de l'Union internationale des télécommunications aux questions du gouvernement suisse

37. Le 29 septembre 1983, la Mission permanente de la Suisse auprès des organisations internationales à Genève posa deux questions à l'Union internationale des télécommunications. Dans sa réponse du 31 octobre, celle-ci indiqua notamment:

"17. Quant à [cet] aspect de 'l'application pratique' [du principe du 'secret des télécommunications'], il est (...) important, voire essentiel, de noter également que ni la Convention ni le RR [Règlement des radiocommunications] ne prescrivent de mesures précises concernant les moyens pratiques permettant d'assurer effectivement ledit 'secret des télécommunications', mais que le RR confie la détermination de telles mesures pratiques aux administrations des Membres de l'Union elles-mêmes.

18. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre et interpréter les numéros 1992 et 1993 du RR qui stipulent que ce sont 'les administrations' qui 's'engagent à prendre elles-mêmes les mesures nécessaires pour faire interdire et réprimer: a) l'interception, sans autorisation, de radiocommunications qui ne sont pas destinées à l'usage général du public' (...) cela s'applique, bien entendu, également au numéro 1994 du RR).

19. Cela implique qu'il appartient à l'administration de chaque Membre de l'Union de prendre, elle-même, les mesures qu'elle juge nécessaires pour faire interdire et réprimer sur son territoire l'interception sans autorisation des radiocommunications visées par le numéro 1993 du RR; ceci est d'ailleurs conforme au premier principe énoncé dans le préambule de la Convention qui est libellé en ces termes: 'En reconnaissant pleinement à chaque pays le droit souverain de réglementer ses télécommunications ...'. En l'espèce (...), il incombe à l'Administration suisse de mettre en oeuvre l'engagement pris par la Suisse et visant à assurer le secret des télécommunications par les mesures qu'elle-même considère nécessaires à cette fin.

Ces mesures peuvent évidemment être différentes des mesures considérées comme étant nécessaires par les administrations d'autres Membres de l'Union ayant pris le même engagement.

20. En ce qui concerne l'autorisation requise pour 'l'interception de radiocommunications qui ne sont pas destinées à l'usage général du public' (...), il faut enfin déduire des termes des numéros 1992 et 1993 du RR que l'administration qui s'est engagée à prendre 'les mesures nécessaires pour faire interdire et réprimer' une telle interception 'sans autorisation', afin d'assurer le secret des télécommunications, doit également être considérée comme celle habilitée à donner, le cas échéant, l'autorisation pour une telle interception sur son territoire et, par conséquent, à fixer les termes et conditions dans lesquels elle accorde une telle autorisation. En l'occurrence (...), il s'agit donc de l'Administration suisse qui - en vue d'assurer le secret des télécommunications - doit décider si, oui ou non, elle accorde une telle autorisation et fixer les termes et conditions qu'elle-même considère nécessaires pour cette décision. A titre de conclusion ainsi que de dernière conséquence juridique, il faut garder à l'esprit que ce qui a été dit au paragraphe précédent s'applique également, mutatis mutandis, en ce qui concerne l'autorisation elle-même."

4. La Recommandation T/T2

38. Lors d'une session tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1982, la Conférence européenne des Administrations des postes et des télécommunications adopta la Recommandation T/T2, ainsi libellée:

"La Conférence européenne des Administrations des postes et des télécommunications, considérant

a) (...)

b) que les signaux du service fixe par satellite ne sont destinés à être reçus que par des correspondants identifiés et dûment autorisés aux termes du Règlement des radiocommunications annexé à la Convention internationale des télécommunications;

c) (...)

d) qu'il y a un risque que le développement technique des petites stations terriennes puisse faciliter la réception et l'utilisation sans autorisation des signaux du service fixe par satellite, notamment dans le cas de signaux de télévision, en transformant ainsi le service fixe par satellite en service de radiodiffusion par satellite, ce qui serait illicite aux termes de la Convention internationale des télécommunications et du Règlement des radiocommunications;

e) (...)

f) (...)

g) que tous les Membres de l'UIT ont l'obligation d'appliquer et faire respecter les dispositions de la Convention internationale des télécommunications et du Règlement des radiocommunications annexé à la Convention; (...)

Recommande

1. (...)

2. que la réception de ces signaux ne soit autorisée qu'avec l'accord de l'Administration du pays où se trouve la station qui émet vers le satellite et de celle du pays dans lequel la station terrienne de réception est prévue;

3. (...)."

5. La Convention européenne sur la télévision transfrontière

39. Élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe et signée le 5 mai 1989 par neuf États, dont la Suisse, la Convention européenne sur la télévision transfrontière n'est pas encore en vigueur. Son article 4, intitulé "Liberté de réception et de retransmission", dispose:

"Les Parties assurent la liberté d'expression et d'information, conformément à l'article 10 (art. 10) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et elles garantissent la liberté de réception et ne s'opposent pas à la retransmission sur leur territoire de services de programmes qui sont conformes aux dispositions de la présente Convention."

Le gouvernement helvétique a formulé une déclaration aux termes de laquelle la Confédération appliquera provisoirement la Convention, en vertu de l'article 29 § 3.

PROCEDURE SUIVIE DEVANT LA COMMISSION

40. Autronic AG a saisi la Commission le 9 janvier 1987 (requête n° 12726/87). Elle se plaignait de ce que la Suisse avait subordonné à l'accord de l'État émetteur l'octroi de l'autorisation de recevoir des émissions télévisées non codées en provenance d'un satellite de télécommunication et à usage général; elle alléguait la méconnaissance de son droit de recevoir des informations, garanti par l'article 10 (art. 10) de la Convention.

41. La Commission a retenu la requête le 13 décembre 1988. Dans son rapport du 8 mars 1989 (article 31) (art. 31), elle conclut par onze voix contre deux, avec une abstention, à la violation de l'article 10 (art. 10). Le texte intégral de son avis et des deux opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

* Note du greffier: Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 178 de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

42. Le Gouvernement a confirmé lors des audiences les conclusions de son mémoire. Il y invitait la Cour à dire:

"- à titre principal, que l'article 10 (art. 10) de la Convention n'est pas applicable au cas d'espèce;

- à titre subsidiaire, que puisque, aux termes de l'article 10 § 1, 3ème phrase (art. 10-1), de la Convention, même les entreprises de radiodiffusion peuvent être soumises à un régime d'autorisation tant pour le captage que pour la rediffusion de messages télévisés acheminés par un satellite de télécommunications, a fortiori une entreprise commerciale privée peut-elle se voir imposer de solliciter une autorisation de captage dans un cas concret;

- à titre plus subsidiaire encore, que l'ingérence étatique liée à ce régime d'autorisation était 'prévue par la loi' (droit international compris), et constituait une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre international des télécommunications et pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles transmises par un satellite de télécommunications entre deux points fixes."

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 10 (art. 10)

43. Autronic AG se plaint de ce que l'administration suisse des PTT a subordonné à l'accord de l'État émetteur l'octroi de l'autorisation de recevoir, à l'aide d'une antenne parabolique, des émissions télévisées provenant d'un satellite soviétique de télécommunication (paragraphes 13-16 ci-dessus). Elle y voit une violation de l'article 10 (art. 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 États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

Eu égard aux thèses respectives des comparants, le premier problème à résoudre a trait à l'applicabilité de cette disposition.

A. Sur l'applicabilité de l'article 10 (art. 10)

44. Selon le Gouvernement, la société requérante ne peut en l'occurrence invoquer la liberté d'expression à l'appui de son grief.

En premier lieu, elle n'aurait attaché aucune importance au contenu du message transmis - des programmes en russe - car elle poursuivait des intérêts de nature exclusivement économique et technique. Personne morale aux activités de caractère commercial, elle entendait sans plus fournir, à l'occasion d'une foire, la preuve des capacités d'une antenne parabolique afin d'en stimuler les ventes. Or une liberté d'expression exercée à des fins purement lucratives ressortirait à la liberté économique, laquelle déborderait le cadre de la Convention. Les "informations" en cause ne se trouvaient donc pas protégées par l'article 10 (art. 10).

En second lieu, le Gouvernement souligne que les émissions de télévision litigieuses n'étaient pas destinées et accessibles au public au moment où Autronic AG aurait pu les capter. Elles transitaient alors entre deux points fixes du réseau de distribution sur le territoire de l'Union soviétique, par l'intermédiaire du satellite de télécommunication G-Horizont (paragraphes 11-12 ci-dessus); à ce titre, elles relevaient du secret des télécommunications prévu par le droit international, à savoir l'article 22 de la Convention internationale des télécommunications et les numéros 1992-1994 du Règlement des radiocommunications.

45. La société requérante soutient au contraire que le droit à la liberté d'expression comprend celui de recevoir des informations provenant de sources accessibles, et par conséquent de capter des programmes de télévision retransmis par un satellite de télécommunication et destinés au grand public. En outre, l'article 10 (art. 10) protégerait non seulement le contenu de la communication, mais aussi le mode de transmission. Autronic AG n'aperçoit pas pourquoi les droits fondamentaux que les personnes morales tirent sans conteste de l'article 10 (art. 10), devraient subir des restrictions pour peu qu'elles poursuivent des objectifs économiques ou techniques.

46. Dans son rapport du 8 mars 1989, la Commission note que seuls des satellites de télécommunication se trouvent "actuellement" en service au-dessus de l'Europe. Leurs programmes sont certes captés surtout par des stations réceptrices aux fins de retransmission, mais aussi directement par des antennes individuelles ou collectives. La pratique de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, dont la France et le Royaume-Uni, donnerait à penser que la Convention internationale des télécommunications et le Règlement des radiocommunications n'excluent pas la réception

directe de signaux retransmis par satellite de télécommunication quand ils visent le grand public.

En 1982, année des faits litigieux, il ne s'agissait que de G-Horizont, mais cela importerait peu: la demande de décision déclaratoire présentée par Autronic AG aux autorités suisses le 1er novembre 1982 (paragraphe 17 ci-dessus) ne se limitait pas aux émissions du satellite soviétique et du reste, selon le Gouvernement lui-même, l'administration helvétique des PTT adopterait aujourd'hui une attitude identique si on la saisissait d'une requête semblable. La Commission juge purement formel de distinguer entre les signaux selon leur mode de retransmission: satellite de radiodiffusion directe ou - sans codage - satellite de télécommunication. Aucune question de secret ne se posant et le progrès technique permettant à chacun de capter des émissions avec son propre équipement, le droit qui correspondait à cette faculté serait une partie intégrante de la liberté de recevoir des informations.

47. Selon la Cour, ni le statut juridique de société anonyme, ni le caractère commercial de ses activités ni la nature même de la liberté d'expression ne sauraient priver Autronic AG du bénéfice de l'article 10 (art. 10). Ce dernier (art. 10) vaut pour "toute personne", physique ou morale. La Cour en a d'ailleurs déjà constaté par trois fois l'applicabilité à des personnes morales poursuivant des buts lucratifs (arrêts Sunday Times du 26 avril 1979, série A n° 30, Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann du 20 novembre 1989, série A n° 165, et Groppera Radio AG et autres du 28 mars 1990, série A n° 173). En outre, il concerne non seulement le contenu des informations mais aussi les moyens de transmission ou de captage, car toute restriction apportée à ceux-ci touche le droit de recevoir et communiquer des informations. Du reste, la dernière phrase de son paragraphe 1 (art. 10-1) mentionne certaines entreprises principalement intéressées par lesdits moyens.

Devant les organes de la Convention, la société requérante dénonce une atteinte à sa liberté de recevoir des informations et des idées sans considération de frontière, et non à sa liberté d'en communiquer. Avec la Commission, la Cour estime que la réception de programmes télévisés au moyen d'une antenne - parabolique ou autre - relève du droit consacré par les deux premières phrases de l'article 10 § 1 (art. 10-1), sans qu'il faille rechercher pour quelle raison et dans quel but son titulaire entend s'en prévaloir. Or les décisions administratives et judiciaires litigieuses (paragraphe 16, 19 et 27 ci-dessus) ont empêché Autronic AG de capter légalement les messages de G-Horizont; elles s'analysaient donc en une "ingérence d'autorités publiques" dans l'exercice de la liberté d'expression.

Quant à l'argument tiré par le Gouvernement du souci de protéger le secret des télécommunications, il n'a trait qu'à la justification de l'ingérence. Il appelle donc un examen, le cas échéant, sur le terrain du paragraphe 1 in fine de l'article 10 (art. 10-1) ou du paragraphe 2 (art. 10-2).

48. En conclusion, l'article 10 (art. 10) trouvait à s'appliquer.

B. Sur l'observation de l'article 10 (art. 10)

49. Le Gouvernement conclut, en ordre subsidiaire, que l'ingérence cadrerait avec le paragraphe 1 in fine (art. 10-1), aux termes duquel l'article 10 (art. 10) "n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion (...) ou de télévision à un régime d'autorisation"; à titre plus subsidiaire encore, il plaide qu'elle répondait aux exigences du paragraphe 2 (art. 10-2).

1. Paragraphe 1, troisième phrase, de l'article 10 (art. 10-1)

50. Sur le premier point, Autronic AG soutient que la Convention internationale des télécommunications et le Règlement des radiocommunications ne subordonnent pas à l'accord des autorités de l'État émetteur la possibilité de capter à des fins privées des programmes non codés diffusés par satellite; la troisième phrase de l'article 10 § 1 (art. 10-1) n'entrerait donc pas en jeu.

La Commission ne croit pas non plus que cette disposition puisse justifier l'ingérence incriminée. Les droits reconnus au paragraphe 1 (art. 10-1) valant "sans considération de frontière", les États contractants ne peuvent selon elle "apporter des restrictions aux informations provenant de l'étranger" que sur la base du paragraphe 2 (art. 10-2). En outre, la troisième phrase ne concernerait que la radiodiffusion, la télévision et le cinéma, non l'utilisation d'un appareil de captage.

51. Pour le Gouvernement au contraire, le droit international impose de garder secret tout message émanant d'un satellite de télécommunication et oblige les États à y veiller. L'article 10 § 1 (art. 10-1) in fine les habiliterait à instaurer un système astreignant les entreprises de radiodiffusion à obtenir une autorisation tant pour recevoir pareil message que pour le retransmettre. Il en irait a fortiori ainsi dans le cas d'une société commerciale privée telle qu'Autronic AG.

52. Il ne s'impose pas d'examiner cet argument, ni donc de statuer sur l'applicabilité en l'occurrence de la troisième phrase de l'article 10 § 1 (art. 10-1): de toute manière, celle-ci "ne soustrait (...) pas les mesures d'autorisation aux exigences du paragraphe 2 (art. 10-2), sans quoi on aboutirait à un résultat contraire à l'objet et au but de l'article 10 (art. 10) considéré dans son ensemble"; la Cour l'a relevé dans son arrêt *Groppera Radio AG et autres* du 28 mars 1990 (série A n° 173, p. 24, § 61).

2. Paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2)

53. Il y a lieu de déterminer si l'ingérence incriminée était "prévue par la loi", poursuivait un ou plusieurs des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 (art. 10-2) et était "nécessaire, dans une société démocratique", pour les atteindre.

a) "Prévue par la loi"

54. Selon la société requérante, la législation suisse ne comporte aucune règle propre à fonder juridiquement la décision en cause ou renvoyant à des dispositions du droit international des télécommunications. La réponse de l'Union internationale des télécommunications aux questions du gouvernement suisse en fournirait la preuve (paragraphe 7 et 37 ci-dessus): il en ressort qu'il appartient à chaque État membre de prendre les mesures nécessaires à ses yeux pour réaliser les objectifs assignés par le traité et honorer ses engagements à ce titre.

55. Le Gouvernement considère que les normes nationales ou internationales remplissent les conditions de précision et d'accessibilité dégagées par la jurisprudence des organes de la Convention.

Sur le premier point, il souligne que les décisions rendues le 13 janvier 1983 par la division de la radio et de la télévision, puis le 26 juillet 1983 par la direction générale des PTT, s'appuyaient sur l'ordonnance 1 du Conseil fédéral du 10 décembre 1973 et sur plusieurs dispositions spécifiques du droit international des télécommunications (Convention internationale des télécommunications et Règlement des radiocommunications).

Au sujet du second, le Gouvernement reconnaît que seule la Convention internationale des télécommunications a paru intégralement dans le Recueil officiel des lois fédérales et dans le Recueil systématique du droit fédéral. Si le Règlement des radiocommunications n'y figure pas - à l'exception des numéros 422 et 725 -, le Recueil officiel signale à son propos les moyens de le consulter ou de se le procurer (paragraphe 36 ci-dessus). Pareille pratique se justifierait par la longueur du texte, plus de mille pages. Au demeurant, elle aurait reçu l'aval du Tribunal fédéral (arrêt du 12 juillet 1982 dans l'affaire Radio 24 Radiowerbung Zürich AG gegen Generaldirektion PTT, Arrêts du Tribunal fédéral suisse, vol. 108, Ière partie b), p. 264) et se rencontrerait dans au moins dix autres États membres du Conseil de l'Europe. Enfin, elle correspondrait à la jurisprudence de la Cour européenne sur l'accès des particuliers aux textes juridiques dans les systèmes de common law.

56. Tel n'est pas l'avis de la Commission. L'ordonnance 1 du Conseil fédéral n'offrirait pas une base légale suffisante car elle ne mentionnerait nullement la nécessité du consentement de l'État émetteur pour capter des programmes télévisés destinés au public en général. Quant au Règlement des radiocommunications, les dispositions invoquées par le Gouvernement manqueraient de précision.

57. D'après la Cour, la base légale de l'ingérence réside dans la loi fédérale de 1922 et l'article 66 de l'ordonnance 1 relative à celle-ci (paragraphe 31 ci-dessus), combinés avec l'article 22 de la Convention internationale des télécommunications et les dispositions du Règlement des radiocommunications citées au paragraphe 36 ci-dessus.

Compte tenu du public auquel ils s'adressent, ces textes présentent une accessibilité suffisante (paragraphe 34 et 36 ci-dessus; arrêt *Groppera Radio AG* et autres précité, série A n° 173, p. 26, § 68). Leur qualité de "loi" au sens de l'article 10 § 2 (art. 10-2) reste cependant douteuse, car on peut se demander s'il ne leur manque pas la clarté et la précision voulues: les normes nationales n'indiquent pas exactement les critères à observer pour accorder ou refuser les concessions visées à l'article 66, tandis que les dispositions internationales semblent laisser aux autorités nationales une marge d'appréciation non négligeable.

Il n'apparaît pourtant pas nécessaire de trancher la question: à supposer même que la condition "prévue par la loi" se trouve remplie, la Cour arrive à la conclusion que l'ingérence ne se justifiait pas (paragraphe 60-63 ci-dessous).

b) But légitime

58. Pour le Gouvernement, l'ingérence incriminée poursuivait deux fins reconnues par la Convention.

La première consisterait dans la "défense de l'ordre" des télécommunications. Il importait de tenir compte du nombre limité des fréquences disponibles, de prévenir l'anarchie que pourrait provoquer la circulation illimitée des informations au niveau international, ainsi que d'assurer le pluralisme culturel et politique.

En second lieu, l'ingérence aurait eu pour but d'"empêcher la divulgation d'informations confidentielles": il fallait préserver le secret des télécommunications, qui couvrait les messages télévisés litigieux et que garantissait l'article 22 de la Convention internationale des télécommunications.

La société requérante, elle, relève que les émissions en cause visaient le grand public et que d'autres États contractants possèdent en la matière une réglementation plus libérale.

Quant à la Commission, elle reconnaît la légitimité du premier objectif mentionné par le Gouvernement, le seul dont il ait tiré argument devant elle.

59. La Cour constate que l'ingérence poursuivait les deux fins, pleinement compatibles avec la Convention, qu'invoque le Gouvernement: la défense de l'ordre des télécommunications et la nécessité d'empêcher la divulgation d'informations confidentielles.

c) "Nécessaire dans une société démocratique"

60. D'après la société requérante, le refus d'autorisation qui la frappait ne correspondait pas à un besoin social impérieux: il ne s'imposait pas pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles, car un exploitant désireux de réserver ses émissions à un certain public recourt au codage de ces dernières.

Le Gouvernement insiste sur la distinction entre satellites de radiodiffusion directe et satellites de télécommunication; à ses yeux, le droit international des télécommunications entend donner aux émissions diffusées par les seconds la même protection juridique qu'aux communications téléphoniques.

Pour la Commission, l'affaire ne soulevait aucun problème sur le terrain de la protection d'informations confidentielles; la seule réception des signaux de G-Horizon ne pouvait troubler l'ordre international des télécommunications, la distinction entre satellites de radiodiffusion directe et satellites de télécommunication se révélant purement formelle. Bref, l'ingérence n'apparaissait pas nécessaire.

61. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les États 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 large selon le cas. S'il s'agit, comme en l'espèce, d'une ingérence dans l'exercice des droits et libertés garantis par le paragraphe 1 de l'article 10 (art. 10-1), ce contrôle doit être strict en raison de l'importance de ces droits, importance que la Cour a maintes fois soulignée. La nécessité de les restreindre doit se trouver établie de manière convaincante (arrêt *Barthold* du 25 mars 1985, série A n° 90, p. 26, § 58).

62. Le Gouvernement soutient que la Cour, en opérant son contrôle, doit se placer à l'époque des faits de la cause et, en particulier, ne pas avoir égard à l'évolution technique et juridique ultérieure. Il affirme néanmoins qu'aujourd'hui encore l'article 22 de la Convention internationale des télécommunications et les dispositions susmentionnées du Règlement des radiocommunications obligerait les PTT à rejeter des demandes du genre de celles émanant de la société requérante, sauf accord préalable des autorités du pays où se trouverait la station émettant vers le satellite.

Selon la Cour, ladite évolution peut entrer en ligne de compte pour autant qu'elle aide à comprendre et interpréter correctement les règles en question.

Dans le domaine technique, elle s'est manifestée par la mise en service de plusieurs autres satellites de télécommunication diffusant des programmes télévisés. Sur le plan juridique, elle s'est traduite notamment, à l'échelle internationale, par la signature le 5 mai 1989, dans le cadre du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne sur la télévision transfrontière; au niveau national, par le fait que plusieurs États membres autorisent le captage des émissions télévisées non codées émanant des satellites de télécommunication, sans exiger le consentement de l'administration du pays où est située la station alimentant le satellite.

Cette dernière circonstance ne manque pas de pertinence, les autres États signataires de la Convention internationale des télécommunications et les autorités internationales ne paraissant pas avoir protesté contre l'interprétation de l'article 22 de cette convention et des dispositions précitées du Règlement des radiocommunications qu'elle implique.

L'interprétation - contraire - de ces textes invoquée par le gouvernement suisse à l'appui de l'ingérence, n'est donc pas concluante. Cela ressort aussi des paragraphes 19 et 20 de la réponse de l'Union internationale des télécommunications à ses questions (paragraphe 37 ci-dessus).

63. Dès lors, l'argument tiré par le Gouvernement des particularités des satellites de télécommunication ne saurait justifier l'ingérence: la nature seule des émissions en cause, à savoir des émissions non codées, destinées aux téléspectateurs d'Union soviétique, empêche de les qualifier de "[non] destinées à l'usage général du public" au sens des numéros 1992-1994 du Règlement des radiocommunications. Abstraction faite des règles internationales discutées ci-dessus, il n'y avait donc pas nécessité de prohiber le captage de ces émissions.

Devant la Cour, il est vrai, le gouvernement suisse a encore plaidé qu'une interdiction absolue du captage non autorisé des messages des satellites de télécommunication constitue l'unique manière d'assurer "le secret des correspondances internationales", parce qu'il n'y a pas moyen de distinguer les signaux formant ces correspondances des signaux destinés à l'usage général du public. L'argument ne convainc pas, car devant la Commission le Gouvernement avait déjà concédé l'absence de risque de se procurer des informations secrètes à l'aide d'antennes paraboliques recevant les émissions de satellites de télécommunication.

La Cour conclut que l'ingérence n'était pas "nécessaire dans une société démocratique", de sorte qu'il y a eu violation de l'article 10 (art. 10).

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

64. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

Autronic AG ne demande pas la réparation d'un dommage. En revanche, elle sollicite le remboursement de ses frais et dépens au niveau interne et devant les organes de la Convention. Il s'agirait au total de 42.245 francs suisses, à savoir 380 de frais payés à l'administration suisse pour la décision rendue le 26 juillet 1983 par la direction générale des PTT, 40.000 d'honoraires d'avocat, correspondant à 235 heures de travail, et 1.865 de frais divers.

Le Gouvernement ne conteste pas le premier poste, ni le troisième, mais trouve "franchement exagéré" le deuxième: la société requérante n'aurait pas fourni le détail des honoraires et aurait commis "une faute procédurale" en posant une question abstraite au Tribunal fédéral, lequel ne lui aurait

d'ailleurs pas alloué plus de 4.000 francs suisses pour dépens s'il avait accueilli le recours de droit administratif.

Le délégué de la Commission, lui, ne se prononce pas.

65. Statuant en équité comme le veut l'article 50 (art. 50), la Cour considère qu'Autronic AG a droit au remboursement de 25.000 francs suisses pour frais et dépens.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par seize voix contre deux, que l'article 10 (art. 10) s'appliquait en l'espèce et a été violé;
2. Dit, à l'unanimité, que la Suisse doit verser à la société requérante, pour frais et dépens, 25.000 (vingt-cinq mille) francs suisses;
3. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 22 mai 1990.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion dissidente de Mme Bindschedler-Robert et de M. Matscher;
- opinion concordante de M. De Meyer.

R.R.
M.-A.E.

OPINION DISSIDENTE DE Mme BINDSCHEDLER-ROBERT
ET M. MATSCHER, JUGES

Nous regrettons de ne pouvoir nous rallier à l'opinion de la majorité quant à l'applicabilité de l'article 10 (art. 10), ni quant à la violation au cas où l'article 10 (art. 10) serait applicable.

1. Nous ne contestons pas qu'une société commerciale puisse en principe se prévaloir de l'article 10 (art. 10), et cela même dans le cadre de ses activités commerciales. Mais nous notons que, dans les cas mentionnés dans l'arrêt (Sunday Times, série A n° 30, Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann, série A n° 165, et Groppera Radio AG et autres, série A n° 173), le contenu de l'information que la société entendait diffuser avait pour elle ou pour les destinataires une certaine signification. A notre avis, l'article 10 (art. 10) présuppose un minimum d'identification entre la personne qui entend se prévaloir du droit protégé par ledit article et "l'information" transmise ou reçue. Or, en l'occurrence, le contenu de l'information - par pur hasard des émissions soviétiques en russe - était parfaitement indifférent à la société aussi bien qu'aux visiteurs de la foire susceptibles d'assister aux émissions; il s'agissait uniquement de faire la démonstration des caractéristiques techniques de l'antenne parabolique pour en promouvoir la vente. Cela étant, il nous paraît abusif de la part de la société d'invoquer la liberté d'information; partant, l'article 10 (art. 10) n'est, à notre avis, pas applicable en l'espèce.

2. Même à supposer que l'article 10 (art. 10) fût applicable, nous ne pouvons voir une violation de cette disposition dans la limitation de la liberté de réception imposée à la société requérante.

Nous rappellerons d'entrée de cause que la vente d'antennes paraboliques n'était elle-même soumise à aucune restriction. On ne saurait donc construire, en l'occurrence, une limitation de la liberté d'information découlant d'une prétendue restriction du commerce des supports techniques en matière de radiocommunication.

Ainsi que la majorité l'admet, la limitation imposée poursuivait un but légitime: l'ordre dans les télécommunications internationales. La majorité laisse cependant planer un doute sur la qualité de "loi" des dispositions légales sur lesquelles se basait l'ingérence. A notre avis, aussi bien la Convention internationale des télécommunications que le Règlement (international) des radiocommunications présentaient, ainsi que cela a été reconnu être le cas dans l'affaire Groppera Radio AG et autres (arrêt du 28 mars 1990, § 68), la clarté et la précision voulues sur les points essentiels: la distinction fondamentale entre satellites de radiodiffusion directe, dont les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général, et satellites de télécommunication (émettant point à point) et dont les émissions ne sont pas destinées directement à l'usage général du public, ainsi que l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour faire interdire

et réprimer l'interception, sans autorisation, de radiocommunications qui ne sont pas destinées à l'usage général du public, c'est-à-dire des émissions par satellite de télécommunication (RR n° 22, 37, 1992-1994). Rappelons que le satellite G-Horizon était justement un satellite de ce dernier type.

Ainsi que l'UIT le relève dans sa réponse du 2 novembre 1989, il découle de ces dispositions que l'interception des émissions transitant par satellite de télécommunication était soumise à l'autorisation de l'administration suisse, qui était habilitée à en fixer les termes et conditions et qui devait, ce faisant, tenir compte de l'engagement qu'elle avait assumé aux termes du Règlement des radiocommunications. L'ingérence contestée - le refus d'autorisation par les autorités suisses - avait donc une base juridique suffisante.

3. Que la Suisse ait considéré que cet engagement l'obligeait à soumettre l'autorisation de réception à l'assentiment de l'État émetteur, en l'occurrence l'Union soviétique, correspondait à l'interprétation couramment admise à l'époque (et même à une date encore toute récente), ainsi qu'il résulte des réponses des quelques administrations étrangères auxquelles la Suisse a adressé une demande d'information (URSS le 7 février 1984, Pays-Bas le 1er juillet 1985, Finlande le 8 juillet 1985, RFA le 29 août 1989); cela correspondait aussi à la recommandation adoptée en 1982 par la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (cf. arrêt, § 38).

La Suisse pouvait donc légitimement se croire non seulement autorisée mais obligée de soumettre l'autorisation demandée par Autronic AG à l'agrément de l'administration soviétique compétente, pour faire face aux obligations internationales encourues, en les respectant ainsi qu'elles étaient comprises par les organes internationaux compétents et par les autres États, en particulier par l'État intéressé en l'espèce, l'Union soviétique. Autrement dit, l'assentiment des autorités soviétiques compétentes n'ayant pas été obtenu, le refus d'autorisation dont se plaint Autronic AG pouvait être considéré à l'époque comme une mesure nécessaire au respect de l'ordre des télécommunications internationales.

Même si, ces dernières années, certaines administrations nationales semblent avoir renoncé à la condition de l'obtention préalable de l'assentiment de l'État émetteur, il résulte cependant des réponses reçues encore en 1989 que cela ne correspond pas encore à une conception générale. Les accords interétatiques conclus pour la création d'Entelsat et d'Intelsat, qui ne permettent de capter les émissions émanant des satellites qu'à des stations terrestres spécialement habilitées, le prouvent. Mais même si ce n'était pas le cas et si les conceptions ont évolué, on ne saurait s'en inspirer pour trancher la question de l'existence en l'espèce d'une violation de la Convention et donc de la responsabilité de l'État, question qui doit s'apprécier au regard des normes juridiques telles qu'elles étaient en vigueur (et comprises) à l'époque des faits considérés.

Que l'UIT considère qu'il appartient à l'administration de chaque membre de l'Union de prendre elle-même les "mesures nécessaires pour faire interdire et réprimer l'interception, sans autorisation, de radiocommunications qui ne sont pas destinées à l'usage général du public" et que toute administration nationale est habilitée à "fixer les termes et conditions dans lesquelles elle accorde une telle autorisation" signifie seulement que, dans le cadre de la Convention internationale des télécommunications et du Règlement des radiocommunications, les États jouissent d'une certaine liberté d'appréciation pour décider des mesures adéquates dans la poursuite des fins imposées par lesdites règles internationales; on ne saurait tirer de cette liberté d'appréciation la conclusion qu'une mesure prise dans ce cadre et qui apparaît comme parfaitement adéquate et proportionnée au but légitime poursuivi, c'est-à-dire in casu à la défense de l'ordre international dans le domaine des télécommunications, ne serait pas nécessaire. D'ailleurs, la mesure litigieuse ne constituait pas une interdiction absolue et indifférenciée, mais une réponse raisonnable aux engagements internationaux assumés par l'État en cause, réponse qui tenait compte des intérêts juridiques de l'État émetteur.

Cela étant, nous estimons qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 (art. 10).

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE DE MEYER

Les raisons qui m'ont conduit à constater une violation du droit à la liberté d'expression dans l'affaire Groppera Radio AG et autres¹ ne pouvaient que m'amener à en décider de même dans la présente affaire, d'autant plus qu'il s'agissait ici de mesures empêchant la démonstration au public d'appareils destinés à la réception d'émissions de télévision.

A cet égard, il me paraît utile de préciser que le pouvoir d'autorisation des États en matière de radiodiffusion et de télévision ne s'étend pas à la réception des émissions² et que, pour le surplus, celle-ci ne peut faire l'objet d'ingérences de leur part que quant aux modalités ou aux circonstances et seulement dans la mesure où les unes ou les autres donnent lieu à des effets nocifs qu'un besoin social impérieux commande de prévenir ou d'éliminer³. La liberté de voir et de regarder, d'entendre et d'écouter échappe, comme telle, à l'autorité des États.

¹ A 173, pp. 39-41.

² Voir le § 61 du rapport de la Commission.

³ Tels que, par exemple, les perturbations mentionnées aux §§ 79 et 82 dudit rapport.