



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

COUR (CHAMBRE)

**AFFAIRE INFORMATIONSDEREIN LENTIA ET AUTRES c.
AUTRICHE**

(Requête n°13914/88; 15041/89; 15717/89; 15779/89; 17207/90)

ARRÊT

STRASBOURG

24 novembre 1993

En l'affaire Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention")** et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

R. BERNHARDT,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

A. SPIELMANN,

Mme E. PALM,

MM. F. BIGI,

A.B. BAKA,

G. MIFSUD BONNICI,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 29 mai et 28 octobre 1993,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 26 octobre 1992, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par.1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouvent cinq requêtes (nos 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 et 17207/90) dirigées contre la République d'Autriche et dont "Informationsverein Lentia", M. Jörg Haider, "Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio", M. Wilhelm Weber et "Radio Melody GmbH", toutes personnes physiques ou morales autrichiennes, avaient saisi la Commission les 16 avril 1987, 15 mai 1989, 27 septembre 1989, 18 septembre 1989 et 20 août 1990, en vertu de l'article 25 (art. 25).

2. La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration autrichienne reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un

* L'affaire porte le n° 36/1992/381/455-459. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

** Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8 (P8-11), entré en vigueur le 1er janvier 1990.

manquement de l'État défendeur aux exigences des articles 10 et 14 (art. 10, art. 14).

3. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance et ont désigné leurs conseils (article 30), que le président a autorisés à employer l'allemand (article 27 par. 3).

4. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. F. Matscher, juge élu de nationalité autrichienne (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 13 octobre 1992, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. R. Bernhardt, M. L.-E. Pettiti, M. A. Spielmann, Mme E. Palm, M. F. Bigi, M. A.B. Baka et M. G. Mifsud Bonnici, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

5. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement autrichien ("le Gouvernement"), les avocats des requérants et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du premier le 15 avril et ceux des seconds - avec leurs prétentions au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention - les 29 et 31 mars, puis le 13 avril 1993. Le 27 avril, la Commission lui a fourni divers documents qu'il avait demandés sur les instructions du président.

6. Le 29 mars 1993, celui-ci avait autorisé "Article 19" et "Interights" (deux associations internationales de protection des droits de l'homme), en vertu de l'article 37 par. 2 du règlement, à présenter des observations écrites sur des aspects particuliers de l'affaire. Elles sont parvenues au greffe le 11 mai.

7. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 25 mai 1993, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. F. CEDE, ambassadeur,

conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères,

agent,

Mme S. BERNEGGER, chancellerie fédérale,

conseillère;

- pour la Commission

M. J.A. FROWEIN,

délégué;

- pour les requérants

Me D. BÖHMDORFER, avocat,

Me W. HASLAUER, avocat,

Me T. HÖHNE, avocat,

Me G. LEHNER, avocat,

M. H. TRETTER,

conseils.

La Cour les a entendus en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Informationsverein Lentia

8. Association de copropriétaires et habitants d'une résidence de 458 appartements et 30 commerces située à Linz, la première requérante entreprit d'améliorer la communication entre eux par la création d'un réseau fermé de télévision câblée. Les programmes devaient se limiter à des questions d'intérêt commun relatives aux droits des membres.

9. Le 9 juin 1978, elle sollicita une autorisation d'exploitation en vertu de la loi sur les télécommunications (Fernmeldegesetz, paragraphe 17 ci-dessous). La Direction régionale des postes et télécommunications (Post- und Telegraphendirektion) de Linz n'ayant pas répondu dans le délai de six mois prévu à l'article 73 du code de procédure administrative (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz), l'intéressée saisit la Direction générale (Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung), rattachée au ministère fédéral des Transports (Bundesministerium für Verkehr).

Celle-ci rejeta la demande le 23 novembre 1979. D'après elle, l'article 1 par. 2 de la loi constitutionnelle portant garantie de l'indépendance de la radiotélédiffusion (ci-après "radiodiffusion"; Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, "la loi constitutionnelle sur la radiodiffusion", paragraphe 19 ci-dessous) avait attribué au législateur fédéral une compétence exclusive pour réglementer cette activité; or il ne l'avait exercée qu'une fois, en édictant la loi sur l'Office autrichien de radiodiffusion (Bundesgesetz über die Aufgaben und die Einrichtung des Österreichischen Rundfunks, paragraphe 20 ci-dessous). Aucune autre personne ne pouvait donc prétendre à pareille licence, faute de base légale. Quant à l'article 10 (art. 10) de la Convention, il ne se trouvait nullement violé car le Constituant n'avait fait qu'user de son pouvoir d'instaurer un régime d'autorisations, conformément à la troisième phrase du paragraphe 1 (art. 10-1).

10. Là-dessus, la requérante en dénonça la méconnaissance devant la Cour constitutionnelle, qui statua le 16 décembre 1983.

Pour celle-ci, la liberté de créer et d'exploiter des stations de radio- et de télédiffusion était sujette aux prérogatives reconnues au législateur par les paragraphes 1 in fine et 2 de l'article 10 (art. 10-1, art. 10-2) (Gesetzesvorbehalt). Partant, seule pouvait enfreindre ce texte une décision administrative dont le fondement légal se révélât soit inexistant, soit non conforme à la Constitution, soit encore appliqué de manière inconcevable (in denkunmöglicher Weise an[ge]wendet). D'autre part, la loi constitutionnelle sur la radiodiffusion avait créé un système subordonnant toute activité de ce genre à une concession du législateur fédéral. Destiné à garantir l'objectivité et le pluralisme (Meinungsvielfalt), il serait inefficace si n'importe qui pouvait en obtenir le bénéfice. En l'état, celui-ci était réservé à l'Office autrichien de radiodiffusion (Österreichischer Rundfunk, ORF), aucune loi d'application n'étant venue s'ajouter à celle qui le régit.

Contrairement à ses affirmations, la plaignante entendait bel et bien pratiquer la radiodiffusion au sens de la loi constitutionnelle, car ses émissions devaient s'adresser à un cercle général à composition variable. Ladite loi avait donc suffi à fonder l'acte querellé.

En conséquence, la Cour constitutionnelle rejeta la plainte et la transmit à la Cour administrative.

11. Le 10 septembre 1986, celle-ci adopta en substance les motifs de la Cour constitutionnelle et à son tour débouta l'intéressée.

B. Jörg Haider

12. De 1987 à 1989, le deuxième requérant conçut le projet de créer, avec d'autres personnes, une station de radio privée en Carinthie. Il l'abandonna ensuite, une étude lui ayant montré que le droit applicable et son interprétation par la Cour constitutionnelle empêchaient la délivrance de la licence nécessaire. Aussi n'en fit-il jamais la demande.

C. Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio (AGORA)

13. Association autrichienne membre de la Fédération européenne des radios libres (FERL), la troisième requérante ambitionne d'installer en Carinthie méridionale une antenne servant à diffuser, en allemand et en slovène, un programme non commercial de radio dont les promoteurs exploitent déjà en Italie une station mobile autorisée.

14. AGORA sollicita en 1988 une concession, que la Direction régionale des postes et télécommunications de Klagenfurt, puis la Direction générale de Vienne lui refusèrent les 19 décembre 1989 et 9 août 1990 respectivement. Sur la base de sa propre jurisprudence (paragraphe 10 ci-dessus), la Cour constitutionnelle rejeta le 30 septembre 1991 un recours dirigé contre cette décision.

D. Wilhelm Weber

15. Actionnaire d'une société italienne gérant une radio commerciale qui émet vers l'Autriche, le quatrième requérant désire exercer la même activité dans ce pays. Eu égard à la législation en vigueur, il a cependant renoncé à toute démarche auprès des autorités.

E. Radio Melody GmbH

16. La cinquième requérante est une société à responsabilité limitée de droit autrichien. Le 8 novembre 1988, elle invita la Direction régionale des postes et télécommunications de Linz à lui attribuer une fréquence destinée à une radio locale qu'elle comptait lancer à Salzbourg. Le 28 avril 1989, elle essuya un refus, approuvé les 12 juillet 1989 et 18 juin 1990 par la Direction générale puis par la Cour constitutionnelle, laquelle se fonda sur son arrêt du 16 décembre 1983 (paragraphe 10 ci-dessus).

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT**A. La loi du 13 juillet 1949 relative aux télécommunications ("Fernmeldegesetz")**

17. Aux termes de la loi du 13 juillet 1949 relative aux télécommunications, "le droit de créer et d'exploiter des installations de télécommunications (Fernmeldeanlagen) est réservé aux autorités fédérales (Bund)" (article 2 par. 1). Celles-ci peuvent toutefois habiliter des personnes physiques ou morales à l'exercer à l'égard d'installations déterminées (article 3 par. 1). Aucune concession n'est requise dans certains cas, dont celui d'une implantation à l'intérieur d'une propriété privée (article 5).

B. L'ordonnance ministérielle du 18 septembre 1961 relative aux installations privées de télécommunications ("Verordnung des Bundesministeriums für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft über Privatfernmeldeanlagen")

18. L'ordonnance ministérielle du 18 septembre 1961 relative aux installations privées de télécommunications fixe notamment les conditions d'établissement et d'exploitation des installations privées de télécommunications relevant du contrôle des autorités fédérales. D'après la jurisprudence, elle ne saurait toutefois servir de fondement légal à l'attribution de concessions.

C. La loi constitutionnelle du 10 juillet 1974 portant garantie de l'indépendance de la radiodiffusion ("Bundesverfassungs-gesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks")

19. D'après l'article 1 de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1974 portant garantie de l'indépendance de la radiodiffusion,

" (...)

2. La radiodiffusion est régie selon des modalités à préciser par une loi fédérale. Celle-ci doit notamment contenir des dispositions garantissant l'objectivité et l'impartialité de l'information, le respect du pluralisme, l'équilibre des programmes ainsi que l'indépendance des personnes et organes chargés d'exécuter les tâches définies au paragraphe 1.

3. La radiodiffusion au sens du paragraphe 1 est un service public."

D. La loi du 10 juillet 1974 relative à l'Office autrichien de radiodiffusion ("Bundesgesetz über die Aufgaben und die Einrichtung des Österreichischen Rundfunks")

20. La loi du 10 juillet 1974 relative à l'Office autrichien de radiodiffusion crée celui-ci et l'érige en personne morale autonome de droit public.

Il est tenu de fournir une information complète sur les événements politiques, économiques, culturels et sportifs importants; à cet effet, il diffuse notamment, dans le respect de l'objectivité et du pluralisme, des actualités, des reportages, des commentaires et des avis critiques (article 2, par. 1, alinéa 1), et ce au travers d'au moins deux chaînes de télévision et trois stations de radio, dont une régionale (article 3). Un temps d'antenne revient aux partis politiques représentés au Parlement national ainsi qu'à des associations représentatives (article 5 par. 1).

Une commission de contrôle (Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes) statue sur tous les litiges relatifs à l'application de cette loi qui ne relèvent pas de la compétence d'une autorité administrative ou juridictionnelle (articles 25 et 27). Elle se compose de dix-sept membres indépendants, dont neuf juges, nommés pour quatre ans par le président de la République sur proposition du gouvernement fédéral.

E. La jurisprudence relative à la radiodiffusion câblée dite "passive" ("passiver Kabelrundfunk")

21. Le 8 juillet 1992, la Cour administrative a décidé que ne tombait pas sous la loi constitutionnelle du 10 juillet 1974 (paragraphe 19 ci-dessus) la radiodiffusion câblée dite "passive", consistant à diffuser intégralement par

le câble des programmes captés par antenne. En conséquence, la seule circonstance que ceux-ci proviennent d'une station étrangère et s'adressent principalement ou exclusivement à un public autrichien ne saurait fonder le refus de délivrer l'autorisation nécessaire à ce type d'exploitation.

F. Évolution ultérieure

22. Le 1er janvier 1994 doit entrer en vigueur une loi sur les stations de radio régionales (Regionalradiogesetz, Journal officiel (Bundesgesetzblatt) n° 1993/506); sous certaines conditions, elle permettra aux autorités d'octroyer à des personnes physiques ou morales privées des licences pour la création et l'exploitation de stations régionales de radio.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

23. Les requérants ont saisi la Commission à des dates s'échelonnant du 16 avril 1987 au 20 août 1990 (requêtes nos 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 et 17207/90). Ils alléguaient que l'impossibilité d'obtenir une licence d'exploitation s'analysait en une atteinte injustifiée à leur droit de communiquer des informations et enfreignait l'article 10 (art. 10) de la Convention. Les premier et troisième requérants y voyaient en outre une discrimination contraire à l'article 14, combiné avec l'article 10 (art. 14+10). Le cinquième se plaignait de surcroît d'une infraction à l'article 6 (art. 6), en ce qu'il n'aurait pu déférer le litige à un "tribunal" au sens de ce texte.

24. Après avoir ordonné la jonction des requêtes les 13 juillet 1990 et 14 janvier 1992, la Commission en a retenu le 15 janvier 1992 les griefs relatifs aux articles 10 et 14 (art. 10, art. 14) et a rejeté celui qui concernait l'article 6 (art. 6). Dans son rapport du 9 septembre 1992 (article 31) (art. 31), elle conclut:

- qu'il y a eu violation de l'article 10 (art. 10) (à l'unanimité pour la première requérante, par quatorze voix contre une pour les autres);
- qu'il ne s'impose pas de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 14 (art. 14) (à l'unanimité pour la première requérante, par quatorze voix contre une pour la troisième).

Le texte intégral de son avis, ainsi que des 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 276 de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS DU GOUVERNEMENT

25. Le Gouvernement invite la Cour à constater "que dans les espèces soumises, ni l'article 10 (art. 10), ni l'article 14 combiné avec l'article 10 (art. 14+10) n'ont été violés".

EN DROIT

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

26. Les requérants se plaignent de ne pouvoir créer et exploiter chacun une station de radio, ou, dans le cas d'Informationsverein Lentia, de télévision, la législation autrichienne réservant ce droit à l'Office autrichien de radiodiffusion. Ils se heurteraient à un monopole incompatible avec l'article 10 (art. 10), 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 (art. 10) 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."

Le Gouvernement combat cette thèse, tandis que la Commission y souscrit en substance.

27. La Cour relève que les restrictions incriminées s'analysent en une "ingérence" dans l'exercice par les intéressés de leur liberté de communiquer des informations ou des idées; aucun des comparants ne le conteste d'ailleurs. Seule se pose donc la question de sa justification.

A cet égard, la circonstance que MM. Haider et Weber n'ont jamais sollicité une autorisation d'émettre (paragraphe 12 et 15 ci-dessus) ne tire pas à conséquence: devant la Commission, le Gouvernement leur a reconnu la qualité de victime et il ne soutient pas le contraire devant la Cour.

28. Le Gouvernement conclut que l'ingérence litigieuse trouve un fondement suffisant dans le paragraphe 1 (art. 10-1) in fine, qu'il y a lieu, selon lui, d'interpréter de manière autonome. A titre subsidiaire, il plaide qu'elle répondait aussi aux conditions du paragraphe 2 (art. 10-2).

29. La Cour rappelle que l'objet et le but de la troisième phrase de l'article 10 par. 1 (art. 10-1), ainsi que son champ d'application, doivent s'envisager dans le contexte de l'article pris dans son ensemble et notamment à la lumière du paragraphe 2 (art. 10-2), à l'empire duquel les mesures d'autorisation demeurent soumises (arrêts *Groppera Radio AG* et autres c. Suisse du 28 mars 1990, série A n° 173, p. 24, par. 61, et *Autronic AG* c. Suisse du 22 mai 1990, série A n° 178, p. 24, par. 52). Il échet par conséquent d'examiner la compatibilité du régime incriminé avec chacune de ces deux dispositions.

A. Paragraphe 1, troisième phrase (art. 10-1)

30. Pour le Gouvernement, le système de licences visé à la fin du paragraphe 1 (art. 10-1) permet aux États, non seulement de réglementer les aspects techniques de l'activité audiovisuelle, mais aussi d'assigner à celle-ci sa place et son rôle dans la société moderne. Cela ressortirait à l'évidence du libellé de la troisième phrase du paragraphe 1 (art. 10-1). Moins restrictif que celui du paragraphe 2 (art. 10-2) et de l'article 11 (art. 11), il se prêterait à de plus grandes ingérences des pouvoirs publics dans la liberté dont il s'agit. De même, il laisserait aux États une marge d'appréciation accrue dans la définition de leur politique des media et des instruments de sa mise en œuvre. Ceux-ci pourraient aller jusqu'à comprendre un monopole du service public de radiodiffusion, notamment dans les cas où, comme en Autriche, il constituerait le seul moyen pour l'État de garantir l'objectivité et l'impartialité de l'information, la représentation équilibrée de toutes les opinions ainsi que l'indépendance des personnes et organes responsables des émissions.

31. De l'avis des requérants, le régime en vigueur en Autriche, et en particulier le monopole de l'Office autrichien de radiodiffusion, traduit surtout la volonté des autorités de s'assurer le contrôle politique de l'audiovisuel, au détriment du pluralisme et de la liberté artistique. Éliminant toute concurrence, il servirait de surcroît à maintenir la viabilité économique de l'ORF, au prix d'une grave atteinte à la liberté d'entreprise. Bref, il ne respecterait pas la troisième phrase du paragraphe 1 (art. 10-1).

32. Ainsi que la Cour l'a déjà relevé, ce texte tend à préciser que les États peuvent réglementer, par un système de licences, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier ses aspects techniques (arrêt *Groppera Radio AG* et autres précité, série A n° 173, p. 24, par. 61). 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 (art. 10-1), ne coïncide pourtant pas avec l'une des fins que vise le paragraphe 2 (art. 10-2). Leur conformité à la Convention doit néanmoins s'apprécier à la lumière des autres exigences de celui-ci.

33. Le régime de monopole appliqué en Autriche peut contribuer à la qualité et à l'équilibre des programmes, par le contrôle qu'il confère aux autorités sur les media. Il cadre donc en l'occurrence avec la troisième phrase du paragraphe 1 (art. 10-1), mais il reste à déterminer s'il remplit aussi les conditions pertinentes du paragraphe 2 (art. 10-2).

B. Paragraphe 2 (art. 10-2)

34. Les ingérences litigieuses étaient, aucun des comparants ne le conteste, "prévues par la loi". Quant à leur but, la Cour en a déjà reconnu la légitimité en l'espèce (paragraphe 32-33 ci-dessus). En revanche, leur "nécessité dans une société démocratique" pose un problème.

35. Les États contractants jouissent d'une 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 ici, 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 leur importance, maintes fois soulignée par la Cour. Le besoin de les restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (voir notamment l'arrêt *Autronic AG* précité, série A n° 178, pp. 26-27, par. 61).

36. Le Gouvernement souligne tout d'abord la dimension politique de l'activité des media audiovisuels, illustrée en Autriche par les objectifs que leur assigne l'article 1 par. 2 de la loi constitutionnelle sur la radiodiffusion: assurer l'objectivité et l'impartialité de l'information, le respect du pluralisme, l'équilibre des programmes ainsi que l'indépendance des personnes et organes responsables des émissions (paragraphe 20 ci-dessus). Seul le régime en vigueur, fondé sur le monopole de l'ORF, permettrait aux autorités de veiller à l'observation de ce texte. Voilà pourquoi la législation applicable et les statuts de l'ORF consacraient l'indépendance de la programmation, la liberté des journalistes ainsi que la représentation équilibrée des partis politiques et groupes sociaux dans les organes de direction.

En optant pour le maintien du système actuel, l'État se bornerait au demeurant à user de sa marge d'appréciation, inchangée depuis l'adoption de la Convention; les États parties qui en pratiquaient un autre auraient été bien rares à l'époque. Eu égard à la diversité des structures existant de nos jours en ce domaine, on prétendrait en vain qu'un véritable modèle européen s'y soit imposé depuis lors.

37. D'après les requérants, point n'est besoin d'un monopole public de l'audiovisuel pour protéger l'opinion contre les manipulations, sans quoi il en faudrait un aussi de la presse écrite. Au contraire, seule la diversité des stations et des programmes favoriserait l'essor du pluralisme et de l'objectivité. En réalité, les autorités autrichiennes chercheraient pour l'essentiel à garder leur contrôle politique sur la radiodiffusion.

38. La Cour a fréquemment insisté sur le rôle fondamental de la liberté d'expression dans une société démocratique, notamment quand, à travers la presse écrite, elle sert à communiquer des informations et des idées d'intérêt général, auxquelles le public peut d'ailleurs prétendre (voir par exemple, mutatis mutandis, l'arrêt *Observer et Guardian c. Royaume-Uni* du 26 novembre 1991, série A n° 216, pp. 29-30, par. 59). Pareille entreprise ne saurait réussir si elle ne se fonde sur le pluralisme, dont l'État est l'ultime garant. La remarque vaut spécialement pour les media audiovisuels, car leurs programmes se diffusent souvent à très grande échelle.

39. De tous les moyens d'assurer le respect de ces valeurs, le monopole public impose les restrictions les plus fortes à la liberté d'expression, à savoir l'impossibilité totale de s'exercer autrement que par le biais d'une station nationale et le cas échéant, de façon très réduite, par une station câblée locale. Eu égard à leur radicalité, elles ne sauraient se justifier qu'en cas de nécessité impérieuse.

Grâce aux progrès techniques des dernières décennies, lesdites restrictions ne peuvent plus aujourd'hui se fonder sur des considérations liées au nombre des fréquences et des canaux disponibles; le Gouvernement en convient. Ensuite, elles ont perdu en l'espèce beaucoup de leurs raisons d'être avec la multiplication des émissions étrangères destinées à un public autrichien et la décision de la Cour administrative de reconnaître la légalité de leur retransmission par le câble (paragraphe 21 ci-dessus). Enfin et surtout, on ne saurait alléguer l'absence de solutions équivalentes moins contraignantes; à titre d'exemple, il n'est que de citer la pratique de certains pays consistant soit à assortir les licences de cahiers des charges au contenu modulable, soit à prévoir des formes de participation privée à l'activité de l'institut national.

40. Le Gouvernement avance enfin un argument économique: le marché autrichien ne serait pas de taille à supporter un nombre de stations privées suffisant pour éviter les concentrations et la constitution de "monopoles privés".

41. Aux yeux des requérants, il s'agit là d'un prétexte à une politique qui, en éliminant toute concurrence, vise avant tout à garantir à l'ORF le bénéfice des recettes publicitaires, aux dépens du principe de libre entreprise.

42. Le raisonnement du Gouvernement ne convainc pas la Cour. Il se trouve en effet démenti par l'expérience de plusieurs États européens, de dimension comparable à celle de l'Autriche, où la coexistence de stations

publiques et privées, organisée selon des modalités variables et assortie de mesures faisant échec à des positions monopolistiques privées, rend vaines les craintes exprimées.

43. Bref, avec la Commission, la Cour considère les ingérences litigieuses comme disproportionnées au but poursuivi et, partant, non nécessaires dans une société démocratique. L'article 10 (art. 10) a donc été violé.

44. Dans les circonstances de la cause, cette conclusion dispense de rechercher si, comme l'affirment certains requérants, il y a eu de surcroît méconnaissance de l'article 14, combiné avec l'article 10 (art. 14+10) (voir notamment l'arrêt Airey c. Irlande du 9 octobre 1979, série A n° 32, p. 16, par. 30).

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

45. Selon 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."

La Cour a examiné les prétentions des requérants à la lumière des observations des comparants et des critères qui se dégagent de sa jurisprudence.

A. Dommage

46. Seuls deux requérants formulent des demandes pour dommage matériel: "Informationsverein Lentia" réclame 900 000 schillings autrichiens (s.) et "Radio Melody" 5 444 714 s. 66.

Ils partent de l'idée qu'ils n'auraient pas manqué d'obtenir les licences sollicitées si la législation autrichienne avait respecté l'article 10 (art. 10). Or pareille hypothèse relève de la spéculation, eu égard au pouvoir d'appréciation laissé en la matière aux autorités; le délégué de la Commission le souligne à juste titre. Aucune indemnité n'est donc due de ce chef.

B. Frais et dépens

47. Au titre des frais et dépens, les intéressés réclament respectivement 136 023 s. 54 ("Informationsverein Lentia"), 513 871 s. 20 (Haider), 390 115 s. 20 ("AGORA"), 519 871 s. 20 (Weber) et 605 012 s. 40 ("Radio Melody").

Le Gouvernement estime raisonnable le premier de ces montants, qu'il convient cependant, selon lui, de porter à 165 000 s. pour tenir compte de l'instance devant la Cour.

Statuant en équité, la Cour alloue 165 000 s. à chacun des requérants "Informationsverein Lentia", "AGORA" et "Radio Melody" pour les procédures suivies en Autriche puis à Strasbourg. Quant à MM. Haider et Weber, qui n'ont comparu que devant les organes de la Convention, ils ont droit à 100 000 s. chacun.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 10 (art. 10);
2. Dit qu'il ne s'impose pas d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 10 (art. 14+10);
3. Dit que l'Autriche doit dans les trois mois payer, pour frais et dépens, 165 000 (cent soixante-cinq mille) schillings autrichiens à chacun des requérants "Informationsverein Lentia", "AGORA" et "Radio Melody", et 100 000 (cent mille) schillings autrichiens à chacun des requérants Haider et Weber;
4. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais et en français, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 24 novembre 1993.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier