

En l'affaire Telesystem Tirol Kabeltelevision c. Autriche (1),

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 B (2), en une chambre
composée des juges dont le nom suit:

MM. R. Bernhardt, président,
F. Matscher,
L.-E. Pettiti,
J.M. Morenilla,
Sir John Freeland,
MM. A.B. Baka,
G. Mifsud Bonnici,
P. Kuris,
E. Levits,

ainsi que de MM. H. Petzold, greffier, et P.J. Mahoney, greffier
adjoint,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 29 mai 1997,

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

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 21/1996/640/824. 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.

2. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9 (P9).

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour le 26 février 1996 par Telesystem Tirol Kabeltelevision Unterland Gesellschaft mbH & Co KG, société en commandite de droit autrichien ("la requérante"), dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 para. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47). A son origine se trouve une requête (n° 19182/91) dirigée contre la République d'Autriche et dont la requérante avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 29 novembre 1991 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La requête de la requérante renvoie à l'article 48 de la Convention (art. 48) modifié par le Protocole n° 9 (P9) en ce qui concerne l'Autriche. Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 10 de la Convention (art. 10).

2. Le 29 mars 1996, le comité de filtrage de la Cour a décidé de ne pas écarter l'affaire et de la soumettre pour examen à la Cour (article 48 para. 2 de la Convention) (art. 48-2).

3. Le 23 avril 1996, la requérante a désigné son conseil (article 31 du règlement B), que le président a autorisé à utiliser l'allemand dans la procédure tant écrite qu'orale (article 28 para. 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. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 para. 4 du règlement B). Le 30 mars 1996, M. R. Ryssdal, président de la Cour, a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. Thór Vilhjálmsson, F. Gölcüklü, L.-E. Pettiti, J.M. Morenilla, F. Bigi, P. Kuris et E. Levits, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 para. 5 du règlement B) (art. 43). Ultérieurement, Sir John Freeland, M. A.B. Baka et M. G. Mifsud Bonnici, suppléants, ont remplacé M. Bigi, décédé, et MM. Thór Vilhjálmsson et Gölcüklü, empêchés (article 22 para. 1 du règlement B).

5. En sa qualité de président de la chambre (article 21 para. 6 du règlement B), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement autrichien ("le Gouvernement"), l'avocate de la requérante et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 para. 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires du Gouvernement et de la requérante le 25 septembre 1996.

6. Le 20 novembre 1996, le Gouvernement a communiqué par télécopie au greffier le texte d'un accord conclu le même jour avec la requérante. A la même date, le président a décidé d'annuler l'audience initialement fixée au 30 novembre 1996.

7. Consulté sur l'accord en question, le délégué de la Commission a exprimé son opinion le 7 mai 1997.

EN FAIT

I. Les circonstances de l'espèce

8. Société en commandite, Telesystem Tirol Kabeltelevision Unterland Gesellschaft mbH & Co KG ("Telesystem Tirol Kabeltelevision") a son siège social à Wörgl (Tyrol, Autriche).

Ayant obtenu l'autorisation d'installer une antenne collective (Gemeinschaftsantennenanlage), la requérante pouvait capter des émissions télévisées et les retransmettre aux abonnés par un réseau de télévision par câble.

9. Le 11 janvier 1989, elle diffusa à ses abonnés, sur le réseau câblé, certaines informations pratiques ayant trait à la vie locale.

10. Le même jour, la Direction régionale des postes et télécommunications (Post- und Telegraphendirektion) du Tyrol et du Vorarlberg informa Telesystem Tirol Kabeltelevision que la diffusion de ce type d'informations n'était pas réglementaire.

11. Le 12 janvier 1989, cette dernière sollicita l'autorisation de diffuser ses propres émissions sur son réseau câblé.

12. Le 16 janvier 1989, la Direction régionale des postes et télécommunications rejeta sa demande, au motif que l'article 20 para. 1 de l'ordonnance sur la radiodiffusion (Rundfunkverordnung - paragraphe 19 ci-dessous) permettait à une société d'exploiter une antenne collective pour capter des émissions et les retransmettre à ses abonnés, mais non pour diffuser ses propres émissions sur le réseau câblé.

13. La requérante interjeta appel de cette décision auprès de la Direction générale des postes et télécommunications (Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung), qui la débouta le 17 février 1989, en se fondant notamment sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 décembre 1983 (paragraphe 22 ci-dessous).

14. Telesystem Tirol Kabeltelevision saisit alors la Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof).

15. Le 26 novembre 1990, celle-ci, se référant à son arrêt du 16 décembre 1983, décida de ne pas retenir le recours, car il était dénué de chances suffisantes de succès. Elle déféra la requête à la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof).

16. Le 18 septembre 1991, la Cour administrative rejeta le recours. Elle estima que la requérante ne se contentait pas de capter et de retransmettre des informations, mais créait elle-même des émissions destinées au grand public. Eu égard à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 décembre 1983, Telesystem Tirol Kabeltelevision ne saurait donc être autorisée à diffuser ses propres programmes.

II. Le droit interne pertinent

A. La loi du 13 juillet 1949 relative aux télécommunications

17. Aux termes de la loi du 13 juillet 1949 relative aux télécommunications (Fernmeldegesetz), "le droit de créer et d'exploiter des installations de télécommunications (Fernmeldeanlagen) est réservé aux autorités fédérales (Bund)" (article 2 para. 1). Celles-ci peuvent toutefois habilitier des personnes physiques ou morales à l'exercer à l'égard d'installations déterminées (article 3 para. 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

18. L'ordonnance ministérielle du 18 septembre 1961 relative aux installations privées de télécommunications (Verordnung des Bundesministeriums für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft über Privatfernmeldeanlagen) 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. L'ordonnance de 1965 sur la radiodiffusion

19. L'article 20 para. 1 de l'ordonnance de 1965 sur la radiodiffusion dispose que les signaux radio captés doivent être retransmis immédiatement et intégralement aux usagers.

Aux termes de l'article 24 de ladite ordonnance, dans sa version modifiée en vigueur depuis le 31 juillet 1993 (Journal officiel - Bundesgesetzblatt - n° 507/1993), les titulaires d'une autorisation d'exploiter une antenne collective peuvent, sans avoir à solliciter d'autre autorisation, diffuser du texte par le câble, au moyen de leurs propres installations (paragraphe 1). Ce type de télétexte permet notamment de communiquer aux membres d'une communauté ou aux habitants d'une région des informations, sous forme de symboles alphanumériques, d'autres signes graphiques ou de pages de télétexte. Il s'agit d'un service supplémentaire offert aux abonnés (par l'intermédiaire d'un canal distinct et de l'intervalle vertical du signal de télévision).

D. La loi constitutionnelle du 10 juillet 1974 portant garantie de l'indépendance de la radiodiffusion

20. D'après l'article 1 de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1974 portant garantie de l'indépendance de la radiodiffusion (Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks),

"(...)

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."

E. La loi du 10 juillet 1974 relative à l'Office autrichien de radiodiffusion

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

F. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 décembre 1983

22. Dans un arrêt du 16 décembre 1983, la Cour constitutionnelle a estimé que 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 de la Convention (art. 10-1, art. 10-2) (Gesetzesvorbehalt). 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, aucune loi d'application n'étant venue s'ajouter à celle qui le régit (voir l'arrêt Informationsverein Lentia et autres c. Autriche du 24 novembre 1993, série A n° 276, pp. 8-9, para. 10).

G. Les arrêts de la Cour constitutionnelle des 27 septembre 1995 et 8 octobre 1996

23. Par un arrêt du 27 septembre 1995, la Cour constitutionnelle a levé, à compter du 1er août 1996, l'interdiction qui limitait la transmission par câble à la seule diffusion d'émissions produites par autrui (diffusion dite passive) et de textes, au motif qu'elle était contraire à l'article 10 de la Convention (art. 10). A cet égard, la Cour constitutionnelle a fait explicitement référence à l'arrêt rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme, le 24 novembre 1993, dans l'affaire Informationsverein Lentia et autres (loc. cit.). Depuis le 1er août 1996, la diffusion d'émissions originales (dite active) est ainsi légalement autorisée tout comme la diffusion passive.

24. Dans un arrêt du 8 octobre 1996, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle l'interdiction de la publicité commerciale énoncée à l'article 24b para. 2 de l'ordonnance sur la radiodiffusion, au motif qu'elle était contraire à l'article 10 de la Convention (art. 10) et qu'elle entravait la liberté de se livrer à une activité lucrative.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

25. Telesystem Tirol Kabeltelevision a saisi la Commission le 29 novembre 1991. Invoquant l'article 10 de la Convention (art. 10), elle se plaignait de ne pas avoir eu l'autorisation, en vertu du droit autrichien, de diffuser ses propres émissions, en raison du monopole de l'Office autrichien de radiodiffusion.

26. Le 17 janvier 1995, la Commission (première chambre) a déclaré la requête (n° 19182/91) recevable. Dans son rapport du 18 octobre 1995, elle conclut, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention (art. 10). Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt (1).

Note du greffier

1. Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1997-III), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

27. Le 20 novembre 1996, la Cour a reçu par télécopie de M. Klaus Fabjan, ministre plénipotentiaire au ministère fédéral des Affaires étrangères, communication du texte suivant, signé le même jour par ce dernier et l'avocate de la requérante:

"(...)

1. Le gouvernement de la République d'Autriche versera à la requérante une somme s'élevant au total à 200 000 schillings autrichiens (ATS), à titre d'indemnisation pour toutes les prétentions touchant à la présente requête.

Cette somme sera versée à l'avocate de la requérante, Me Eleonore Berchtold-Ostermann (...)

2. La requérante déclare que son affaire trouve ainsi son règlement.

3. La requérante renonce à formuler toute autre prétention contre la République d'Autriche devant une juridiction nationale ou internationale au titre de la présente requête.

4. Le gouvernement autrichien prendra les mesures nécessaires à la mise en oeuvre de ce règlement amiable dans un délai d'un mois après la décision de la Cour de rayer l'affaire du rôle.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés, ont apposé leur signature au bas de la présente déclaration."

Dans le même courrier, M. Fabjan a demandé à la Cour de rayer l'affaire du rôle, soulignant qu'il avait été remédié à la violation de l'article 10 de la Convention (art. 10) dénoncée par la requérante. En effet, à la suite des arrêts de la Cour constitutionnelle des 27 septembre 1995 et 8 octobre 1996 (paragraphe 23-24 ci-dessus), "la diffusion de divers services d'informations pratiques, dont la société requérante a contesté l'interdiction devant les juridictions internes, ainsi que celle de la publicité commerciale,

sont désormais légalement autorisées".

28. Consulté conformément à l'article 51 para. 2 du règlement B, le délégué de la Commission a indiqué qu'il n'avait pas d'objection quant au règlement amiable conclu entre les parties. Par ailleurs, il a présumé que "la question à l'origine de la requête, à savoir le monopole de l'Etat en matière de radiodiffusion, [avait] été résolue à la satisfaction de tous les intéressés".

29. La Cour donne acte au Gouvernement et à la requérante du règlement amiable auquel ils ont abouti. Elle n'aperçoit aucun motif d'ordre public s'opposant à la radiation de l'affaire du rôle (article 51 paras. 2 et 4 du règlement B).

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

Décide de rayer l'affaire du rôle.

Fait en français et en anglais, puis communiqué par écrit le 9 juin 1997 en application de l'article 57 para. 2, second alinéa, du règlement B.

Signé: Rudolf BERNHARDT
Président

Signé: Herbert PETZOLD
Greffier