



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE DEMUTH c. SUISSE

(Requête n° 38743/97)

ARRÊT

STRASBOURG

5 novembre 2002

DÉFINITIF

05/02/2003

En l'affaire Demuth c. Suisse,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,

A.B. BAKA,

L. WILDHABER,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} W. THOMASSEN, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 27 septembre 2001 et 8 octobre 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 38743/97) dirigée contre la Confédération suisse et dont un ressortissant de cet Etat, M. Walter Michael Demuth (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 24 octobre 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement suisse (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. P. Boillat, chef de la division des affaires internationales de l'Office fédéral de la justice.

3. Le requérant alléguait que le refus des autorités de lui permettre de diffuser par le câble un programme de télévision sur les automobiles emportait violation de l'article 10 de la Convention.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole).

5. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une décision du 27 septembre 2001, la Cour a déclaré la requête recevable.

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée.

8. Après consultation des parties, la chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience sur le fond (article 59 § 2 *in fine* du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1949 et réside à Zurich (Suisse).

10. Il avait l'intention de mettre en place une « chaîne thématique », Car TV AG, couvrant un domaine spécifique (*Spartenfernsehprogramm*), à savoir toutes les questions relatives à l'automobile et à la circulation des véhicules privés, avec des informations sur les voitures et leurs accessoires, la politique des transports et la politique énergétique, la sécurité des transports, le tourisme, le sport automobile, les rapports entre le transport ferroviaire, la circulation routière et les questions liées à l'environnement. Ce programme devait être diffusé par le câble, en allemand dans les régions germanophones de la Suisse, et en français dans les régions francophones. D'une durée initiale de deux heures, le programme devait être diffusé pendant vingt-quatre heures et être renouvelé chaque semaine, puis être diffusé sur une période plus longue. Le requérant devait être le président-directeur général de la société. Il était prévu d'élaborer le programme en étroite coopération avec l'industrie, des associations d'automobilistes et les médias spécialisés.

11. Le 10 août 1995, l'intéressé déposa auprès du gouvernement, au nom de Car TV AG, une demande de concession (*Konzessionsgesuch*) en vue de diffuser l'émission envisagée. Dans sa réponse du 16 août 1995, l'Office fédéral des communications indiqua que cette demande avait peu de chances d'aboutir. Par une lettre en date du 7 septembre 1995, le requérant informa l'Office fédéral qu'il entendait la maintenir, et soumit d'autres documents selon lesquels Car TV AG avait l'intention d'inclure dans son programme des questions sur les besoins des personnes non motorisées en matière de transport et de mettre en place une commission des programmes indépendante.

12. Le 16 juin 1996, le Conseil fédéral suisse (*Bundesrat*) rejeta la demande, en faisant observer que ni le droit suisse ni l'article 10 de la Convention ne conféraient le droit d'obtenir une concession de diffusion. S'agissant du mandat de la radio et de la télévision exposé à l'article 3 § 1 de la loi fédérale sur la radio et la télévision (*Bundesgesetz über Radio und Fernsehen*, « la LRT » ; voir ci-dessous « Le droit interne pertinent »), la décision donnait les précisions suivantes :

« (...) »

Les médias électroniques ont pour mission de diffuser des émissions dont le contenu favorise la constitution d'une opinion démocratique éclairée. En outre, ils devraient contribuer activement à une culture de la communication qui serve de base au développement culturel et à un véritable discours démocratique.

4. En vertu de l'article 11 § 1 a) de la LRT, une concession n'est accordée à une chaîne de radio ou de télévision que si, considérée dans son ensemble, celle-ci peut atteindre les buts définis à l'article 3 § 1 de la loi. Il n'est pas nécessaire que chaque projet se conforme à tous les aspects mentionnés dans le mandat. Ce qui importe davantage, c'est que la chaîne apporte une contribution positive qui favorisera la culture de la communication dans notre pays, dans le plein respect des objectifs de la LRT.

5. Un discours démocratique global et diversifié est garanti tout d'abord par des programmes qui remplissent une mission de *service public* et peuvent être considérés comme généralistes. Ils visent le public dans sa totalité et ont pour objet l'ensemble des aspects de la vie politique et sociale. Les programmes spécialisés portent sur des thèmes précis et ciblent les catégories de la population intéressées par ces thèmes. On risque d'aboutir à une situation dans laquelle la formation de l'opinion publique est influencée par les médias à travers des contenus spécialisés, et non plus d'abord à travers des programmes généralistes s'adressant à l'ensemble de la population. Ce changement aurait indubitablement des répercussions sur la culture de la communication. L'intégration de la communication au moyen des médias électroniques serait entravée et la société serait de plus en plus façonnée par la fragmentation et l'atomisation.

6. Dans ce contexte, l'exploitation d'une chaîne thématique va à l'encontre des considérations démocratiques qui figurent dans le mandat général de la radio et de la télévision (article 3 § 1 de la LRT). Ce mandat vise l'intégration et la promotion d'une culture intégrale de la communication. En conséquence, les conditions applicables aux programmes thématiques doivent être plus strictes que celles qui seraient requises pour un programme généraliste. Aussi, lors de l'examen des conditions d'octroi d'une concession au titre de l'article 11 § 1 a) de la LRT, il y a lieu d'invoquer des critères pertinents, puisqu'il importe de manière générale de voir si les programmes thématiques contribuent activement à la culture de la communication.

7. Néanmoins, l'octroi d'une concession à une chaîne thématique demeure toujours possible sous certaines conditions. Une concession est envisageable si les effets négatifs du programme sont au moins compensés par la valeur de son contenu au sens de l'article 3 § 1 de la loi. Cela pourrait être le cas des programmes culturels (musique, films, etc.) ou favorisant la formation d'opinions politiques (retransmission de débats parlementaires, etc.).

8. La concession demandée par Car TV AG concerne une chaîne thématique qui a pour objet l'automobile et s'intéresse essentiellement aux voitures. D'après les critères exposés aux paragraphes 4-6, il y a lieu de considérer cette demande avec la plus grande prudence. L'octroi d'une concession ne sera donc envisagé que si les inconvénients découlant d'un programme thématique sont compensés par la valeur de son contenu, qui doit contribuer d'une manière particulière au mandat général spécifié à l'article 3 § 1.

9. Toutefois, du fait de sa vocation, Car TV AG n'est pas en mesure de contribuer utilement au mandat général de la radio et de la télévision. Le programme est principalement axé sur le divertissement ou sur des informations concernant l'automobile. Car TV AG ne remplit donc pas les conditions requises pour l'octroi d'une concession en vertu de l'article 11 § 1 a) de la LRT. »

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

1. *La Constitution fédérale suisse*

13. L'article 55 *bis* §§ 2 et 3 de la Constitution fédérale suisse (*Bundesverfassung*), dans la version en vigueur à l'époque des faits, se lisait comme suit :

« 2. La radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Elles prennent en considération les particularités du pays et les besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions.

3. L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au paragraphe 2. »

14. Ces dispositions figurent désormais à l'article 93 §§ 2 et 3 de la nouvelle Constitution fédérale.

2. *La loi fédérale sur la radio et la télévision (« la LRT »)*

15. L'article 3 § 1 de la loi fédérale sur la radio et la télévision (*Bundesgesetz über Radio und Fernsehen*), qui a pour fondement les dispositions de la Constitution fédérale, est ainsi libellé :

« *Mandat*

La radio et la télévision doivent dans l'ensemble :

contribuer à la libre formation de l'opinion des auditeurs et des téléspectateurs, leur fournir une information générale diversifiée et fidèle, pourvoir à leur formation générale et à leur divertissement, et développer leurs connaissances civiques ;

tenir compte de la diversité du pays et de sa population et en faire prendre conscience au public ainsi que favoriser son ouverture sur le monde ;

promouvoir la création artistique suisse et stimuler la participation des auditeurs et des téléspectateurs à la vie culturelle ;

stimuler les contacts avec les Suisses de l'étranger, accroître le rayonnement de la Suisse à l'étranger et promouvoir la compréhension de ses aspirations ;

donner la préférence à la production audiovisuelle et plus particulièrement au cinéma suisse ;

prendre le plus possible en considération les productions européennes. »

16. L'article 5 §§ 1 et 2 de la LRT est libellé comme suit :

« *Indépendance et autonomie*

1. Les diffuseurs conçoivent librement leurs programmes. Ils en assument la responsabilité.

2. Sauf disposition contraire du droit fédéral, les diffuseurs ne sont liés par aucune instruction des autorités fédérales, cantonales ou communales. »

17. Selon l'article 10 § 2, nul n'a droit à l'octroi ou au renouvellement d'une concession. L'article 10 § 3 dispose que le gouvernement, c'est-à-dire le Conseil fédéral suisse (*Bundesrat*), est l'autorité compétente pour délivrer les concessions aux chaînes de radio et de télévision.

18. L'article 11 § 1 a) de la LRT fixe les conditions nécessaires à l'octroi d'une concession, outre celles visées à l'article 3 § 1, à savoir que l'auteur de la demande doit être une personne physique de nationalité suisse ayant son domicile en Suisse, ou une personne morale ayant son siège en Suisse, et qu'il doit exposer sa situation financière.

19. Conformément au paragraphe 1 de l'article 43 de la LRT, les câblo-opérateurs sont en principe libres de choisir tous les programmes de radio et de télévision qu'ils diffusent, mais le paragraphe 2 du même article énumère les programmes que les sociétés ont l'obligation de diffuser. L'article 48 restreint la liberté des opérateurs dans la mesure où il leur interdit de diffuser des programmes incompatibles avec les règles du droit international. En vertu de l'article 56 de la LRT, l'autorité compétente veille à ce que tous les concessionnaires respectent les règles internationales et nationales, bien qu'aucun contrôle des programmes ne soit autorisé.

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

20. Le requérant allègue que la décision du Conseil fédéral de refuser à Car TV AG une concession en vue de diffuser un programme de télévision emporte violation de l'article 10 de la Convention, ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

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

A. Thèses des comparants

1. Le requérant

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

22. Le requérant indique ensuite que le projet Car TV AG était compatible avec les divers règlements et lois et que le refus de lui octroyer une concession reposait sur des présomptions arbitraires. Les motifs invoqués par le gouvernement ne correspondaient à aucun des buts justifiant une ingérence énoncés à l'article 10 § 2 de la Convention. Le programme de télévision en question aurait, à l'instar de tous les autres, contribué à la formation de l'opinion publique. Il aurait en outre dûment tenu compte de la situation linguistique et politique particulière de la Suisse. Par exemple, en plus des autres mesures visant à assurer le pluralisme, il était prévu de mettre en place un programme francophone. Le gouvernement aurait opéré une discrimination à l'encontre du requérant en octroyant une concession à

Top TV, chaîne exclusivement consacrée aux bulletins météorologiques, et en déclarant que d'autres chaînes traitent déjà du thème de l'automobile. Si tel était le cas, cela prouverait clairement que le public était intéressé par ce sujet, qui pouvait et devait être couvert par une chaîne supplémentaire.

23. Dans sa conclusion, le requérant indique qu'en 1997 il restait des fréquences disponibles sur les réseaux câblés. En effet, Car TV AG s'était vu assurer l'attribution d'un canal par le plus important câblo-opérateur, qui devait également devenir actionnaire de la société. Il n'était guère possible que l'autorité habilitée à délivrer des concessions fasse dépendre sa décision de la disponibilité des canaux sur les réseaux câblés. En l'occurrence, l'article 42 de la LRT contenait une « obligation de diffusion » qui réglementait définitivement cette question de manière satisfaisante.

2. Le Gouvernement

24. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention. La troisième phrase de l'article 10 § 1 de la Convention envisage expressément la faculté pour les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion à un régime d'autorisations. L'exigence d'une autorisation s'applique non seulement aux aspects techniques mais aussi, ainsi que la Cour l'a déjà relevé dans l'affaire *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, à d'autres conditions, telles que « la nature et les objectifs d'une future station, ses possibilités d'insertion au niveau national, régional ou local, les droits et besoins d'un public donné » (arrêt du 24 novembre 1993, série A n° 276, p. 14, § 32). En Suisse, il n'existe pas de monopole audiovisuel, mais plutôt un système mixte institué par la LRT et prévoyant la pluralité des médias. L'accès à ceux-ci reste toutefois subordonné à l'octroi d'une concession moyennant le respect de certaines conditions ; le fait qu'aucun droit n'ait été conféré ne contredit pas les dispositions de la Convention.

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

26. Le Gouvernement estime que l'ingérence dans les droits du requérant au titre de l'article 10 § 1 de la Convention était « prévue par la loi » au sens du paragraphe 2 de cet article. Il mentionne en particulier l'article 55 *bis* § 2 de la Constitution fédérale et les articles 3 § 1 et 11 § 1 de la LRT. Ces dispositions sont suffisamment accessibles. On ne saurait non plus dire que la décision du Conseil fédéral du 16 juin 1996 n'était pas prévisible, puisque

les chaînes de télévision généralistes sont mieux placées pour remplir les conditions requises que les chaînes thématiques. Toutefois, ces dernières peuvent elles aussi satisfaire à ces conditions, notamment si elles comportent des éléments culturels.

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

28. De plus, le Gouvernement fait valoir que la mesure était proportionnée parce que « nécessaire dans une société démocratique », au sens de l'article 10 § 2 de la Convention. Ainsi que la Commission l'a relevé, il y a lieu de prendre en considération les circonstances politiques particulières en Suisse (*Verein Alternatives Lokalradio Bern et Verein Radio Dreyeckland Basel c. Suisse*, n° 10746/84, décision de la Commission du 16 octobre 1986, Décisions et rapports (DR) 49, p. 132). Ces circonstances sont explicitement mentionnées à l'article 55 *bis* § 2 de la Constitution fédérale suisse. En l'occurrence, la demande de Car TV AG ne répondait pas aux conditions posées par l'article 3 § 1 de la LRT qui cherche spécifiquement à offrir une base commune d'informations qui ne soit pas limitée à une catégorie particulière de spectateurs. Cet aspect est d'une importance primordiale dans un pays marqué par le pluralisme culturel et linguistique.

29. Le Gouvernement précise que le Conseil fédéral aurait accordé la concession à Car TV AG si le programme avait comporté des éléments culturels. C'est ainsi qu'une autre chaîne de télévision, Star TV, dont le but était de promouvoir les films suisses et européens, s'est vu octroyer une concession. Mais Car TV AG ne comportait pas d'éléments culturels. De plus, le programme contenait des informations sur l'automobile, sujet entrant déjà dans le cadre de la concession accordée par le Conseil fédéral à la Société suisse de radio et de télévision. Celui-ci n'a assurément pas dit que les questions relatives aux automobiles n'étaient pas dignes de faire l'objet d'une couverture télévisée. Le Gouvernement invoque la décision de la Commission dans l'affaire *Hins et Hugenholtz c. Pays-Bas* qui mentionne « l'objectif de pluralité que poursuivent l'organisation et la politique néerlandaises en matière de radiodiffusion » (n° 25987/94, décision de la Commission du 8 mars 1996, DR 84-B, p. 146). Bien que le Conseil fédéral n'ait pas explicitement mentionné le nombre restreint de fréquences de télévision, c'est un fait que, même sur le réseau câblé, ces fréquences sont limitées. Il peut se concevoir que le Conseil fédéral ait décidé de réserver

cette concession à une future chaîne de télévision, telle Star TV, qui répond mieux aux exigences culturelles de ce type de programme.

B. Appréciation de la Cour

1. Ingérence dans l'exercice par le requérant de ses droits au titre de l'article 10 § 1 de la Convention

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

2. Pertinence, en l'espèce, de la troisième phrase de l'article 10 § 1

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

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

33. La Cour rappelle que la troisième phrase de l'article 10 § 1 a pour objet et but de préciser que les Etats peuvent réglementer, par un système de licences, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier ses aspects techniques. Pour importants que soient ces derniers, d'autres considérations peuvent, elles aussi, conditionner l'octroi ou le refus d'une autorisation, dont celles qui concernent la nature et les objectifs d'une future station, ses possibilités d'insertion au niveau national, régional ou local, les droits et besoins d'un public donné, ainsi que les obligations issues d'instruments juridiques internationaux. Il peut en résulter des ingérences dont le but, légitime au regard de la troisième phrase du paragraphe 1, ne coïncide pourtant pas avec l'une des fins énumérées au paragraphe 2. Leur conformité à la Convention doit néanmoins s'apprécier à la lumière des autres exigences du paragraphe 2 (arrêts *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c. Autriche*, n° 32240/96, § 25, 21 septembre 2000, *Radio ABC c. Autriche*, 20 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, pp. 2197-2198, § 28 ; *Informationsverein Lentia et autres* précité, p. 14, § 32, et *Groppera Radio AG et autres c. Suisse*, 28 mars 1990, série A n° 173, p. 24, § 61).

34. En Suisse, la diffusion de programmes télévisés n'est possible qu'en vertu d'une concession accordée par le Conseil fédéral conformément à l'article 10 de la LRT. L'article 3 § 1 de la loi définit le mandat de la télévision en précisant les objectifs, les fonctions et le contenu des programmes de télévision (paragraphe 15 ci-dessus). Le système d'autorisations applicable en Suisse est donc en mesure de contribuer à la

qualité et à l'équilibre des programmes au moyen des pouvoirs conférés au gouvernement. Il est dès lors compatible avec la troisième phrase du paragraphe 1 (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Informationsverein Lentia et autres* précité, p. 15, § 33).

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

3. « Prévues par la loi »

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

4. But légitime

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

5. « Nécessaire dans une société démocratique »

38. Le requérant soutient que la mesure ne saurait passer pour nécessaire, et relève que les chaînes thématiques sont nombreuses en Allemagne et aux Etats-Unis, où elles ne nuisent pas au débat démocratique. Même en Suisse, le gouvernement a accordé une concession à une chaîne de télévision qui diffuse des émissions consacrées exclusivement à la météorologie. Le programme conçu par le requérant allait au-delà du simple divertissement et aurait fourni des informations sur des questions ayant trait notamment à l'environnement.

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

40. La Cour rappelle que l'adjectif « nécessaire » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention doit correspondre à un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle

européen, plus ou moins étendu selon le cas. S'il s'agit, comme ici, d'une ingérence dans l'exercice des droits et libertés garantis au paragraphe 1 de l'article 10, ce contrôle doit être strict en raison de l'importance – maintes fois soulignée par la Cour – d'un débat ouvert et libre dans une société démocratique et du libre flux d'informations. La nécessité d'une ingérence dans le discours politique doit être établie de manière convaincante (voir, notamment, les arrêts précités *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH*, § 34, et *Radio ABC*, p. 2198, § 30).

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

42. Cependant, la marge d'appréciation des autorités est indispensable dans un domaine aussi fluctuant que la diffusion à des fins commerciales (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne*, 20 novembre 1989, série A n° 165, pp. 19-20, § 33, et *Jacobowski c. Allemagne*, 23 juin 1994, série A n° 291-A, p. 14, § 26). Il s'ensuit que lorsque le discours commercial est en jeu, les normes d'examen peuvent être moins strictes.

43. Sur ce plan, la Cour procède à un examen attentif de la proportionnalité de la mesure litigieuse au but poursuivi. Elle met en balance en particulier le besoin légitime de qualité et d'équilibre des programmes en général, d'une part, et la liberté d'expression du requérant, à savoir son droit de communiquer des informations et des idées, d'autre part. En l'espèce, la Cour tient également compte du fait que les médias audiovisuels connaissent souvent une diffusion très large (*Informationsverein Lentia et autres* précité, p. 16, § 38). Compte tenu de leur fort impact sur le public, les autorités nationales peuvent viser à prévenir une offre unilatérale de programmes de télévision commerciaux. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit se limiter à la question de savoir si les mesures prises au niveau national se justifient en principe et sont proportionnées par rapport à l'ensemble du dossier (arrêt *markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann* précité, pp. 19-20, §§ 33-34).

44. En l'occurrence, le Gouvernement se réfère devant la Cour à la structure politique et culturelle particulière de la Suisse, Etat fédéral, pour

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

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

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

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

48. En conséquence, on ne saurait dire que la décision du Conseil fédéral – guidée par la politique voulant que les programmes de télévision servent aussi, dans une certaine mesure, l'intérêt général – a outrepassé la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales en la matière. Les opinions peuvent certes diverger sur le point de savoir si la décision du Conseil fédéral a été la bonne et si les émissions auraient dû être autorisées sous la forme sous laquelle elles étaient présentées dans la demande, mais la Cour ne saurait substituer son propre jugement à celui des juridictions nationales qui, pour des motifs raisonnables, ont estimé nécessaire de

restreindre la liberté d'expression du requérant (*markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann*, précité, p. 21, § 37).

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

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

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 5 novembre 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente de M. Gaukur Jörundsson.

J.-P.C.
S.D.

OPINION DISSIDENTE
DE M. LE JUGE GAUKUR JÖRUNDSSON

(Traduction)

A mon regret, je ne puis souscrire à la conclusion de la Cour selon laquelle il n'y a pas eu en l'espèce violation de l'article 10 de la Convention.

Je partage l'avis de la majorité pour ce qui est de l'ingérence dans les droits du requérant au titre de l'article 10 § 1 de la Convention, de la pertinence de la troisième phrase de l'article 10 § 1, ainsi que du fait que l'ingérence était « prévue par la loi » et poursuivait un but légitime, conditions énumérées à l'article 10 § 2 de la Convention.

En revanche, je ne peux me rallier à l'appréciation selon laquelle l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique » au sens de ladite disposition.

L'adjectif « nécessaire » figurant à l'article 10 § 2 de la Convention suppose l'existence d'un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen plus ou moins large selon le cas. S'il s'agit, comme ici, d'une ingérence dans l'exercice des droits et libertés garantis au paragraphe 1 de l'article 10, le contrôle doit être strict en raison de l'importance – maintes fois soulignée par la Cour – des droits en cause. La nécessité d'une ingérence doit être établie de manière convaincante (voir, parmi d'autres, les arrêts *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c. Autriche*, n° 32240/96, § 34, 21 septembre 2000, et *Radio ABC c. Autriche*, 20 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, p. 2198, § 30).

Pareille marge d'appréciation est particulièrement importante en matière commerciale (arrêts *markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne*, 20 novembre 1989, série A n° 165, pp. 19-20, § 33, et *Jacobowski c. Allemagne*, 23 juin 1994, série A n° 291-A, p. 14, § 26).

Pour apprécier l'étendue de la marge d'appréciation dont disposaient les autorités nationales en l'espèce, il y a lieu d'examiner les objectifs visés par Car TV AG. Selon moi, une entreprise privée de diffusion ayant pour but de promouvoir les voitures était bel et bien une entreprise commerciale. Néanmoins, le programme de télévision envisagé dépassait largement le cadre commercial, par son extension à des sujets tels que la politique des transports, la sécurité routière et les questions liées à l'environnement. Ceux-ci présentent incontestablement un intérêt général et public et auraient contribué au débat général en cours sur les divers aspects d'une société motorisée.

Il est donc nécessaire de réduire l'ampleur de la marge d'appréciation laissée aux autorités, puisqu'est en jeu non l'intérêt purement

« commercial » de tel individu, mais sa participation au débat en cours touchant à l'intérêt général (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Hertel c. Suisse* du 25 août 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, p. 2330, § 47).

De ce point de vue, il faut procéder à un examen attentif de la proportionnalité de la mesure litigieuse au but poursuivi. En particulier, les divers motifs invoqués pour refuser l'autorisation de diffuser devraient être pris en compte. Il conviendrait donc de mettre en balance le besoin légitime de qualité et d'équilibre des programmes, d'une part, et la liberté d'expression du requérant, à savoir son droit de communiquer des informations et des idées, d'autre part.

En premier lieu, je note que le Conseil fédéral a conclu, dans sa décision du 16 juin 1996, qu'il refuserait une concession de diffusion à Car TV AG au motif que « le programme [était] principalement axé sur le divertissement ou sur des informations concernant l'automobile ». Selon moi, il n'apparaît toutefois pas assez clairement en quoi le divertissement met en cause la liberté d'information ou doit en être distingué. En tout cas, des sujets comme les nouvelles sur la politique énergétique, les relations entre le trafic ferroviaire et la circulation routière ou les questions liées à l'environnement, tous les sujets que Car TV AG avait l'intention de traiter, peuvent fort bien être considérés comme allant au-delà du simple divertissement, puisqu'ils sont aussi de nature pédagogique.

En outre, il n'a pas non plus, à mon avis, été suffisamment démontré dans quelle mesure, dans une société hautement motorisée comme la Suisse, la diffusion du programme de Car TV AG aurait conduit à une société « de plus en plus façonnée par la fragmentation et l'atomisation », ainsi que le Conseil fédéral l'a déclaré dans sa décision du 16 juin 1996.

Le Gouvernement s'est par ailleurs référé à la structure politique et culturelle de la Suisse, qui est un Etat fédéral. L'attention a été attirée sur la décision de la Commission dans l'affaire *Verein Alternatives Lokalradio Bern et Verein Radio Dreyeckland Basel c. Suisse*, où il est dit que « les circonstances politiques particulières en Suisse (...) rendent nécessaire l'application de critères politiques sensibles comme le pluralisme culturel et linguistique, l'équilibre entre régions de plaine et régions de montagne et une politique fédéraliste équilibrée » (n° 10746/84, décision de la Commission du 16 octobre 1986, *Décisions et rapports* 49, p. 132). Ces considérations sont, à mes yeux, très pertinentes pour un Etat fédéral. Néanmoins, il n'a pas, en l'espèce, été suffisamment montré en quoi un programme de télévision consacré à l'automobile était un facteur de division politique ou culturelle, en particulier dans la mesure où le programme du requérant devait être diffusé dans les deux principales langues de la Suisse, l'allemand et le français.

De surcroît, le Gouvernement a invoqué devant la Cour le nombre limité de fréquences comme motif de refus de la concession. Or le requérant a allégué que le principal câblo-opérateur suisse lui avait donné l'assurance

qu'il diffuserait le programme de Car TV AG. On peut relever à cet égard que la décision du Conseil fédéral du 16 juin 1996 ne faisait état d'aucune limitation de fréquences pour justifier le refus de la concession et que le Gouvernement n'a d'ailleurs pas fourni d'autres détails venant étayer ce plus petit motif. Il suffit, à mon avis, de noter que le programme de Car TV AG devait être diffusé par le biais de câblo-opérateurs et que ces derniers disposent en principe, en vertu de l'article 43 § 1 de la loi, d'une liberté de choix (paragraphe 19 de l'arrêt).

Enfin, il est vrai que la décision du Conseil fédéral du 16 juin 1996 n'excluait pas l'octroi d'une concession si ce programme devait être compensé par un contenu valable, en particulier avec « des programmes culturels (...) ou favorisant la formation d'opinions politiques (...) ». Toutefois, à mon avis, cela ne saurait constituer une solution de rechange acceptable pour le requérant puisque le but de son programme, comme l'appellation Car TV AG le suggère, était de traiter exclusivement de questions relatives aux automobiles.

En l'espèce, je conclus que la mesure incriminée ne saurait passer pour avoir été « nécessaire dans une société démocratique », puisque les intérêts mis en avant par le Gouvernement ne l'emportaient pas sur l'intérêt du requérant à la diffusion d'informations, protégé par l'article 10 de la Convention. L'ingérence dans la liberté d'expression du requérant n'était donc pas justifiée.

Dès lors, il y a eu, à mon sens, violation de l'article 10 de la Convention.