



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

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE GLAS NADEJDA EOOD ET ELENKOV c. BULGARIE

(Requête n° 14134/02)

ARRÊT

STRASBOURG

11 octobre 2007

DÉFINITIF

11/01/2008

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Glas Nadejda EOOD et Elenkov c. Bulgarie,

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

M. P. LORENZEN, *président*,

M^{me} S. BOTOUCHAROVA,

MM. K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

MM. R. MARUSTE,

M. VILLIGER, *juges*,

et de M^{me} C. WESTERDIEK, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 18 septembre 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 14134/02) dirigée contre la République de Bulgarie et dont une société à responsabilité limitée ayant son siège à Sofia, Glas Nadejda EOOD, et un ressortissant de cet Etat, M. Anatoli Elenkov, seul membre et directeur de ladite société, ont saisi la Cour le 18 octobre 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés devant la Cour par M^e Y. Grozev, avocat à Sofia. Le gouvernement bulgare (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} M. Karadjova, du ministère de la Justice.

3. Les requérants se plaignaient du refus de l'organe compétent d'accorder à Glas Nadejda EOOD une licence de radiodiffusion ainsi que du refus de la Cour administrative suprême de réexaminer au fond la décision de cet organe. Ils alléguaient que cela emportait violation de leurs droits garantis par les articles 9, 10 et 13 de la Convention.

4. Le 8 décembre 2005, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement et, en application de l'article 29 § 3 de la Convention, d'examiner en même temps la recevabilité et le fond de la requête.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Le contexte

5. Né en 1972 et résidant à Sofia, M. Elenkov est de confession chrétienne et membre de l'Eglise protestante de Bulgarie. En 2000, il décida de créer la société Glas Nadejda EOOD, par l'intermédiaire de laquelle il entendait demander une licence de radiodiffusion pour une station religieuse. Cette initiative obtint le soutien de nombreuses personnalités religieuses bulgares et étrangères de diverses confessions, ainsi que de la direction des cultes auprès du Conseil des ministres.

B. La demande de licence de radiodiffusion et son rejet

6. Le 1^{er} juin 2000, le Conseil des ministres annonça qu'un certain nombre de fréquences pour la radiodiffusion locale seraient mises à la disposition d'opérateurs privés dans plusieurs villes. Dix de ces licences étaient prévues pour Sofia.

7. Le 16 août 2000, Glas Nadejda EOOD s'adressa à la commission nationale des télécommunications (« la CNT » – paragraphes 24 et 25 ci-dessous) afin de demander une licence de diffusion pour une station de radio proposant des programmes religieux de confession chrétienne dans la région de la ville de Sofia. A l'appui de sa demande, la société présenta notamment un plan d'action ainsi que le projet, le concept, la thématique et la grille des programmes. Il ressortait de cette documentation qu'elle avait l'intention de diffuser principalement des émissions chrétiennes.

8. Conformément à la procédure établie, la demande fut transmise à la commission nationale de radiodiffusion et de télévision (« la CNRT » – paragraphe 27 ci-dessous). Après avoir examiné la demande le 26 septembre 2000, la commission la rejeta par une décision du 2 octobre 2000 qui ne fut pas notifiée à Glas Nadejda EOOD. Elle indiqua sans autre précision que, bien que la société ait soumis tous les documents requis, ceux relatifs aux programmes ne correspondaient pas aux points 3.4, 3.5 et 4.3 des critères définis par elle pour accorder des licences aux opérateurs radio régionaux, et ne satisfaisaient que partiellement aux points 3.1, 3.2, 3.3, 4.1 et 4.2 (paragraphe 28 ci-dessous). De plus, Glas Nadejda EOOD n'avait aucune expérience antérieure dans le domaine de la création de programmes dans la région.

9. Suivant la procédure établie (paragraphe 26 ci-dessous), cette décision fut adressée à la CNT.

10. Par une décision du 2 novembre 2000, la CNT refusa d'octroyer une licence de radiodiffusion à Glas Nadejda EOOD. Elle déclara que son refus se fondait sur la décision de la CNRT du 2 octobre 2000.

C. La demande de contrôle juridictionnel de la décision de la CNT

11. Glas Nadejda EOOD soumit à la Cour administrative suprême une demande de contrôle juridictionnel de la décision de la CNT. La société faisait valoir que, comme on ne savait pas clairement si la décision de la CNRT était soumise à un contrôle direct, la haute juridiction devait tout d'abord statuer sur la légalité de la décision de cet organe avant de se prononcer sur la légalité de la décision de la CNT. Elle soutenait de plus qu'elle avait fourni la totalité des documents requis, qui correspondaient tous aux critères fixés par la CNRT. Le fait que cette dernière n'ait pas expliqué en quoi ces documents ne respectaient pas les critères en vigueur contrevenait aux règles de procédure et à l'exigence voulant que les décisions administratives soient motivées. A son avis, tous les critères de la CNRT avaient au contraire été respectés. Les décisions de ces organes étaient également contraires aux dispositions juridiques applicables et ne correspondaient pas à l'objet et au but de celles-ci. Dans un mémoire complémentaire, Glas Nadejda EOOD présenta des observations détaillées sur chacun de ses manquements allégués à respecter les critères pertinents de la CNRT.

12. Par un arrêt du 12 mars 2001, un collège de trois membres de la Cour administrative suprême rejeta la demande de contrôle juridictionnel. Il dit que la décision de la CNRT devait faire l'objet d'un contrôle dans le cadre d'une procédure distincte. Or Glas Nadejda EOOD n'avait pas sollicité un tel contrôle. Par ailleurs, un contrôle indirect de cette décision dans le cadre de la procédure dirigée contre la décision de la CNT était impossible. La haute juridiction ajouta que la décision de la CNT concernait l'attribution des radiofréquences, tandis que celle de la CNRT portait sur le contenu des émissions. Il n'était par conséquent pas possible d'accorder une licence de radiodiffusion sans que la CNRT ait au préalable constaté que cette licence serait utilisée pour diffuser des programmes de qualité. Dans sa décision, la CNT était donc liée par celle de la CNRT ; le refus de la seconde avait ainsi empêché la première d'accorder la licence demandée.

13. Glas Nadejda EOOD forma un pourvoi devant un collège composé de cinq membres de la Cour administrative suprême en faisant notamment valoir que, si l'on pouvait admettre que le refus de la CNRT soit contraignant à l'égard de la CNT, la première devait en tout cas motiver sa décision.

14. Par un arrêt définitif du 11 juillet 2001, ledit collège confirma la décision du collège de trois membres qui s'était réuni auparavant en considérant notamment que la CNT était liée par la décision de la CNRT et n'aurait pu contrôler la légalité de cette décision. Par ailleurs, la Cour administrative suprême, dans le cadre d'une procédure dirigée contre la décision de la CNT, ne pouvait pas elle non plus examiner la légalité de la décision de la CNRT. Elle ne serait habilitée à le faire que si elle était saisie d'une demande de contrôle juridictionnel de la décision de ce dernier organe.

D. La demande de contrôle juridictionnel de la décision de la CNRT

15. Ayant eu connaissance de la teneur de la décision de la CNRT alors que la procédure de contrôle juridictionnel de la décision de la CNT était en cours, Glas Nadejda EOOD en demanda le 1^{er} mars 2001 le contrôle juridictionnel. La société indiqua qu'elle avait fourni tous les documents nécessaires, établissant ainsi qu'elle avait respecté les critères de la CNRT pour la délivrance d'une licence. Toutefois, cet organe ne lui avait pas signalé quels défauts il avait relevés ; il n'avait donc pas rendu une décision dûment motivée, au mépris des règles de procédure administrative.

16. Par un arrêt du 21 mars 2002, un collège de trois membres de la Cour administrative suprême rejeta la demande, considérant que l'appréciation par la CNRT de la question de savoir si la demande de licence respectait les critères définis par elle n'était pas susceptible d'un contrôle juridictionnel puisque la CNRT jouissait d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. En l'espèce, cette commission avait constaté que les documents relatifs aux programmes soumis par Glas Nadejda EOOD ne correspondaient pas aux critères définis par elle en matière de visée régionale, de fonction sociétale et de perspectives commerciales, et ne respectaient que partiellement ses critères concernant la justification et le caractère unique de la thématique des programmes, la conformité aux attentes des auditeurs et les ressources professionnelles et technologiques. Or pareilles constatations relevaient de la seule compétence de la CNRT.

17. Glas Nadejda EOOD forma un pourvoi auprès d'un collège composé de cinq membres de la Cour administrative suprême en faisant à nouveau valoir les mêmes arguments.

18. Par un arrêt définitif du 28 décembre 2002, ce collège confirma la décision antérieure du collège de trois membres de la haute juridiction, dont il approuvait entièrement le raisonnement.

E. La tentative en vue de l'obtention d'une copie du compte rendu des délibérations de la CNRT

19. Le 16 novembre 2000, M. Elenkov, agissant au nom de la société Glas Nadejda EOOD, demanda à la CNRT de lui fournir une copie du compte rendu des délibérations qu'elle avait tenues à l'occasion de l'examen de sa demande de licence de radiodiffusion. Il s'appuyait sur la loi de 2000 sur l'accès aux informations publiques (*“Закон за достъп до обществена информация”*).

20. La CNRT n'ayant pas répondu dans le délai fixé par la loi, M. Elenkov pria le tribunal de Sofia de revoir le refus tacite de celle-ci.

21. Par un arrêt du 2 juillet 2001, le tribunal de Sofia annula le refus tacite de la CNRT et ordonna à celle-ci de répondre à la demande d'informations reçue. Il considérait le compte rendu des délibérations de la CNRT comme des informations publiques au sens de la loi de 2000.

22. La CNRT n'ayant pas fait appel, ce jugement entra en vigueur peu après. Toutefois, à la date à laquelle les requérants ont pour la dernière fois transmis des informations à la Cour (le 26 juin 2006), la CNRT n'avait toujours pas exécuté le jugement ni répondu à la demande d'informations émanant des requérants.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution

23. Les dispositions pertinentes de la Constitution de 1991 sont ainsi libellées :

Article 37

« 1. La liberté de conscience, la liberté de pensée et le choix du culte ou de convictions religieuses ou athées sont inviolables. L'Etat contribue au maintien de la tolérance et du respect mutuel entre croyants de différentes confessions, et entre croyants et non-croyants.

2. L'exercice de la liberté de conscience et de religion ne peut porter atteinte à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la santé publique et à la morale ou aux droits et libertés d'autrui. »

Article 39

« 1. Toute personne a le droit d'exprimer une opinion ou de la rendre publique par le biais de la langue écrite ou orale, par le son ou l'image ou par tout autre moyen.

2. Ce droit ne doit pas être utilisé au détriment des droits et de la réputation d'autrui ni pour inciter à un changement par la force de l'ordre établi par la Constitution, à la perpétration d'un crime, ou à l'hostilité ou à la violence envers quiconque. »

Article 40

« La presse et les autres médias sont libres et non soumis à la censure.

2. Les imprimés ou autres médias d'information ne peuvent être suspendus ou confisqués que sur décision des autorités judiciaires, et ce lorsqu'ils enfreignent la morale ou incitent à changer par la force l'ordre établi par la Constitution, à perpétrer un crime ou à commettre un acte de violence contre une personne. (...) »

Article 41

« 1. Toute personne a le droit de solliciter, de recevoir et de communiquer des informations. Ce droit ne peut être exercé à l'encontre des droits et de la réputation d'autres citoyens, ni au détriment de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou de la morale.

2. Les citoyens ont le droit d'être informés par les organes ou services de l'Etat au sujet de toute question présentant pour eux un intérêt légitime, sauf si l'information en cause est un secret d'Etat ou un secret protégé par la loi, ou si elle porte atteinte aux droits d'autrui. »

B. La loi de 1998 sur les télécommunications

24. A l'époque des faits, la loi sur les télécommunications (« *Закон за далекосъобщенията* ») régissait toutes les formes de télécommunications, que ce soit par le téléphone, la radio ou la télévision. Le principal organe régulateur investi par la loi était la CNT (rebaptisée commission de régulation des télécommunications en février 2002). A l'époque, cet organe était notamment habilité à délivrer, modifier, compléter, bloquer, suspendre et retirer les licences de radio- et télédiffusion à la suite d'une décision de la CNRT (article 27 § 5 de la loi).

25. La CNT était un organe collégial rattaché au Conseil des ministres (article 22 § 1). Elle se composait de cinq membres nommés par le Premier ministre, sur proposition du Conseil des ministres, pour un mandat de sept ans renouvelable une fois (article 23 §§ 1 et 2). Ses membres pouvaient ne pas aller au terme de leur mandat seulement en cas de démission de leur part ou de grave violation des dispositions de la loi, de violation grave ou systématique de leurs obligations officielles, de commission intentionnelle d'une infraction pénale susceptible de déclencher l'action publique ou d'incapacité à accomplir leurs fonctions pendant plus de six mois (article 23 § 4). L'organisation et le fonctionnement de la CNT et de son secrétariat étaient prévus par un règlement émis par le Conseil des ministres (article 26 § 1).

C. La loi de 1998 sur la radio et la télévision

26. En vertu de l'article 150 § 1 de la loi sur la radio et la télévision (« *Закон за радиото и телевизията* »), telle qu'en vigueur à l'époque des faits, la radio- et télédiffusion n'était autorisée qu'avec une licence délivrée par la CNT. La demande de licence devait être adressée à cette dernière et accompagnée le cas échéant du projet, du concept, de la thématique et de la grille des programmes (article 111 de la loi). Un agent de la CNT contrôlait les documents soumis et, s'il constatait des irrégularités, les signalait au demandeur, qui avait sept jours pour les rectifier. En l'absence de rectification, la demande n'était pas examinée (article 112). La CNT devait transmettre la demande acceptée avec les pièces jointes à la CNRT (article 113), laquelle devait ensuite rendre une décision motivée au sujet de la demande dans un délai d'un mois (article 115 § 1). La décision était ensuite transmise dans les sept jours à la CNT (article 115 § 2) qui, le cas échéant, émettait la licence sous un mois (article 115 § 4).

27. La CNRT était un organe indépendant chargé de protéger la liberté d'expression, l'indépendance des opérateurs de radio et de télévision et les intérêts des auditeurs (article 20 § 1 de la loi). Cinq de ses neuf membres étaient élus par l'Assemblée nationale et les quatre autres étaient nommés par le Président de la République (article 24 § 1). A côté de pouvoirs consultatifs, elle avait pour tâche de superviser les activités des opérateurs de radio et de télévision et d'accorder, modifier et retirer les licences de diffusion (article 32 § 1, al. 1 et 9). En novembre 2001, la CNRT devint le Conseil des médias électroniques.

D. Les critères de la CNRT relatifs aux programmes

28. Dans le numéro 5/6 de son bulletin de l'année 2000, la CNRT a publié ses « critères relatifs aux programmes en vue de l'octroi de licences aux opérateurs de radiodiffusion régionaux », libellés comme suit :

« 1. Statut légal

1.1. Respect des exigences de l'article 105 de la loi de 1998 sur la radio et la télévision. *Note : pour procéder à l'appréciation des critères suivants, il est obligatoire que ce critère soit respecté.*

1.2. Transparence et structure du capital de l'[opérateur] 0 à 5 points

2. Expérience en matière de création de programmes radiophoniques

2.1. Degré de légalité de l'expérience antérieure 0 à 10 points

Note : l'appréciation est effectuée selon une échelle inverse ; lorsque le demandeur obtient 0 point à ce stade, on ne continue pas l'appréciation au titre des critères 2.2, 2.3 et 2.4.

2.2. Taux de couverture de la population de la communication de la [station de radio] 0 à 5 points

Note : le taux de couverture de la population de la communication est évalué sur la base de l'audience dans la région exprimé en points de pourcentage.

2.3. Caractère unique de la forme de communication 0 à 3 points

2.4. Fonction sociétale 0 à 3 points

– informations et commentaires

– culture et éducation

– programmation pour groupes défavorisés

2.5. Violations antérieurement établies de la [loi sur la radio et la télévision] 0 à 5 points

Note : l'appréciation est effectuée selon une échelle inverse, sur la base d'un rapport du département de suivi de la CNRT.

3. Objectifs des programmes

3.1. Justification de la thématique choisie 0 à 10 points

Note : [Si le demandeur obtient] 0 point, les autres critères ne sont pas évalués.

3.2. Caractère unique (pour la région) de la thématique des programmes 0 à 10 points

3.3. Conformité aux attentes des auditeurs 0 à 5 points

3.4. Visée régionale des programmes 0 à 5 points

3.5. Fonction sociétale 0 à 10 points

– informations et commentaires

– culture et éducation

– programmation pour groupes défavorisés

4. Capacité à produire les programmes

4.1. Ressources professionnelles 0 à 5 points

4.2. Ressources technologiques 0 à 5 points

4.3. Perspectives commerciales 0 à 10 points

5. Installation de réseaux radiophoniques dans plus d'une région

5.1. Capacité de programme pour la communication suprarégionale

5.2. Visée régionale de chaque émission

Note : l'appréciation au titre des [critères] 5.1. et 5.2. est notée de 0 à 3 et obtenue en multipliant les deux résultats.

Le nombre maximal de points pour la totalité des critères est de 100. »

E. L'arrêt n° 10/1999 de la Cour constitutionnelle

29. Le 25 juin 1999, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt (*пеев. № 10 от 25 юни 1999 г. по к.д. № 36 от 1998 г., обн. ДВ, бр. 60 от 2 юли 1999 г.*) dans une procédure engagée par 52 députés qui considéraient qu'un certain nombre des dispositions de la loi de 1998 sur la radio et la télévision devaient être déclarées anticonstitutionnelles. La haute juridiction a notamment déclaré ceci :

« En vertu de la loi [de 1998] sur les télécommunications, les licences sont délivrées par la CNT et approuvées par le Conseil des ministres. Alors que ce processus porte sur l'installation de réseaux de télécommunications et sur l'utilisation du spectre de radiofréquences et l'attribution de celles-ci, la décision de la CNRT au titre de la [loi de 1998 sur la radio et la télévision] a trait au contenu des services qui doivent être diffusés. Les dispositions de la [loi de 1998 sur les télécommunications] se rapportent à l'octroi de licences pour l'installation de réseaux de télécommunications et la fourniture de services par le biais du spectre de radiofréquences. Le contrôle de la préparation, de la création et de la diffusion de programmes de radio et de télévision (...) ne relève pas de la compétence de la CNT.

En ce qui concerne les médias, et notamment la radio et la télévision, l'article 40 § 1 de la Constitution renferme [implicitement] l'instruction selon laquelle ceux-ci doivent être transformés en institutions publiques autonomes, indépendantes de la tutelle d'une agence gouvernementale particulière. Pour cette raison, la réglementation de la radio et de la télévision est confiée (...) à la CNRT, qui n'est pas une agence gouvernementale.

Au cours des dernières années, la loi bulgare a commencé à différencier les régimes relatifs à l'établissement d'opérateurs de télécommunications et ceux relatifs à l'établissement d'opérateurs de radio et de télévision. L'octroi de licence aux opérateurs de télécommunications est régi par [la loi de 1998 sur les télécommunications], alors que la délivrance de licences pour ce qui est du contenu des programmes est régie par la [loi de 1998 sur la radio et la télévision]. Il s'agit de deux activités distinctes : la première se rapporte principalement au contrôle du respect des exigences technologiques prévues par la [loi de 1998 sur les télécommunications], tandis que la seconde consiste à surveiller les qualités esthétiques et artistiques au titre de la [loi de 1998 sur la radio et la télévision]. Parallèlement, la loi sur les médias ne permet pas la remise en cause de l'indépendance de la procédure de délivrance de licences de radio et télévision, car l'article 115 de la [loi de 1998 sur la radio et la télévision] donne pour instructions à la CNRT de rendre une décision motivée sur chaque demande de licence en vue de la diffusion par les médias électroniques. Si la CNRT décide d'accueillir la demande, elle joint à sa décision le projet de licence. L'affirmation (...) selon laquelle « la CNT n'est pas liée par la décision de la CNRT et peut accorder une licence ou la refuser

indépendamment de la décision favorable de la CNRT » est sans fondement. La [CNT] n'a pas le droit de contrôler le respect des critères énoncés dans la [loi de 1998 sur la radio et la télévision]. Toutes les questions relatives à l'octroi, à la modification ou au retrait de licences de radio- et télédiffusion, et à la garantie de la liberté d'expression par les médias, relèvent du mandat de la CNRT.

La Cour constitutionnelle s'est prononcée à maintes reprises sur les relations entre les droits en matière de communications et les organes régulateurs dans le domaine de l'information. Le rapport entre la liberté d'expression et les pouvoirs de la CNT a été examiné dans l'arrêt n° 33/1998 [(*решение № 33 от 8 декември 1998 г. по к.д. № 30 от 1998 г., обн., ДВ, брой 147 от 15 декември 1998 г.*)], dont le raisonnement s'applique aussi en l'espèce. Aux termes de cet arrêt : « Comme [la Cour constitutionnelle] l'a déjà dit dans son arrêt n° 7/1996 [(*решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г., обн., ДВ, брой 55 от 28 юни 1996 г.*)], l'ingérence de l'Etat dans l'attribution des radiofréquences est inévitable. Il s'ensuit que la liberté des médias électroniques inscrite à l'article 40 § 1 de la Constitution n'exclut pas les ingérences de l'Etat. Les principes sous-jacents à l'article 40 § 1 peuvent être respectés en rendant les conditions et la procédure d'octroi de licences publiques, accessibles et prévisibles. » »

F. Le contrôle juridictionnel des décisions de la CNT et de la CNRT

30. En vertu de l'article 25 § 3 de la loi de 1998 sur les télécommunications, les décisions de la CNT pouvaient être contrôlées par la Cour administrative suprême.

31. L'article 38 de la loi de 1998 sur la radio et la télévision, tel que libellé à l'époque des faits, prévoyait que les décisions de la CNRT d'accorder, d'amender ou de retirer une licence de radiodiffusion pouvaient aussi être revues par la Cour administrative suprême.

32. En vertu de l'article 41 § 3 de la loi de 1979 sur la procédure administrative (« *Закон за административното производство* ») qui, à l'époque des faits, régissait notamment la procédure de contrôle juridictionnel des décisions administratives, le tribunal procédant au contrôle devait vérifier la légalité des décisions administratives, c'est-à-dire s'assurer qu'elles avaient été rendues en bonne et due forme par un organe compétent conformément aux règles matérielles et procédurales pertinentes et dans le respect de l'objet et du but de la loi. De même, l'article 12 de la loi de 1997 sur la Cour administrative suprême (« *Закон за Върховния административен съд* »), tel qu'en vigueur à l'époque des faits, disposait que les motifs d'annulation de décisions administratives étaient l'absence de compétence de l'organe ayant rendu la décision, son incapacité à adopter une décision en bonne et due forme, une violation substantielle des règles de procédure administrative, une violation du droit matériel ou la non-conformité à l'objet et au but de la loi.

III. DOCUMENTS PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

33. Le 20 décembre 2000, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la recommandation aux Etats membres R (2000) 23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, où il invitait notamment les Etats membres à « inclure des dispositions dans leur législation et des mesures dans leur politique accordant aux autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion des pouvoirs leur permettant de remplir leurs missions, telles que prévues par le droit national, d'une manière effective, indépendante et transparente conformément aux lignes directrices figurant à l'annexe à cette recommandation ».

34. Les lignes directrices jointes à la recommandation sont ainsi libellées, en leurs passages pertinents :

« (...) »

3. Les règles régissant les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, en particulier leur composition, sont un élément clé de leur indépendance. Elles devraient donc être définies de manière à les protéger contre toute ingérence, en particulier de la part de forces politiques ou d'intérêts économiques.

4. A cet effet, des règles précises devraient être définies en matière d'incompatibilités de manière à éviter :

– que les autorités de régulation soient sous l'influence du pouvoir politique ;

– que les membres des autorités de régulation exercent des fonctions ou détiennent des intérêts dans des entreprises ou d'autres organismes du secteur des médias, ou de secteurs connexes, qui pourraient conduire à un conflit d'intérêt avec la qualité de membre de l'autorité de régulation.

5. Par ailleurs, des règles devraient garantir que les membres de ces autorités :

– sont désignés de manière démocratique et transparente ;

– ne peuvent recevoir de mandat ni prendre d'instructions auprès de quelque personne ou instance que ce soit ;

– s'abstiennent d'effectuer toute déclaration ou d'entreprendre toute action susceptible de nuire à l'indépendance de leurs fonctions ou d'en tirer un quelconque profit.

(...)

13. Une des tâches essentielles des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion est normalement l'octroi de licences de radiodiffusion. Les conditions fondamentales et les critères régissant l'octroi et le renouvellement des licences de radiodiffusion devraient être clairement définis par la loi.

14. Les règles régissant les procédures d'octroi de licences de radiodiffusion devraient être claires et précises et devraient être appliquées de manière ouverte, transparente et impartiale. Les décisions prises en la matière par les autorités de régulation devraient faire l'objet d'une publicité appropriée.

(...)

27. Toute décision prise et norme de régulation adoptée par les autorités de régulation devrait être :

- dûment motivée conformément au droit national ;
- susceptible de contrôle par les juridictions compétentes selon la loi nationale ;
- mise à la disposition du public. »

EN DROIT

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

35. Sous l'angle de l'article 10 de la Convention, les requérants allèguent que le refus des autorités d'accorder à Glas Nadejda EOOD une licence de radiodiffusion ne se justifie pas au regard du paragraphe 2 de cette disposition.

36. L'article 10 dispose :

« 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. Les arguments des parties

37. Le Gouvernement concède que le refus de délivrer à Glas Nadejda EOOD une licence de radiodiffusion a constitué une ingérence dans le droit

des requérants à la liberté de communiquer des informations ou des idées. A son avis, cependant, cette ingérence était autorisée en vertu de la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 10. En effet, la loi de 1998 sur la radio et la télévision prévoyait spécialement de soumettre les radiodiffuseurs à un régime d'autorisations. Cette tâche était confiée à un organe particulier, la CNRT, qui était chargée de protéger la liberté d'expression. De plus, la loi définissant le régime de licences était libellée avec suffisamment de clarté. La décision de la CNRT se fondait sur des critères tout à fait détaillés et publics. La CNRT avait indiqué clairement, comme cela ressortait également de l'arrêt de la Cour administrative suprême du 21 mars 2002, lesquels de ces critères Glas Nadejda EOOD n'avait pas respectés. Certains d'entre eux concernaient la forme, tandis que d'autres avaient trait à l'utilité et à la faisabilité de la station de radio proposée. Cela ne saurait passer pour illégal, arbitraire ou discriminatoire, comme indiqué par la Commission européenne dans la décision adoptée dans l'affaire *Verein Alternatives Lokalfunk Bern et Verein Radio Dreyeckland Basel c. Suisse* (n° 10746/84, décision de la Commission du 16 octobre 1986, DR 49). Le refus de délivrer une licence était dû au fait que Glas Nadejda EOOD n'avait pas respecté un certain nombre des critères prévus. Cette décision de refus résultait d'un examen approfondi et avait été revue par deux degrés de juridiction.

38. Les requérants soutiennent que la CNRT a appliqué de manière arbitraire ses critères d'évaluation des demandes de licence de radiodiffusion. Premièrement, les demandeurs n'ont pas eu de contact direct avec la CNRT, ce qui a provoqué des retards et des complications. Deuxièmement, le système de points adopté par la CNRT n'a pas été correctement utilisé. Il paraissait naturel de supposer que chaque demandeur se verrait attribuer un certain nombre de points, qu'il y aurait ensuite un classement puis que le demandeur ayant obtenu le plus grand nombre de points se verrait accorder une licence. Or la CNRT s'est abstenue de procéder à cette notation et s'est contentée à la place d'annoncer aux demandeurs qu'ils allaient recevoir une licence ou pas. La procédure suivie n'a été ni publique ni transparente. La CNRT n'a pas divulgué les motifs de ses décisions et les demandeurs n'ont pas été informés de la raison pour laquelle certains d'entre eux avaient reçu une licence et les autres non. Les appréciations les concernant n'ont jamais été rendues publiques. Ces lacunes n'ont pas été traitées ou comblées au cours de la procédure de contrôle juridictionnel qui s'est ensuivie, ce qui a privé ce contrôle de toute portée pratique. Pour toutes ces raisons, les requérants estiment que l'ingérence dans leur droit à la liberté d'expression n'était pas prévue par la loi.

39. Les requérants allèguent de plus que la décision rendue par la CNRT dans leur cas particulier illustre parfaitement les carences précitées. Cette décision a par ailleurs failli à établir un juste équilibre entre les divers intérêts en jeu. Elle a conclu que Glas Nadejda EOOD n'avait pas respecté un certain nombre des critères posés par la CNRT. Or quelques-uns de ces

critères n'étaient pas des exigences légitimes dans une société démocratique, alors que d'autres étaient à l'évidence dénués de fondement. La notion de « visée régionale », par exemple, n'était pas claire. Le critère de « perspectives commerciales » était sans pertinence puisque la station de radio n'était pas conçue pour être une entreprise. L'exigence de servir une « fonction sociétale », faisant partie des critères de la CNRT relatifs aux programmes, n'était pas légitime dans une société démocratique. Les critères indiquaient que cette exigence signifiait que la radio devait offrir « informations et commentaires », « culture et éducation » et une « programmation pour groupes défavorisés ». Comme la décision de la CNRT ne précisait pas en quoi exactement Glas Nadejda EOOD avait failli à remplir ces exigences et comme les requérants n'avaient pu obtenir d'informations sur les délibérations de la CNRT, ceux-ci en avaient déduit que c'était la programmation religieuse en elle-même qui avait été jugée inacceptable. Pour eux, une telle politique était contraire aussi bien à l'article 9 qu'à l'article 10. Enfin, la conclusion que les programmes de la radio ne seraient pas uniques était à l'évidence infondée puisqu'il n'existait aucune radio religieuse chrétienne à Sofia ni ailleurs en Bulgarie, en dépit d'études sociologiques montrant que les auditeurs feraient un bon accueil à une telle radio.

B. L'appréciation de la Cour

1. Recevabilité

40. La Cour relève d'emblée que seule la société requérante, Glas Nadejda EOOD, a sollicité une licence et se l'est vu refuser (paragraphe 8 et 10 ci-dessus). Il se pose donc la question de savoir si le second requérant, M. Elenkov – seul membre et directeur de la société – peut lui aussi se prétendre victime au sens de l'article 34 de la Convention. La Cour rappelle que, dans l'affaire *Groppera Radio AG et autres c. Suisse* (arrêt du 28 mars 1990, série A n° 173, p. 21, § 49), elle a jugé que l'actionnaire unique et représentant légal d'une société pouvait aussi être considéré comme une victime pour ce qui était d'une interdiction de diffuser. La présente espèce étant identique à l'affaire *Groppera* à cet égard, la Cour estime que M. Elenkov peut lui aussi passer pour victime de la violation alléguée. De fait, le Gouvernement n'a pas contesté qu'il le fût.

41. La Cour juge par ailleurs que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et constate qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il y a donc lieu de le déclarer recevable.

2. Fond

a) Y a-t-il eu ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'expression ?

42. Le refus d'accorder à Glas Nadejda EOOD une licence de radiodiffusion a emporté une ingérence dans le droit des deux requérants à la liberté de communiquer des informations et des idées (*Verein Alternatives Lokalkradio Bern et Verein Radio Dreyeckland Basel c. Suisse*, précité, p. 126, *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, arrêt du 24 novembre 1993, série A n° 276, p. 13, § 27, *Radio ABC c. Autriche*, arrêt du 20 octobre 1997, *Recueil* 1997-VI, p. 2197, § 27, *Leveque c. France* (déc.), n° 35591/97, 23 novembre 1999, *Brook c. Royaume-Uni* (déc.), n° 38218/97, 11 juillet 2000, *United Christian Broadcasters Ltd c. Royaume-Uni* (déc.), n° 44802/98, 7 novembre 2000, et *Demuth c. Suisse*, n° 38743/97, § 30, CEDH 2002-IX ; et, *mutatis mutandis*, *Groppera Radio AG et autres*, précité, p. 22, § 55, *Autronic AG c. Suisse*, arrêt du 22 mai 1990, série A n° 178, p. 23, § 47, *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c. Autriche*, n° 32240/96, § 24, 21 septembre 2000, et *Murphy c. Irlande*, n° 44179/98, § 61, 10 juillet 2003).

43. Il y a donc lieu de déterminer si cette ingérence était « prévue par la loi », visait un ou plusieurs buts légitimes au titre de la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 10 ou du paragraphe 2 de cet article, et si elle était « nécessaire dans une société démocratique ».

44. Ce faisant, la Cour tiendra compte de ce qu'au titre de la troisième phrase de l'article 10 § 1, les Etats peuvent réglementer, par un régime d'autorisations, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier ses aspects techniques. Peuvent aussi conditionner l'octroi d'une licence des considérations comme 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. Toutefois, la conformité de telles ingérences à la Convention doit s'apprécier à la lumière des exigences du paragraphe 2 (*United Christian Broadcasters Ltd*, et *Demuth*, §§ 33-35, précités).

b) L'ingérence était-elle justifiée ?

45. La Cour doit avant tout rechercher si le refus d'octroyer une licence de radiodiffusion était « prévu par la loi » au sens de l'article 10. D'après sa jurisprudence constante, cette expression, qui est également utilisée dans les articles 8, 9 et 11 de la Convention, veut d'abord que l'ingérence dans les droits garantis par ces articles ait une base en droit interne, mais a trait aussi à la qualité de la loi en question ; elle exige l'accessibilité de la loi aux personnes concernées et une formulation assez précise pour leur permettre – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré

raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I).

46. Le droit interne doit aussi offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI). La loi doit aussi prévoir des garanties adéquates et suffisantes contre les abus, ce qui peut dans certains cas englober des procédures en vue d'un examen effectif par les tribunaux (voir, *mutatis mutandis*, *Lupsa c. Roumanie*, n° 10337/04, § 34, 8 juin 2006).

47. Pour ce qui est de la présente espèce, la Cour note d'emblée que l'ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'expression a résulté entièrement de la décision de la CNRT, laquelle s'imposait en vertu de la loi à la CNT (paragraphe 12, 14 et 29 ci-dessus). La Cour peut donc limiter son examen à cette décision.

48. Elle observe que la délivrance ou la non-délivrance d'une licence de radiodiffusion était subordonnée au respect par les requérants d'un certain nombre de critères publiés par la CNRT dans son bulletin. Certains de ces critères – comme la nécessité d'avoir suffisamment d'« expérience en matière de création de programmes radiophoniques » et de disposer de « ressources technologiques » – sont assez clairs, tandis que d'autres – comme le fait de servir une « fonction sociétale » – le sont moins (paragraphe 28 ci-dessus). En dépit du système de points adopté, la plupart de ces critères peuvent se prêter à une appréciation extrêmement subjective.

49. La Cour est disposée à admettre que ces critères, dans le contexte particulier de l'espèce, étaient suffisamment accessibles et précis pour satisfaire à l'exigence de légalité posée par la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Groppera Radio AG et autres*, précité, p. 26, § 68). Cependant, elle doit vérifier si la manière dont la CNRT les a appliqués en l'occurrence a offert des garanties suffisantes contre l'arbitraire.

50. A cet égard, la Cour note que la CNRT n'a tenu aucune espèce d'audience publique et que ses délibérations sont restées secrètes, alors qu'un tribunal avait ordonné à cet organe de remettre aux requérants une copie du compte rendu de ces débats (paragraphe 8 et 19-22 ci-dessus). De surcroît, la CNRT n'a pas expliqué dans sa décision pourquoi elle considérait que Glas Nadejda EOOD ne répondait pas ou ne répondait qu'en partie à certains de ses critères, mais s'est contentée d'annoncer qu'il en était ainsi (paragraphe 8 ci-dessus). Ni les requérants ni le public n'ont donc été

informés de la manière dont la CNRT avait usé de son pouvoir discrétionnaire afin de refuser une licence de radiodiffusion.

51. Il n'a pas été remédié à cette absence de motivation lors de la procédure de contrôle juridictionnel qui s'est ensuivie, car la Cour administrative suprême a déclaré que le pouvoir discrétionnaire de la CNRT ne pouvait faire l'objet d'un contrôle (paragraphe 16 et 18 ci-dessus). Ce facteur, joint au but quelque peu vague de certains des critères de la CNRT relatifs aux programmes, a privé les requérants de toute protection légale contre des atteintes arbitraires à leur droit à la liberté d'expression. A cet égard, la Cour note que les lignes directrices adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant la régulation du secteur de la radiodiffusion appellent à une application ouverte et transparente des règles régissant la procédure de délivrance de licence et recommandent particulièrement que « [t]oute décision prise (...) par les autorités de régulation [soit] dûment motivée [et] susceptible de contrôle par les juridictions compétentes » (paragraphe 33 et 34 ci-dessus).

52. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour conclut que l'ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'expression n'était pas prévue par la loi comme l'exige la Convention. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de rechercher si cette ingérence visait un but légitime et, à supposer que oui, si elle était proportionnée au but poursuivi.

53. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

54. Les requérants se plaignent, sous l'angle de l'article 9 de la Convention, que le refus des autorités d'accorder à Glas Nadejda EOOD une licence de radiodiffusion a fortement amoindri leur faculté de communiquer à autrui leurs idées religieuses et donc porté atteinte à leur liberté de manifester leur religion. Selon eux, ce refus n'était pas justifié au regard du second paragraphe de cet article, et ce pour les raisons déjà indiquées au titre de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention.

55. L'article 9 dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

A. Les arguments des parties

56. Le Gouvernement déclare que les critères en fonction desquels la CNRT a refusé de délivrer une licence de radiodiffusion n'avaient pas le moindre caractère religieux. La CNRT n'a pas non plus fondé sa décision sur le caractère religieux des programmes proposés par la radio. Au contraire, il ressort des pièces du dossier que les autorités ayant compétence en matière religieuse avaient approuvé la demande de licence de Glas Nadejda EOOD. Néanmoins cette demande, comme toutes les autres, devait satisfaire aux critères publiés par la CNRT. Le refus d'accorder une licence à raison du non-respect de ces critères ne saurait selon lui passer pour une ingérence dans le droit des requérants à manifester leur religion ou leurs convictions.

57. Les requérants avancent les mêmes arguments que ceux soumis sur le terrain de l'article 10 de la Convention.

B. L'appréciation de la Cour

58. La Cour observe que ce grief est lié à celui examiné précédemment. Il doit donc lui aussi être déclaré recevable.

59. Cependant, eu égard aux constats qu'elle a formulés sur le terrain de l'article 10 (paragraphe 42-53 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de rechercher également s'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention (*United Christian Broadcasters Ltd*, et *Murphy*, §§ 60 et 61, précités).

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

60. Les requérants dénoncent, sur le terrain de l'article 13 combiné avec les articles 9 et 10 de la Convention, le refus de la Cour administrative suprême de contrôler les décisions de la CNT et de la CNRT sur le fond. Ils se plaignent aussi d'avoir été privés d'un recours effectif du fait qu'ils ont dû engager deux procédures distinctes.

61. L'article 13 dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Les arguments des parties

62. Le Gouvernement avance que, lors de la procédure interne, Glas Nadejda EOOD s'est seulement plainte d'une atteinte à sa liberté

d'expression sans alléguer de violation de ses droits religieux. Ses griefs en la matière ont été examinés à deux reprises par deux degrés de juridiction. La Cour administrative suprême n'a pas procédé autrement qu'elle l'aurait fait pour toute autre affaire déférée à elle : elle a contrôlé la légalité de la décision administrative en fonction des critères pertinents. Chacun sait qu'un contrôle juridictionnel ne porte que sur la légalité d'une décision administrative ; tel est l'exercice auquel se sont livrés les juridictions de tous niveaux qui ont eu à connaître de l'affaire.

63. Les requérants soutiennent que le refus des juridictions internes d'examiner au fond leur demande de contrôle juridictionnel de la décision de la CNRT les a privés d'un recours effectif. Invoquant l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Hassan et Tchaouch* (précitée), ils font valoir que la conclusion de la Cour administrative suprême selon laquelle les organes compétents jouissent en matière d'examen des demandes de licence d'un pouvoir discrétionnaire non susceptible de contrôle est contraire à l'article 13 de la Convention, qui exige l'existence d'un recours permettant de réexaminer complètement la nécessité de l'ingérence dans les droits garantis par les articles 9 et 10.

B. L'appréciation de la Cour

1. Recevabilité

64. La Cour considère que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et constate par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il y a donc lieu de le déclarer recevable.

2. Fond

65. D'après la jurisprudence constante de la Cour, l'article 13 garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir – et donc de dénoncer le non-respect – des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Toutefois, pareil recours n'est exigé qu'en ce qui concerne les griefs « défendables » au regard de la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, *Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 avril 1988, série A n° 131, p. 23, § 52).

66. Vu le constat de violation de l'article 10 ci-dessus, la doléance est manifestement défendable. La Cour doit donc vérifier si les requérants ont disposé en droit interne d'un recours leur permettant de se prévaloir des droits qu'ils tirent de la Convention.

67. A cet égard, la Cour note qu'au cours de la première procédure de contrôle juridictionnel, la Cour administrative suprême a dit qu'il lui était impossible d'examiner la légalité de la décision de la CNRT et qu'elle

pouvait seulement revoir celle de la CNT (paragraphe 12 et 14 ci-dessus). Cela pourrait poser un problème en ce que la décision de la CNRT n'a jamais été officiellement communiquée à Glas Nadejda EOOD du fait de la procédure à deux niveaux prévue en droit interne (paragraphe 8 et 26 ci-dessus). La Cour considère que la situation est néanmoins restée conforme à l'article 13 puisque les requérants ont par la suite pu contester la décision de la CNRT dans le cadre d'une procédure de contrôle juridictionnel direct (paragraphe 15 à 18 ci-dessus). Dans certaines circonstances, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13 (voir, parmi beaucoup d'autres, *Leander c. Suède*, arrêt du 26 mars 1987, série A n° 116, p. 30, § 77).

68. Quant à la procédure dirigée contre la décision de la CNRT, la Cour relève que la Cour administrative suprême a clairement annoncé qu'elle ne pouvait contrôler la manière dont cet organe avait apprécié la conformité avec les critères pertinents des documents de Glas Nadejda EOOD relatifs aux programmes, car cette appréciation relevait du pouvoir discrétionnaire de la CNRT (paragraphe 16 et 18 ci-dessus). La Cour administrative suprême a donc refusé pour des raisons de fond d'intervenir dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la CNRT et n'a pas examiné les questions ayant trait au fond du grief tiré par les requérants de l'article 10.

69. La Cour s'est trouvée confrontée à une situation analogue dans les affaires *Smith et Grady c. Royaume-Uni* et *Peck c. Royaume-Uni*, où les tribunaux anglais n'avaient pas tenu compte des arguments présentés par les requérants au titre de la Convention, mais s'étaient bornés à rechercher si les autorités ayant porté atteinte à leurs droits au regard de la Convention avaient exercé leur pouvoir de manière « irrationnelle » (*Smith et Grady c. Royaume-Uni*, nos 33985/96 et 33986/96, §§ 136-137, CEDH 1999-VI, et *Peck c. Royaume-Uni*, n° 44647/98, § 105, CEDH 2003-I). Dans ces deux affaires, elle a dit que cette méthode ne satisfaisait aux exigences de l'article 13 étant donné que, pour qu'un recours soit effectif au sens de cette disposition, il fallait que les autorités internes statuant sur l'affaire examinent le fond du grief tiré de la Convention. Dans ces deux cas, cela voulait dire qu'elles devaient rechercher si l'ingérence dans les droits des requérants avait répondu à un besoin social impérieux et était proportionnée aux buts légitimes visés (*Smith et Grady*, § 138, et *Peck*, § 106, précités). Dans l'arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, plus récent, la Cour a conclu à la violation de l'article 13 au motif que les juridictions internes avaient exercé un contrôle se limitant aux notions classiques du droit public anglais, telles que l'irrationalité, l'illégalité et l'erreur manifeste d'appréciation, sans se pencher sur la question de savoir si les mesures restreignant les droits des requérants au titre de la Convention pouvaient passer pour justifiables (*Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 36022/97, § 141, CEDH 2003-VIII). De même, dans l'affaire *Hassan et Tchaouch* (précitée), la Cour a conclu à la violation de l'article 13 notamment parce qu'en contrôlant une

décision administrative, l'ancienne Cour suprême bulgare avait refusé d'examiner les questions de fond au motif que l'autorité qui avait porté atteinte aux droits des requérants garantis par la Convention jouissait d'un pouvoir discrétionnaire illimité (arrêt précité, § 100).

70. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que, tout comme dans les affaires qui viennent d'être évoquées, la méthode suivie en l'espèce par la Cour administrative suprême – à savoir refuser d'intervenir pour des raisons de fond dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la CNRT – n'a pas satisfait aux exigences de l'article 13 de la Convention.

71. Dès lors, il y a eu violation de cette disposition.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

72. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

73. Les requérants réclament 10 000 euros (EUR) pour dommage moral. Ils déclarent qu'ils souhaitaient créer une station de radio religieuse non pour en faire une entreprise commerciale, mais dans un but non lucratif. Huit personnes soutenant cette initiative ont donné de leur temps et de leur énergie pour préparer les documents nécessaires à l'obtention d'une licence de radiodiffusion. Le refus injustifié des autorités de délivrer une licence, joint à l'impossibilité de contester utilement ce refus, a frustré toutes ces personnes ainsi que de nombreux autres membres de leur communauté religieuse.

74. Le Gouvernement n'exprime pas d'avis sur la question.

75. La Cour indique que, lorsqu'elle alloue une satisfaction équitable, elle peut seulement prendre en compte le dommage subi par les requérants, et non celui subi par des tiers. Eu égard aux circonstances de l'espèce et à sa jurisprudence en matière de demandes de réparation du préjudice moral soumises au nom de personnes morales ou d'organisations (*Haut Conseil spirituel de la communauté musulmane c. Bulgarie*, n° 39023/97, § 116, 16 décembre 2004, et autres arrêts cités), la Cour estime qu'il convient d'accorder une somme à ce titre à M. Elenkov et à Glas Nadejda EOOD. Le refus injustifié de délivrer une licence de radiodiffusion, suivi du refus des juridictions internes d'examiner au fond les griefs soumis, a inévitablement dû causer un dommage moral aux deux requérants. Statuant en équité, la

Cour leur alloue conjointement 5 000 EUR, plus tout montant pouvant être dû au titre de l'impôt.

B. Frais et dépens

76. Les requérants sollicitent le remboursement de 3 600 EUR correspondant aux frais et dépens exposés devant la Cour. Ils fournissent à l'appui une convention d'honoraires conclue entre eux et leur représentant ainsi qu'un récapitulatif des heures de travail effectuées par ce dernier.

77. Le Gouvernement ne formule pas d'observation sur la question.

78. D'après la jurisprudence de la Cour, les requérants ont droit au remboursement des frais dont il est établi qu'ils ont été réellement et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable. En l'espèce, eu égard aux informations à sa disposition et aux critères précités, la Cour juge raisonnable d'accorder aux requérants la somme de 2 500 EUR, plus tout montant pouvant être dû au titre de l'impôt.

C. Intérêts moratoires

79. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 9 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 10 de la Convention ;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en levs bulgares au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral ;
 - ii. 2 500 EUR (deux mille cinq cents euros) pour frais et dépens ;

iii. tout montant pouvant être dû au titre de l'impôt sur lesdites sommes ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 11 octobre 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia WESTERDIEK
Greffière

Peer LORENZEN
Président