



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE TV VEST AS & ROGALAND PENSJONISTPARTI c.
NORVÈGE**

(Requête n° 21132/05)

ARRÊT
[Extraits]

STRASBOURG

11 décembre 2008

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Tv Vest As & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

Christos Rozakis, *président*,

Nina Vajić,

Anatoly Kovler,

Khanlar Hajiyeu,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens,

Giorgio Malinverni, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 juin et 20 novembre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 21132/05) dirigée contre le Royaume de Norvège et dont une entreprise de télévision, Tv Vest As, et le parti des retraités du Rogaland, Rogaland Pensjonistparti, (« les requérants ») ont saisi la Cour le 12 mai 2005 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 ont été représentés par M^e K. Eggen, avocat à Oslo. Le gouvernement norvégien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} T. Steen, membre du service des affaires civiles du parquet général.

3. Les requérants se plaignaient en particulier d'une amende pour violation de l'interdiction légale de diffusion de publicité politique infligée par l'Autorité des médias à la première requérante au motif que celle-ci avait diffusé une publicité pour le second requérant. Ils estimaient que cette sanction avait emporté violation de l'article 10 de la Convention.

4. Par une décision du 29 novembre 2007, la Cour a déclaré la requête recevable.

5. Ultérieurement, des observations ont été reçues des gouvernements de l'Irlande et du Royaume-Uni, que le président avait autorisés à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement).

6. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 26 juin 2008 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} T. STEEN, membre du parquet général, *agent*,
M^e H. HARBORG, avocat, *conseil*,
M. S. FAGERNÆS, conseiller au ministère de la Culture et des Affaires
culturales,
M^{me} I. CONRADI ANDERSEN, membre de l’Autorité norvégienne des
médias, *conseillers* ;

– *pour les requérants*

M^e K. EGGEN, avocat, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M^{es} Eggen et Harborg.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L’ESPÈCE

7. La première requérante, TV Vest AS, est une entreprise de télévision sise à Stavanger (comté de Rogaland), sur la côte ouest de la Norvège. Le second requérant, Rogaland Pensjonistparti, est la branche régionale de Pensjonistpartiet (ci-après « le parti des retraités »), un petit parti politique qui a obtenu, aux élections locales et régionales tenues le 15 septembre 2003, 1,3% des voix au niveau national et 2,3% dans le Rogaland.

A. La publicité litigieuse du parti des retraités sur TV Vest et la sanction administrative subséquente

8. Dans la perspective des élections susmentionnées, le parti sollicita l’achat de temps d’antenne sur TV Vest afin d’y faire diffuser des messages publicitaires politiques. Au printemps 2003, TV Vest, estimant ne pas agir de manière répréhensible, accepta de diffuser trois annonces différentes, d’une durée de quinze secondes chacune, sept fois par jour pendant huit jours entre le 14 août et le 12 septembre 2003, pour une somme de 30 000 couronnes norvégiennes (NOK). Les annonces visaient à exposer les valeurs du parti des retraités et à inciter les téléspectateurs à voter pour ses candidats. Elles se présentaient ainsi :

Annonce 1 :

Egil Willumsen, membre du parti des retraités : « Nous voulons que ce superbe terrain soit rendu à la population de Stavanger et du Rogaland pour y faire un hôpital spécialisé en gériatrie et dans le traitement des maladies chroniques. Votez pour le parti des retraités. »

Ecran suivant :

« Le 15 septembre, nous avons besoin de votre voix ! Votez pour le parti des retraités. »

Annonce 2 :

Åshild Bjørnevoll, membre du parti des retraités : « Les jeunes sont notre avenir. Certains vivent dans des conditions difficiles et ils ont besoin d'aide et de soutien. S'ils ne reçoivent pas l'assistance dont ils ont besoin, les conséquences peuvent être graves pour nous tous. Votez pour le parti des retraités, pour un avenir meilleur. »

Ecran suivant :

« Le 15 septembre, nous avons besoin de votre voix ! Votez pour le parti des retraités. »

Annonce 3 :

Tor Kristian Rønneberg, membre du parti des retraités : « Un nombre de places suffisant, dans de bonnes maisons de retraite. La sécurité de l'emploi, en particulier pour les seniors, et des plans de retraite corrects – si cela vous intéresse, votez pour le parti des retraités. »

Ecran suivant :

« Le 15 septembre, nous avons besoin de votre voix ! Votez pour le parti des retraités. »

9. Le 12 août 2003, la première requérante signala à l'Autorité nationale des médias (*Statens medieforvaltning* – « l'Autorité des médias ») son intention de diffuser les annonces en question, en soulignant que cette démarche était protégée par l'article 10 de la Convention.

10. Elle diffusa les annonces les 14, 15, 16, 18, 28, 29 et 30 août et les 1^{er}, 3, 12 et 13 septembre 2003. Dans une déclaration publique du 30 août 2003, le second requérant, s'exprimant sur les raisons pour lesquelles il avait décidé de solliciter cette diffusion bien qu'il eût été informé de l'interdiction légale de la publicité politique à la télévision, s'expliqua ainsi :

« Le parti des retraités du Rogaland a du mal à attirer l'attention des médias. Pour nous, cette affaire est une « occasion en or » de faire connaître les valeurs et les priorités politiques du parti.

Les grands partis bénéficient de possibilités de s'exprimer extrêmement importantes dans le cadre de débats et de différentes initiatives à la radio, à la télévision et dans la presse. Le parti des retraités, quant à lui, se sent souvent exclu. Il a très peu d'occasions de se faire entendre.

De plus, dans les sondages nationaux comme dans les sondages locaux, il n'est jamais désigné de manière individuelle mais toujours rangé dans la catégorie « Autres ».

Nous, membres du parti des retraités, assumons ces messages. Nous avons choisi trois thèmes représentatifs des valeurs du parti et des approches fondamentales au niveau local (...).

11. Par une lettre du 27 août 2003, à laquelle TV Vest répondit le 4 septembre, l'Autorité des médias avertit l'entreprise de télévision qu'elle envisageait de lui infliger une amende pour violation de l'interdiction de la publicité politique à la télévision.

12. Le 10 septembre 2003, l'Autorité des médias décida d'infliger à TV Vest, en vertu de l'article 10-3 de la loi de 1992 sur la radiotélédiffusion et de l'article 10-2 du règlement sur la radiotélédiffusion, une amende de 35 000 NOK pour violation de l'interdiction de la publicité politique à la télévision prévue à l'article 3-1 § 3 de la loi de 1992.

B. La couverture télévisée hors publicité du parti des retraités

13. Les requérants ont communiqué les informations suivantes sur la couverture télévisée dont avait fait l'objet le parti des retraités du Rogaland en août-septembre 2003 sur les trois diffuseurs ci-dessous.

i) TV2 (une entreprise de télévision privée) aurait évoqué le parti des retraités en trois occasions au cours de l'année 2003 : la première, lorsque TV Vest intenta contre l'Etat norvégien une action visant à contester la légalité de l'amende qu'elle s'était vu infliger pour avoir diffusé les messages politiques en cause, la deuxième, au sujet de l'accord passé entre la liste électorale du parti et celles de trois autres petits partis, et la troisième au moment de l'annonce des résultats du scrutin. Dans aucun de ces sujets le parti local des retraités du Rogaland n'aurait été expressément mentionné.

ii) NRK (*Norsk rikskringkasting*, le groupe public norvégien de radiotélédiffusion) aurait diffusé deux sujets courts (commentaires en studio) pendant la campagne électorale, le 27 août et le 10 septembre 2003. Tous deux auraient concerné la présente affaire de publicité politique.

iii) TV Vest aurait évoqué trois fois le parti des retraités du Rogaland : le 12 août 2003, lorsqu'elle prit la décision de diffuser la publicité litigieuse, le 27 août 2003, relativement à la réaction de l'Etat aux messages en cause, et le 10 septembre 2003, au sujet de l'amende. Aucun de ces sujets n'aurait été complet ni n'aurait porté sur le programme du parti des retraités du Rogaland.

C. Le recours judiciaire de TV Vest

14. TV Vest recourut contre la décision du 10 septembre 2003 devant le tribunal d'Oslo (*Oslo tingrett*). Elle ne contestait pas le fait que les messages publicitaires litigieux avaient un caractère politique et tombaient donc sous le coup de l'interdiction posée par la loi sur la radiotélédiffusion, mais elle soutenait que cette interdiction était incompatible avec le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 100 de la Constitution et l'article 10 de la Convention.

15. Par une décision du 23 février 2004, le tribunal confirma la décision de l'Autorité des médias.

16. TV Vest se pourvut contre cette décision devant la Cour suprême (*Høyesterett*). Celle-ci accueillit le pourvoi en vertu de l'article 6 § 2 du code de procédure civile. Le second requérant prit part à la procédure en tant que tiers intervenant (*hjelpointervenant*).

17. Par un arrêt du 12 novembre 2004, la Cour suprême confirma, par quatre voix contre une, la décision de l'Autorité des médias.

18. Dans son opinion, à laquelle souscrivirent trois de ses collègues, le juge Oftedal Broch estima que, contrairement à la thèse de la première requérante, l'élément central de cette affaire n'était pas la liberté d'expression, mais le fait que le législateur avait pris des mesures visant à assurer le processus démocratique, qui consistaient notamment à imposer certaines limites à l'utilisation payante de la télévision comme moyen d'expression dans le débat politique. Il considérait, premièrement, qu'il y avait plus lieu de tenir compte de l'intention du législateur à cet égard que de protéger outre mesure ce type de messages, deuxièmement, que les organes politiques étaient mieux placés que les instances judiciaires pour déterminer les mesures propres à élever le niveau du débat politique, et troisièmement, que la raison d'être de l'interdiction de la publicité télévisée en la matière était que les messages publicitaires de ce type risquaient de vicier le débat, en ce que, d'une part, il y avait de fortes chances qu'ils présentent une image déformée de questions complexes et, d'autre part, le fait d'autoriser de telles publicités aurait donné de meilleures chances de promouvoir leurs opinions aux groupes financièrement puissants qu'aux partis ou aux groupements d'intérêts disposant de moins de moyens.

19. Ainsi, selon le juge Broch, les préoccupations relatives à la qualité et au pluralisme du débat politique étaient essentielles et formaient la base de l'appréciation des juridictions nationales : ce n'était pas la teneur du message mais la forme et le moyen d'expression qui étaient soumis à des règles, et le parti des retraités, comme les autres partis, avait d'autres moyens de s'adresser à l'électorat. Le juge ne voyait guère de raison de considérer que l'interdiction posée à l'article 3-1 § 3 de la loi sur la radiotélédiffusion était incompatible avec la liberté d'expression protégée par l'article 100 de la Constitution, que ce fût dans sa version applicable au

moment des faits ou dans sa version issue de la modification du 30 septembre 2004.

20. Quant à la question de la nécessité au regard de l'article 10 § 2 de la Convention, le juge Broch tint compte tout particulièrement des arrêts rendus par la Cour dans les affaires *Vgt Verein gegen Tierfabriken c. Suisse* (n° 24699/94, CEDH 2001-VI) et *Murphy c. Irlande* (n° 44179/98, CEDH 2003-IX), qui concernaient des restrictions imposées à des émissions politiques relatives respectivement à la protection et à l'élevage des animaux (émission de télévision) et à la promotion des rassemblements religieux (émission de radio). A cet égard, le juge s'exprima ainsi :

« 60) A la lumière de ces deux arrêts, comment apprécier l'interdiction de la publicité politique à la télévision en Norvège ? Ni l'une ni l'autre des deux affaires n'est complètement parallèle avec le cas d'espèce. La principale différence par rapport à l'affaire *VgT* est que celle-ci concernait un groupe (l'Association contre les usines d'animaux) qui traitait d'un sujet d'intérêt actuel : la protection des animaux dans le cadre de la production industrielle de viande. L'association souhaitait participer au débat sur cette question en projetant un film. L'affaire du parti des retraités est plus proche à cet égard de l'affaire *Murphy c. Irlande* en ce sens que le parti souhaitait faire connaître au plus grand nombre son existence et son programme ; ce qui la distingue, cependant, de l'affaire *Murphy* est le fait que les questions religieuses en Irlande doivent être considérées comme bien plus polémiques et susceptibles de causer des troubles sociaux bien plus importants que les mouvements politiques en Norvège. Cela étant, je vois néanmoins une grande analogie entre les arguments développés par la Cour dans l'affaire *Murphy* et ma propre appréciation de l'interdiction norvégienne au regard de l'article 10.

61) Il y a une différence capitale dans l'approche retenue par la Cour dans l'une et l'autre affaires : dans l'affaire *VgT*, elle a considéré que la marge d'appréciation de l'Etat était limitée, alors qu'elle l'a jugée large dans l'affaire *Murphy*. Un facteur qui a été mis en avant dans l'affaire *Murphy*, et qui s'applique aussi à la présente affaire, est qu'il n'existe pas de consensus européen en matière de publicité politique. Il y a de grandes différences entre les règles actuellement en vigueur dans les différents pays d'Europe. Un certain nombre de pays (la Norvège, la Suède, le Danemark, la France, l'Allemagne et l'Irlande) ont interdit la publicité politique à des degrés divers. D'autres, comme la Hongrie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, les Pays-Bas et la Finlande, ne connaissent pratiquement pas de telle interdiction. Par ailleurs, les règles applicables en la matière semblent être en train de changer dans bon nombre de pays, mais les projets de modification ne vont pas dans le même sens, ce qui démontre bien la diversité des positions à ce sujet. Dans certains pays, les règles se libéralisent, tandis que dans d'autres, comme le Danemark, les interdictions existantes sont renforcées. En Norvège, le Gouvernement a annoncé son intention de présenter un projet de loi autorisant la publicité politique dans certaines limites. Dans le même temps, nous avons vu que le droit de continuer à imposer une interdiction est maintenu avec la modification de l'article 100 de la Constitution norvégienne. En d'autres termes, les règles régissant la publicité politique sont en évolution constante, ce qui devrait impliquer que les Etats jouissent d'une liberté importante pour choisir leur propre réglementation à cet égard.

62) Le type d'ingérence en cause dans cette affaire plaide également en faveur d'une large marge d'appréciation. Dans la réglementation de la publicité politique, c'est bien

moins la liberté d'expression de l'individu qui est en jeu que le souci d'assurer le mieux possible le débat politique et la mise en place de cadres adaptés garantissant le caractère démocratique du processus électoral. A cet égard, nos organes politiques ont – jusqu'ici – estimé que la publicité politique à la télévision entraînait une simplification néfaste des questions politiques et donnait aux groupes financièrement plus puissants une meilleure chance de promouvoir leurs thèses. Ces considérations ont une incidence directe sur le désir d'assurer la qualité du processus politique. Dans ce domaine, il est essentiel que les institutions investies de la légitimité démocratique se voient accorder une large marge d'appréciation fondée sur leur appréciation de la situation nationale. Il doit revenir au parlement de déterminer l'opportunité des mesures à prendre, à moins que – comme cela a été dit dans l'affaire *Kjuus* – celles-ci apparaissent infondées ou manifestement mauvaises pour d'autres raisons. Par ailleurs, cette limite est importante, particulièrement en l'espèce, qui a trait au fait que les conditions générales du débat politique sont fixées par la majorité parlementaire. Cela signifie que les juges doivent apporter une attention particulière au point de savoir si la solution retenue a un effet discriminatoire. En l'espèce, les motifs avancés par le parlement à l'appui de l'interdiction de la publicité ne peuvent être considérés comme discriminatoires ; au contraire, l'idée est que la publicité politique est interdite notamment parce qu'elle avantagerait les partis les plus grands et les plus puissants par rapport aux petits partis.

(...)

65) En somme, je considère que le fait d'interdire ou de réglementer la publicité politique à la télévision doit être vu avant tout comme l'instauration de limites au débat politique. Il s'agit là de décisions qui reviennent aux institutions démocratiques d'un pays et, partant, d'un domaine dans lequel les organes politiques nationaux doivent bénéficier d'une grande marge de manœuvre au regard de l'article 10 – et ce d'autant plus qu'en la matière, il n'y a pas de consensus au niveau européen, mais au contraire un ensemble de solutions nationales très diverses.

66) Compte tenu de l'ensemble des moyens dont disposent les partis politiques pour communiquer leur message à un large public, l'interdiction de la publicité politique à la télévision apparaît comme une ingérence limitée et proportionnée aux buts qu'elle vise à atteindre. Partant, les motifs justifiant les dispositions de l'article 3-1 § 3 de la loi sur la radiotélédiffusion sont pertinents et suffisants. Cela ressort encore plus nettement à l'examen des circonstances particulières de la présente espèce, où l'interdiction de la publicité a été appliquée à un parti politique immédiatement avant une élection. En période électorale, il est particulièrement important de veiller à ce que le débat s'inscrive dans un "climat équitable", et certains pays ont d'ailleurs limité leur interdiction de la publicité à cette période précise. La possibilité qu'une interprétation large de l'interdiction de la publicité politique à la télévision aille à l'encontre de l'article 10 de la Convention, comme l'illustre l'arrêt *VgT* de la Cour, ne s'applique pas, à mon avis, aux faits de la présente espèce, qui se situent au cœur même de l'interdiction.

67) A la lumière de ce qui précède, j'estime qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention. »

21. Dans son opinion dissidente, le juge Skoghøy déclara ceci :

« 70) (...) J'ai conclu que la décision administrative de l'Autorité des médias d'infliger une amende à TV Vest était une atteinte au droit à la liberté d'expression

contraire à l'article 10 de la Convention, et qu'il devait être fait droit au recours de l'intéressée. (...)

75) Lorsqu'elle détermine si une atteinte à la liberté d'expression répondait à un besoin suffisamment impérieux, la Cour [européenne des droits de l'homme] accorde aux autorités et aux juridictions nationales une certaine marge d'appréciation. La raison à cela est que les instances nationales sont souvent mieux placées pour apprécier la nécessité de l'ingérence, en ce qu'elles connaissent mieux les circonstances particulières qui peuvent prévaloir dans leur pays, et que les Etats parties à la Convention sont responsables au premier chef de la protection et de la sanction des droits de l'homme (voir Lorenzen et al. : *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer* [La Convention européenne des droits de l'homme avec commentaires], 2^e édition (2003), p. 23, et Harris/O'Boyle/Warbrick : *Law of the European Convention on Human Rights* [Le droit de la Convention européenne des droits de l'homme] (1995), p. 14). Le fait que les autorités nationales soient souvent mieux placées pour apprécier la nécessité d'une ingérence vaut aussi, de manière générale, pour la relation entre les juges nationaux et le législateur, et dans ce contexte, le principe retenu dans la jurisprudence norvégienne est que lorsque les juridictions nationales examinent la législation norvégienne sous l'angle des conventions internationales de protection des droits de l'homme, elle doivent accorder au législateur une marge d'appréciation semblable – voir par exemple l'affaire *Norsk Retstidende* (« Rt » - Recueil de la Cour suprême norvégienne, 1999-961). La Convention n'impose ni n'exclut une telle approche ; cependant, comme indiqué précédemment, la liberté d'expression est l'un des piliers de la démocratie, et il est donc important que les petits groupes politiques puissent eux aussi se faire entendre. Pour cette raison, il y a tout lieu de se garder d'attacher trop d'importance à l'opinion de la majorité politique à un moment donné quant à l'étendue qu'il convient de laisser à la liberté d'expression sur les questions politiques. La jurisprudence de la Cour repose aussi sur l'idée que la marge d'appréciation des Etats est relativement restreinte dans les affaires relatives à l'expression d'une opinion politique : voir les arrêts *VgT*, § 67, et *Murphy*, § 67. (...)

(...)

79) J'estime qu'à la lumière de ce qui précède, on ne saurait considérer qu'il existe un besoin social suffisamment impérieux pour interdire totalement la publicité politique à la télévision. Une interdiction totale n'est pas proportionnée aux buts visés. Même si les raisons avancées à l'appui de l'interdiction de ce type de publicité sont légitimes, elles ne sont pas suffisamment puissantes pour justifier une interdiction totale.

80) A mon avis, l'incompatibilité avec l'article 10 de la Convention d'une interdiction totale de la publicité politique ressort aussi à l'évidence de l'arrêt *VgT c. Suisse*, où la Cour déclarait, au paragraphe 75, qu'elle ne pouvait exclure qu'une interdiction de la publicité politique pût être compatible avec les exigences de l'article 10 de la Convention dans certaines situations, mais soulignait que pour être acceptable, une telle interdiction devait se fonder sur des motifs répondant aux critères posés au paragraphe 2 de cet article. Cette affaire concernait l'interdiction de diffuser de la publicité politique à la radio et à la télévision. Au paragraphe 74, la Cour relevait que l'interdiction de la publicité à caractère politique qui ne s'appliquait qu'à certains médias et non à d'autres ne semblait pas procéder d'un besoin particulièrement impérieux.

81) Comme l'a indiqué le premier juge à voter, l'arrêt *VgT* portait sur une campagne publicitaire télévisée présentée par une organisation de protection des animaux. L'Etat a affirmé que cet arrêt devait être compris comme limité à la publicité idéologique, par opposition à la publicité commerciale, et que sa portée avait de toute façon été restreinte par l'arrêt *Murphy*. Je ne suis pas d'accord avec ces arguments. Les motifs exposés au paragraphe 75 de l'arrêt *VgT* concernent la publicité politique en général, et il n'y a aucune raison d'affirmer qu'ils ne valent que pour la contre-publicité idéologique à la publicité commerciale. Dans l'arrêt *Murphy*, rien ne permet non plus de dire que la Cour s'écarte de l'arrêt *VgT* ou en restreint la portée. Au contraire, elle y souligne, au paragraphe 67, que l'article 10 § 2 de la Convention laisse très peu de place aux restrictions qui visent les discours politiques ou les débats sur des questions d'intérêt général. Lorsqu'elle conclut, dans cet arrêt, à la non-violation de l'article 10, elle fonde expressément sa décision sur le fait que l'affaire *Murphy*, contrairement à l'affaire *VgT*, concerne l'expression de convictions religieuses, et qu'en pareil cas, les Etats doivent bénéficier d'une marge d'appréciation plus importante (voir le paragraphe 67 de l'arrêt *Murphy*). Dans sa motivation, elle souligne le caractère extrêmement sensible de la question de la diffusion de publicité religieuse en Irlande (paragraphe 73). Dans la mesure où la Cour met y l'accent sur la différence entre publicité politique et publicité religieuse et y souligne les considérations particulières qui s'appliquent au cas de l'expression de convictions religieuses en Irlande, j'estime que l'arrêt *Murphy* n'affaiblit pas l'analyse retenue dans l'arrêt *VgT* au sujet de la publicité politique à la télévision, mais au contraire la renforce et l'étaie.

(...)

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

22. L'article 3-1 § 3 de la loi de 1992 sur la radiotélédiffusion est ainsi libellé :

« Les diffuseurs ne font pas passer à la télévision, même par télétexte, de publicités pour une philosophie de vie ou des opinions politiques. »

23. Le Gouvernement indique que l'Autorité des médias a considéré en 2005 qu'une publicité diffusée par TV2 pour un groupe antiterroriste appelé European Security Advocacy Group (ESAG) contenait un message politique relevant clairement de l'article 3-1 § 3 de la loi sur la radiotélédiffusion, mais que l'interdiction ne pouvait pas lui être appliquée car cela aurait emporté violation de l'article 10 de la Convention. L'Autorité estima alors que les faits étaient différents de ceux de l'affaire *TV Vest* sur laquelle s'était prononcée la Cour suprême, en ce que la publicité de l'ESAG devait être considérée comme une contribution à un débat public général sur la manière de combattre le terrorisme, qu'elle n'avait pas été diffusée en période électorale, et qu'elle n'était pas liée à un parti ou une organisation politique, mais à un groupement d'intérêt (social). Elle considéra donc que le cas était plus proche de l'affaire *VgT* et que, en appliquant une marge d'appréciation étroite, on ne pouvait pas dire que l'ingérence litigieuse aurait été nécessaire aux fins de l'article 10 § 2.

III. DROIT COMPARÉ

24. Le gouvernement défendeur a communiqué une copie d'une étude menée par le Secrétariat de la plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA), à l'occasion de la 23^{ème} rencontre de la plate-forme tenue à Elseneur (Danemark) du 17 au 19 mai 2006. Ce document de travail de session plénière intitulé « *Political advertising: case studies and monitoring* » (La publicité politique - études de cas et contrôle) a été établi à partir des réponses à un questionnaire reçues des autorités des 31 pays ou territoires suivants : Allemagne, Autriche, Belgique (x2), Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Grèce, Hongrie, île de Man, Irlande, Israël (x2), Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Suède et Suisse (x2). On y trouve les informations suivantes :

« • Pays interdisant la publicité politique payante »

La publicité politique payante est interdite par la loi dans la grande majorité des pays d'Europe occidentale (Allemagne, Belgique, Danemark, France, Irlande, Malte, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse). Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, dont la République tchèque et la Roumanie, l'interdisent également.

La justification classiquement avancée à l'appui de cette interdiction est que les partis riches ou dominants pourraient acheter bien plus de temps d'antenne que les partis nouveaux ou minoritaires, et que cette situation serait en pratique discriminatoire. Un autre motif invoqué pour restreindre ou interdire ce type de publicité est qu'elle risquerait de diviser la société et d'être source de préoccupation publique. Il a également été suggéré, moins fréquemment toutefois, que cette interdiction préserverait la qualité du débat politique.

• Pays autorisant la publicité politique payante

La publicité politique payante est autorisée dans bon nombre de pays d'Europe centrale et orientale (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Macédoine, Pologne) ainsi que dans les pays baltes – Estonie, Lettonie et Lituanie. Dans quelques pays, la publicité politique n'est autorisée que pendant la période électorale. C'est le cas par exemple en Bosnie-Herzégovine (60 jours avant le scrutin) et en Croatie.

On oublie souvent que plusieurs pays d'Europe occidentale, tels que l'Autriche, la Finlande, le Luxembourg (actuellement, mais cela va changer prochainement) ou encore les Pays-Bas autorisent également la publicité politique payante.

En Italie, jusqu'en 2003, la publicité politique payante, c'est-à-dire l'achat d'espaces libres, était aussi autorisée sur les chaînes nationales, sous réserve qu'elles diffusent également des « espaces de communication politique » (*spazi di comunicazione politica*), c'est-à-dire des programmes de débat avec la participation de politiciens ; aujourd'hui, elle n'est plus autorisée que sur les chaînes locales, où elle ne doit pas coûter plus de 70% du prix des publicités commerciales, tandis que les chaînes nationales ne peuvent diffuser ce type de messages que gratuitement.

En Grèce, où la publicité politique personnelle est soumise à une interdiction complète et permanente, la publicité politique payante pour les partis politiques n'est pas interdite.

En Espagne, si l'interdiction de la publicité politique est permanente en ce qui concerne les chaînes de télévision, le code électoral l'autorise sur les chaînes de radio commerciales, uniquement pendant la période électorale.

Le principal argument en faveur de la publicité politique payante est qu'elle peut permettre à de nouveaux candidats de se faire connaître. On dit souvent aussi que le droit à la publicité politique fait partie intégrante du droit à la liberté d'expression et d'information.

(...)

• Pays allouant un temps d'antenne gratuit pour les partis politiques et/ou les candidats

Dans la plupart des pays (Allemagne, Belgique (communauté francophone), Estonie, France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, République tchèque), les partis bénéficient généralement d'un temps d'antenne gratuit pour présenter leur programme, parfois sous forme de courts messages publicitaires. Les diffuseurs sont en principe dédommagés de leurs frais techniques soit par l'Etat soit directement par les partis.

(...)

• Pays sans système de temps d'antenne gratuit

Plusieurs pays ne prévoient pas de temps d'antenne gratuit pour les partis politiques. Dans quelques pays (Belgique (communauté d'expression flamande), Bulgarie, Norvège, Suède), les partis ne disposent pas de temps d'antenne gratuit pour présenter leur programme. Dans d'autres pays (Chypre, Finlande, Suisse), le choix est laissé aux diffuseurs, qui permettent parfois cette pratique sur la base du volontariat. »

25. La recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias indiquait ceci :

5. Publicité politique payante

« Dans les Etats membres où les partis politiques et les candidats ont le droit d'acheter de l'espace publicitaire à des fins électorales, les cadres de régulation devraient faire en sorte que :

- la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire soit accordée à tous les partis concurrents, dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux ;
- le public sache que le message constitue une publicité politique payante.

Les Etats membres pourraient étudier l'introduction dans leurs cadres de régulation d'une disposition limitant le volume d'espace publicitaire politique que les partis politiques ou les candidats peuvent acheter. »

26. On trouve dans l'exposé des motifs de cette recommandation, à l'égard de ce qui précède, les observations suivantes :

« Publicité politique payante

La publicité politique payante dans les médias du secteur de la radiodiffusion a été traditionnellement interdite dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, tout en étant en même temps acceptée dans d'autres. Un de ses principaux avantages est la possibilité pour toutes les forces politiques de diffuser largement leurs messages/programmes. En revanche, elle peut donner un avantage indu aux partis ou candidats qui peuvent acheter un temps d'antenne important.

Etant donné les différentes positions prises à ce sujet, la Recommandation ne tranche pas la question de savoir s'il faut ou non accepter cette pratique, se bornant à indiquer que si la publicité payante est autorisée, elle devrait être assujettie à certaines règles minimales: premièrement, accorder des conditions égales (en matière d'accès et de tarifs) à tous les partis demandant un temps d'antenne ; deuxièmement, le public devrait savoir que le message est une publicité payante.

On peut également considérer nécessaire d'imposer des limites au volume de publicité payante pouvant être achetée par un seul parti. La Recommandation ne précise pas toutefois s'il est souhaitable de faire ainsi et ne fixe pas non plus de limites précises à cette forme de publicité achetée, car l'on a estimé que la décision à ce sujet devait être prise au niveau national. »

27. Le 7 novembre 2007, le Comité des Ministres a adopté la recommandation Rec(2007)15, qui portait révision de la recommandation n° R (99) 15. En ce qui concerne les dispositions ci-dessus mentionnées, le projet d'exposé des motifs (CM(2007) 155 add) comportait le nouveau passage suivant :

« 78. Etant donné les différentes positions prises à ce sujet, la Recommandation CM/Rec(2007)... ne tranche pas la question de savoir s'il faut ou non accepter cette pratique, se bornant à indiquer que si la publicité payante est autorisée, elle devrait être assujettie à certaines règles minimales, en particulier qu'il soit accordé des conditions égales (en matière d'accès et de tarifs) à tous les partis demandant un temps d'antenne. »

EN DROIT

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

28. Les requérants voient dans l'amende infligée par l'Autorité des médias le 10 septembre 2003 et confirmée en dernière instance par la Cour suprême le 12 novembre 2004 une violation de l'article 10 de la Convention, dont les passages pertinents sont ainsi libellés :

« 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. (...) »

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 protection de la réputation ou des droits d'autrui, (...) ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

29. Les parties s'accordent à reconnaître que la mesure litigieuse a constitué une ingérence dans la liberté d'expression des requérants garantie par le paragraphe 1 de cette disposition, qu'elle était prévue par la loi, à savoir les articles 3-1 § 3 et 10-3 de la loi sur la radiotélédiffusion, et qu'elle poursuivait l'objectif légitime de protéger « les droits d'autrui » au sens du paragraphe 2. La Cour ne voit pas de raison de conclure différemment.

En revanche, les parties sont en désaccord sur le point de savoir si cette ingérence était nécessaire dans une société démocratique.

A. Thèses des parties

1. Les requérants

30. Les requérants soutiennent que l'interdiction absolue de la publicité politique à la télévision combinée avec l'absence de règles prévoyant un temps d'antenne pour les partis politiques a eu pour effet d'empêcher le parti des retraités de communiquer directement avec son électorat au moyen de la télévision. Cette interdiction absolue ne serait ni justifiée par des motifs suffisants ni proportionnée aux objectifs visés.

31. Les requérants arguent qu'en Norvège, la publicité politique est autorisée sans restriction dans tous les médias autres que la télévision et qu'aucune raison déterminante ne peut justifier une telle différence d'approche en ce qui concerne la télédiffusion.

32. Les messages diffusés auraient porté sur les valeurs fondamentales du parti des retraités et n'auraient contenu aucune déclaration pouvant raisonnablement être vue comme déformant le débat politique ou nuisant à sa qualité.

33. Le parti des retraités serait un petit parti politique ne disposant pas de moyens financiers importants ni du soutien de puissants groupes financiers. On ne parlerait pratiquement jamais de lui à la télévision et il aurait donc eu réellement besoin d'établir un contact direct avec l'électorat.

34. Ce besoin aurait été particulièrement impérieux puisque, à la différence de nombreux autres Etats européens, tels que le Royaume-Uni, la Norvège n'aurait pas de système d'attribution de temps d'antenne pour les partis politiques dans lequel ceux-ci bénéficieraient d'un temps gratuit pour présenter leur programme directement à l'électorat. Comme le confirmerait l'étude menée par le Secrétariat de l'ERPA (paragraphe 24 ci-dessus), le pays serait l'un des seuls Etats contractants à interdire la publicité politique à la télévision sans réglementer le temps d'antenne des partis politiques. Il serait important de garder cet élément à l'esprit au moment de déterminer la portée de la marge d'appréciation. Cet état de fait signifierait en pratique que le discours politique à la télévision serait canalisé par les équipes éditoriales des diffuseurs, qui filtreraient l'accès des politiques à l'antenne. Les grands partis et les politiciens connus s'en trouveraient favorisés, tandis que les petits partis comme le parti des retraités en souffriraient et se trouveraient en fait empêchés d'accéder réellement à l'espace public par l'intermédiaire de la télévision. Loin de placer tous les partis sur un pied d'égalité, l'interdiction totale de toutes les formes de publicité politique à la télévision aurait au contraire l'effet inverse.

35. L'étude de l'ERPA montrerait que de nombreux pays ont réussi à encadrer la publicité politique payante par des moyens moins extrêmes qu'une interdiction absolue, ce qui remettrait en cause l'argument du Gouvernement selon lequel l'interdiction est la seule manière possible d'atteindre l'objectif poursuivi. Il serait également infondé de dire qu'un constat de violation de l'article 10 en l'espèce aurait des incidences sur des aspects importants de la démocratie norvégienne tels que la structure et la taille des partis politiques, le financement des partis et la conduite des campagnes électorales.

36. La présente affaire concernant la publication du discours politique d'un parti avant un scrutin politique, le discours en question relèverait du cœur même de la liberté protégée par l'article 10 de la Convention. Selon les requérants, si, dans l'affaire *VgT* précitée, la Cour a appliqué une marge d'appréciation stricte pour un discours « d'intérêt général », l'interprétation devrait être encore plus stricte pour un discours politique émanant d'un parti politique. A la différence de l'affaire *Murphy*, la présente affaire ne ferait pas intervenir de spécificité liée à des sensibilités propres au pays qui fussent de nature à justifier l'application d'une marge d'appréciation

particulière ou le fait d'accorder une telle importance à la puissance et à l'omniprésence des médias.

37. Les requérants ne nient pas que l'absence de consensus au niveau européen puisse être un facteur pertinent pour déterminer la portée de la marge d'appréciation des Etats contractants. Ce ne serait là, cependant, qu'un facteur à prendre en compte parmi bien d'autres. La jurisprudence de la Cour sur l'article 10 montrerait, notamment dans le domaine de la diffamation, que l'absence de consensus ne l'empêche pas d'appliquer une marge d'appréciation étroite. Il ressortirait des arrêts *VgT* et *Murphy* que la nature du discours en cause est déterminante en ce qui concerne la portée de la marge d'appréciation, et que celle-ci est étroite dans le domaine du discours politique.

38. En retenant une marge d'appréciation large, les juges majoritaires de la Cour suprême n'auraient tenu compte que des circonstances générales prévalant dans certains Etats contractants. Les requérants estiment que, contrairement à la conclusion de la haute juridiction selon laquelle il faut accorder un poids important à la décision du parlement d'interdire la publicité politique, la majorité politique prévalant à un moment donné ne doit pas bénéficier d'une large marge d'appréciation en matière de réglementation du processus politique. Comme l'aurait souligné à juste titre le juge dissident, l'idée fondamentale qui sous-tend la protection de la liberté d'expression serait celle de la protection de la minorité politique contre les restrictions imposées en la matière par la majorité.

39. L'approche de la Cour suprême consistant à dire que l'opinion du parlement sur le sujet devrait prévaloir à moins d'être manifestement infondée ou dénuée d'objectivité serait erronée et aurait empêché la haute juridiction d'examiner la nécessité de l'interdiction dans les circonstances concrètes de l'espèce.

40. A la lumière de ce qui précède, les requérants soutiennent que les motifs invoqués par la Cour suprême n'étaient ni proportionnés ni suffisants pour justifier l'ingérence et établir qu'elle était nécessaire dans une société démocratique.

2. *Le Gouvernement*

41. Selon le Gouvernement, la problématique principale de cette affaire n'est pas la protection de la liberté d'expression mais, d'abord et avant tout, l'intégrité du processus démocratique, et en particulier le droit du public (des électeurs) – protégé tant par la Déclaration universelle des droits de l'homme que par le premier Protocole à la Convention – à des élections équitables et démocratiques. L'essence même de la démocratie reposerait dans le caractère équitable de ses élections et la possibilité pour tous les partis d'y participer sur un pied d'égalité, sans que l'un d'eux puisse acheter un avantage indu sous la forme d'une publicité télévisée.

42. Ce qui serait en cause ici serait la publicité politique au sens strict, c'est-à-dire la diffusion de messages publicitaires par un parti politique en période électorale, aux fins d'influencer l'issue du scrutin. On se trouverait là au cœur de l'interdiction posée à l'article 3-1 § 3 de la loi sur la radiotélédiffusion. L'interdiction litigieuse serait limitée à la publicité télévisée en raison de l'impact puissant et généralisé de ce média. Ne s'appliquant pas aux autres médias, elle aurait des conséquences limitées sur la liberté d'expression. De nombreuses autres possibilités de publicité politique seraient disponibles, efficaces et très utilisées, par exemple la presse écrite, la radio, Internet, les panneaux d'affichage, les tracts, etc.

43. L'interdiction de la publicité politique à la télévision ne viserait nullement à restreindre le discours politique ou le débat sur des questions d'intérêt public. Elle aurait pour but de protéger l'expression politique en assurant l'équité et l'égalité de tous, et en préservant la qualité du débat politique. Par nature, les messages publicitaires seraient diffusés sans opposition, correction ou filtre par une presse critique, et leur objectif serait clairement partial. Ils présenteraient souvent du candidat et de son message politique une image travaillée, qui ne serait pas sans rappeler la forme et le fond fréquemment utilisés dans la propagande des régimes totalitaires. La possibilité d'acheter de la publicité à la télévision avantagerait clairement les plus riches et/ou les intérêts dominants de la société. Il serait donc nécessaire d'éviter cette discrimination *de facto* qui déformerait le processus démocratique au bénéfice des plus riches et des plus puissants.

44. L'interdiction en cause garantirait l'impartialité politique du contenu diffusé à la télévision. Elle permettrait également de limiter le montant total des dépenses de campagne des partis politiques et des groupements d'intérêt, de réduire leur dépendance à l'égard des riches donateurs et de placer tous les candidats aux élections sur un pied d'égalité. Il s'agirait de garantir l'intégrité du processus démocratique et l'existence d'un cadre de débat politique et public équitable, et d'éviter que ceux qui en auraient les moyens puissent obtenir un avantage indu en utilisant le média le plus puissant et le plus répandu. Le droit à la liberté d'expression devrait donc être soupesé à la lumière du droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. L'interdiction norvégienne, comme celles existant dans plusieurs autres Etats contractants, aurait pour objectif d'assurer la « libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Elle répondrait donc à un but extrêmement important pour la démocratie.

45. La question que soulève la présente espèce serait inévitablement liée au cadre législatif du processus électoral démocratique norvégien. Une issue négative à cette affaire aurait des incidences sur des aspects importants de la société démocratique norvégienne, tels que la structure et la taille des partis politiques, leur financement et la manière dont les campagnes électorales seraient menées. Cet élément militerait également en faveur d'une large

marge d'appréciation, comme l'aurait déjà dit la Cour dans d'autres arrêts, notamment l'arrêt *Bowman c. Royaume-Uni* (19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 43).

46. En Norvège, les élus de la nation auraient seulement jugé absolument nécessaire d'interdire la publicité politique à la télévision, qui serait indubitablement un média exceptionnel de par le caractère généralisé du public qu'il touche et le montant des ressources nécessaires pour y acheter du temps d'antenne. A cet égard, le Gouvernement s'appuie sur l'arrêt *Murphy* (précité, § 69), dans lequel la Cour a estimé que l'impact potentiel du moyen d'expression concerné devait être pris en considération dans l'examen de la proportionnalité de l'ingérence ; et il rappelle que la Cour a également expliqué qu'il faut tenir compte du fait que les médias audiovisuels ont des effets beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite. Enfin, il renvoie à la recommandation n° R (99) 15 du Conseil de l'Europe relative à des « mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias », dans laquelle le Comité des Ministres a souligné « la nécessité de tenir compte des différences significatives qui existent entre la presse écrite et les médias du secteur de la radiodiffusion ». Ainsi, à partir de cette prémisse communément acceptée, la question dont est saisie la Cour porterait sur le point de savoir s'il existe un besoin social impérieux d'interdire la publicité politique à la télévision en Norvège.

47. L'existence générale d'un tel besoin serait clairement illustrée par le fait que de nombreux Etats contractants ont jugé nécessaire d'interdire toute publicité politique à la télévision.

48. Le Gouvernement estime intenable l'approche des requérants, qui implique selon lui que les partis ou les groupes disposant de peu de moyens devraient bénéficier d'une dérogation à cette interdiction. S'appuyant sur l'affaire *Murphy*, dans laquelle la Cour a dit, au sujet de la publicité religieuse, qu'une approche au cas par cas serait difficile à appliquer équitablement, objectivement et de manière cohérente, il argue qu'une interdiction totale est source de moins de désagréments que le filtrage quantitatif et qualitatif des messages en fonction des groupes dont ils proviennent, et que l'imposition de limites en matière de durée et de fréquence ou de coûts pour les messages publicitaires ne garantirait pas l'égalité des armes dans la même mesure que ne le fait une interdiction absolue. En outre, hormis les difficultés liées à la définition de limites équitables, il estime qu'il serait facile de contourner de telles limites et que leur mise en œuvre effective au moment où elles seraient le plus nécessaires, c'est-à-dire en période électorale, serait problématique. Selon lui, des transgressions pourraient toujours être découvertes après les élections, mais il serait alors trop tard.

49. De l'avis du Gouvernement, les organes élus et représentatifs de la nation sont mieux placés que les juridictions internes pour apprécier

l'existence d'un besoin social impérieux, en particulier lorsque le but de l'interdiction est d'assurer l'intégrité du processus démocratique national ; et c'est *a fortiori* le cas pour les juridictions internationales, qui sont encore plus éloignées du fonctionnement de la démocratie en question, et le connaissent moins bien. A cet égard, il souligne que les parlements nationaux sont en contact direct et constant avec les forces vives de leur pays, et que la protection et la promotion de la démocratie sont au cœur des responsabilités des représentants élus des Etats contractants.

50. Le Gouvernement indique que l'interdiction norvégienne a été soigneusement examinée en plusieurs occasions, la dernière remontant au mois de mai 2006, et que le parlement et l'exécutif ont estimé qu'il s'agissait d'une mesure nécessaire à la préservation d'éléments capitaux de la démocratie nationale. Arguant que l'arrêt *VgT* est ambigu et concerne des circonstances différentes de celles de la présente espèce, et que l'approche adoptée dans cet arrêt reposait sur les faits propres à l'affaire, il invite la Cour à ne pas suivre à la lettre les conclusions qu'elle y a formulées. Il la prie au contraire de suivre le raisonnement général qu'elle a retenu dans l'arrêt *Murphy*, en particulier en ce qu'il reprend la logique développée dans les arrêts *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (2 mars 1987, série A n° 113) et *Bowman c. Royaume-Uni* (précité, § 43) relativement à l'article 3 du Protocole n° 1.

51. Le Gouvernement souligne l'absence, premièrement, de conception uniforme au niveau européen des impératifs de la protection des droits d'autrui en matière de diffusion de publicité politique à la télévision, deuxièmement, de consensus législatif quant à la nécessité de distinguer la publicité politique télédiffusée des autres types de publicité politique par des règles spéciales, pendant les périodes électorales ou hors de ces périodes, et troisièmement, de solution arrêtée sur la question de la publicité politique. Ces divergences seraient démontrées par le fait que les pays européens, qui ont chacun leur propre histoire et leurs propres traditions, ont adopté des positions très différentes quant à la nécessité d'une interdiction. Ainsi, compte tenu de la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement conclut que les Etats contractants devraient bénéficier d'une marge d'appréciation plus large lorsqu'il s'agit de réglementer ce type de publicité.

3. Les tiers

52. Le gouvernement irlandais a communiqué des informations relatives au cadre législatif irlandais, notamment pour ce qui est de l'application de l'article 10 § 3 de la loi de 1988 sur la radio et la télévision, qui était en cause dans l'affaire *Murphy* susmentionnée et qui est ainsi libellé :

« Aucune annonce à caractère religieux ou politique ou qui se rapporte d'une façon quelconque à un conflit social ne peut être diffusée. »

53. Renvoyant aux arrêts rendus par la Cour suprême irlandaise dans les affaires *Murphy c. IRTC* ([1999] 1 IR 12) et *Colgan c. IRTC* ([2002] IR 490), le gouvernement irlandais estime que l'interdiction de la publicité religieuse et l'interdiction de la publicité politique découlent de préoccupations identiques ou analogues quant au caractère sensible ou choquant et aux dissensions que ces publicités sont susceptibles de causer, et qu'il serait donc inopportun de leur appliquer des marges d'appréciation différentes, d'autant plus que la différence entre publicité politique et publicité religieuse n'est pas toujours claire, comme le montrerait la décision rendue dans l'affaire d'avortement *Colgan*. En conséquence, le gouvernement irlandais invite la Cour à appliquer également une large marge d'appréciation à la publicité politique, et à préférer l'approche de l'arrêt *Murphy* à celle suivie dans l'affaire *VgT*. De plus, il vaudrait mieux, selon lui, que la Cour, comme dans l'arrêt *Murphy*, juge inopportun la mise en place d'un filtrage, lui préférant une interdiction totale, plutôt que de dire, comme dans l'affaire *VgT*, que l'interdiction de la publicité politique peut *dans certaines situations* être compatible avec l'article 10 (même si elle ne l'était pas dans l'affaire *VgT*).

54. Le gouvernement britannique a communiqué des informations relatives à la situation juridique au Royaume-Uni, où, depuis que la loi de 1954 sur la télévision a créé la première chaîne de télévision commerciale, toutes les lois ont interdit la publicité politique à la radio et à la télévision. Lorsqu'il a adopté la loi de 2003 sur les communications, le parlement a estimé qu'il était important de maintenir cette interdiction, pour les motifs suivants : 1) la radiotélédiffusion est un média particulièrement puissant, qui touche un public extrêmement large, or l'importance de l'impartialité est fondamentale ; 2) en l'absence d'interdiction, il existerait un risque inacceptable que le débat politique soit détourné de manière inéquitable en faveur des opinions de ceux qui seraient assez fortunés pour dépenser les sommes les plus importantes en publicité, et ceux qui auraient un point de vue différent seraient contraints de choisir entre trouver de riches bailleurs de fond pour payer un temps égal ou ne pas répondre ; 3) l'interdiction s'applique à l'ensemble de la publicité politique, quel qu'en soit le contenu : il n'y a pas de discrimination en fonction du message.

55. Le gouvernement britannique invite la Cour à « limiter l'arrêt *VgT* aux circonstances factuelles qui lui sont propres ou à s'en écarter ». Dans cet arrêt, la Cour aurait rejeté sans explication ni analyse la thèse selon laquelle la puissance des médias de radiotélédiffusion et leur impact extrêmement large justifiaient qu'on leur appliquât en matière de publicité politique des restrictions particulières qui n'étaient pas applicables aux autres médias. Elle n'aurait pas non plus tenu compte de l'importance du fait que la requérante disposait d'autres moyens pour poursuivre ses objectifs politiques, ni traité l'argument selon lequel ce type de publicité risquait de nuire à l'impartialité du diffuseur – argument qu'elle aurait

cependant admis dans l'arrêt *Murphy* au sujet de la publicité religieuse. Selon le gouvernement britannique, la Cour semble ne pas avoir compris la justification de l'interdiction de la publicité politique, qui serait qu'une telle interdiction ne peut faire de distinction entre différents groupes sur le fondement de leur puissance, de leurs moyens financiers ou de l'influence qu'ils se trouvent avoir à un moment donné. Le législateur serait fondé à conclure à l'absence de fondement exploitable pour une telle interdiction partielle. Quant à l'argument selon lequel le législateur s'efforçait de protéger un intérêt fondamental pour la société démocratique, à savoir le souci que le débat et le processus politiques ne soient pas altérés par ceux qui auraient la volonté et la capacité de dépenser des sommes importantes pour propager leurs opinions par l'intermédiaire des médias puissants que sont la radio et la télévision, la Cour ne l'aurait pas non plus examiné, sans parler d'y répondre. Elle aurait cependant reconnu dans l'affaire *Bowman* qu'il s'agissait là d'un but légitime susceptible de justifier les restrictions à la liberté d'expression politique. Par ailleurs, dans l'affaire *VgT*, elle n'aurait pas tenu compte du fait que la Suisse était loin de constituer un cas isolé d'Etat dont la législation interdisait la radiotélédiffusion de publicité politique sans appliquer la même restriction à d'autres médias.

56. Comme l'affaire *Bowman*, la présente affaire ne concernerait pas simplement des restrictions au discours politique ; il s'agirait de mettre en balance la liberté d'expression dans le discours politique et la nécessité de préserver l'intégrité du processus démocratique dans l'intérêt public, matière dans laquelle l'Etat bénéficierait d'une marge d'appréciation. En tout état de cause, il serait difficile dans ce contexte de distinguer la religion et la morale de la politique.

57. Le gouvernement britannique a communiqué une copie d'un arrêt du 12 mars 2008 ([2008] UKHL 15) dans lequel la Chambre des Lords rejetait un recours formé par Animal Defenders International, estimant que l'interdiction de la radiotélédiffusion de publicité politique au Royaume-Uni imposée par la loi de 2003 sur les communications était compatible avec l'article 10 de la Convention.

B. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

58. La vérification du caractère « nécessaire dans une société démocratique » de l'ingérence litigieuse impose à la Cour de rechercher si celle-ci correspondait à un « besoin social impérieux », si elle était proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs fournis par les autorités nationales pour la justifier sont pertinents et suffisants (*Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, 26 avril 1979, série A n° 30, § 62). Pour déterminer s'il existe pareil « besoin » et quelles mesures doivent être

adoptées pour y répondre, les autorités nationales jouissent d'une certaine marge d'appréciation. Celle-ci n'est toutefois pas illimitée mais va de pair avec un contrôle européen exercé par la Cour, qui doit dire en dernier ressort si une restriction se concilie avec la liberté d'expression telle que la protège l'article 10.

59. Sur ce point, d'après la jurisprudence de la Cour, l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place à des restrictions au discours politique ou au débat sur des questions d'intérêt général (*Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, série A n° 103, §§ 38 et 42 ; *Wingrove c. Royaume-Uni*, 25 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, § 58 ; *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], n° 26682/95, CEDH 1999-IV, § 61 ; *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, § 45 ; *Nilsen et Johnsen c. Norvège* [GC], n° 23118/93, CEDH 1999-VIII, § 46 ; *Vgt Verein gegen Tierfabriken*, précité, § 66 ; *Murphy*, précité, § 67).

60. En outre, la Cour a déjà dit que l'impact potentiel du moyen d'expression concerné doit être pris en considération dans l'examen de la proportionnalité de l'ingérence. Elle a expliqué qu'il faut tenir compte du fait que les médias audiovisuels ont des effets beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite (*Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, série A n° 298, § 31, et *Murphy*, précité, § 69).

61. Il convient également de souligner que dans l'arrêt *Bowman* précité, la Cour a jugé (paragraphe 41), quant à certaines limites posées aux dépenses de campagne par le droit électoral, qu'en pareil contexte, il fallait considérer le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 à la lumière du droit de tenir des élections libres, protégé par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, ainsi libellé :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

Dans cette affaire, la Cour a également dit ceci :

« 42. Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique (l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 22, § 47, et l'arrêt *Lingens c. Autriche* du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, §§ 41-42). Les deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre : par exemple, comme la Cour l'a relevé dans le passé, la liberté d'expression est l'une des « conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* précité, p. 24, § 54). C'est pourquoi il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement.

43. Néanmoins, dans certaines circonstances, ces droits peuvent entrer en conflit, ce qui peut inciter à juger nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». La Cour reconnaît qu'en ménageant un équilibre entre ces deux

droits, les Etats contractants disposent d'une marge d'appréciation, comme c'est généralement le cas s'agissant de l'organisation de leur système électoral (arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* précité, pp. 23-24, §§ 52 et 54). »

62. En somme, la Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce ce contrôle, de se substituer aux juridictions nationales, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10, à la lumière de l'ensemble de l'affaire, les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation (voir, parmi maints autres, l'arrêt *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, CEDH 1999-I, § 45).

2. Application de ces principes en l'espèce

63. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, la Cour observe d'emblée que la décision litigieuse du 10 septembre 2003 par laquelle l'Autorité des médias a infligé une amende à TV Vest a été prise au motif que celle-ci avait diffusé des messages publicitaires politiques pour le parti des retraités en violation de l'interdiction de la publicité politique à la télévision énoncée à l'article 3-1 § 3 de la loi sur la radiotélédiffusion. Cette interdiction était permanente et absolue et ne s'appliquait qu'à la télévision, tandis que la publicité politique était autorisée dans tous les autres médias.

64. Les publicités en cause consistaient en une brève présentation du parti des retraités et invitaient les téléspectateurs à voter pour le parti aux élections à venir. Même s'il s'agissait d'un message publicitaire payé et non d'un reportage de presse sur un débat politique, la teneur du discours en question était incontestablement de nature politique. Ainsi, comme dans l'affaire *VgT*, la publicité en cause se situait clairement hors du domaine commercial de la vente de produits, dans lequel les Etats jouissent traditionnellement d'une large marge d'appréciation (*VgT*, précité, § 69 ; *Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne*, 20 novembre 1989, série A n° 165, § 33 ; *Jacobowski c. Allemagne*, 23 juin 1994, série A n° 291-A, § 26). De plus, à la différence de l'affaire *Murphy* (précité, § 67), rien ne suggère en l'espèce que les publicités en question contenaient le moindre élément susceptible de choquer les convictions personnelles morales ou religieuses de quiconque. Pour ces seuls motifs, la Cour ne peut souscrire à l'opinion exprimée par la majorité de la Cour suprême selon laquelle la présente affaire est plus proche de l'affaire *Murphy* que de l'affaire *Vgt* (voir les paragraphes 60 et 61 de l'arrêt de la Cour suprême, cités au paragraphe 20 ci-dessus). Au contraire, elle considère comme la minorité (paragraphes 80 et 81 de l'arrêt de la Cour suprême, cités au paragraphe 21 ci-dessus) que la nature politique des publicités interdites appelle un examen strict de sa part et une marge nationale d'appréciation limitée en conséquence quant à la nécessité des restrictions (voir les arrêts *VgT* (§ 71) et *Murphy* (§ 67) précités).

65. Dans ce contexte, la Cour a également pris note des observations que le Gouvernement a formulées au sujet de sa jurisprudence relative à

l'article 3 du Protocole n° 1 (paragraphe 44 et 50 ci-dessus), selon lesquelles les Etats contractants jouiraient d'une large marge d'appréciation pour ménager un juste équilibre entre la liberté d'expression et la nécessité d'y imposer des restrictions afin d'assurer la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Comme cela a déjà été reconnu dans la jurisprudence de la Cour (voir les références au paragraphe 61 ci-dessus), l'absence de consensus entre les Etats parties à la Convention au sujet de la réglementation du droit de vote et du droit de se porter candidat à des élections peut justifier qu'ils se voient accorder une large marge d'appréciation dans ce domaine.

66. Cependant, s'il est vrai que les messages en cause, diffusés entre le 14 août et le 13 septembre 2003, s'inscrivaient dans le cadre de la campagne pour les élections locales et régionales de la même année, l'interdiction de la publicité prévue par l'article 3-1 § 3 de la loi sur la radiotélédiffusion était absolue et permanente, et elle ne s'appliquait pas spécialement aux élections. Dans ces circonstances, la Cour ne juge pas approprié en l'espèce d'accorder un poids important aux différentes justifications avancées sur le fondement de l'article 3 du Protocole n° 1 en faveur d'une large marge d'appréciation nationale. Si elle le faisait, elle laisserait l'application de cette disposition à la discrétion des Etats contractants dans une mesure susceptible d'avoir des effets incompatibles avec la position privilégiée qu'occupe la liberté du discours politique en vertu de l'article 10 de la Convention.

67. La Cour a également examiné le point de savoir si, au-delà des arguments tirés de l'article 3 du Protocole n° 1, les différences existant entre les différents systèmes internes en matière de diffusion de publicité politique à la télévision pouvaient justifier une large marge d'appréciation. Selon les rapports de droit comparé établis par l'EPRA sur 30 pays d'Europe, 1) treize appliquent une interdiction légale de la publicité politique payante en radiotélédiffusion ; 2) dix l'autorisent ; 3) onze (dont cinq des treize pays cités en 1)) prévoient un temps d'antenne gratuit pour les partis politiques et les candidats pendant les campagnes électorales ; 4) plusieurs ne prévoient pas de temps d'antenne gratuit (paragraphe 24 ci-dessus). Dans la mesure où l'on pourrait considérer que cette absence de consensus européen découle de différentes perceptions de ce qui est « nécessaire » au bon fonctionnement du système « démocratique » dans chacun des Etats, la Cour est disposée à admettre qu'elle plaide en faveur d'une marge d'appréciation légèrement plus large que celle normalement appliquée en matière de restrictions au débat politique dans le cadre de l'article 10 de la Convention.

68. La Cour prend note également de la divergence de vues au sein de la Cour suprême quant à l'importance qui doit être attachée à l'opinion du législateur, c'est-à-dire de la majorité politique à un moment donné, sur la portée de la liberté d'expression en matière politique (paragraphe 18

ci-dessus, comparer avec le paragraphe 75 de l'arrêt de la Cour suprême cité au paragraphe 21). Les requérants arguent que la majorité politique, qui change au fil du temps, ne devrait pas bénéficier d'une large marge d'appréciation pour décider des limites à imposer au discours politique. Il n'appartient pas à la Cour de prendre position sur une telle question, qui relève du droit constitutionnel national et doit être réglée par les Etats contractants dans leur propre ordre juridique interne. Comme indiqué précédemment, le contrôle qu'elle exerce ne consiste pas à se substituer aux autorités nationales, mais à vérifier sous l'angle de l'article 10 et à la lumière de l'ensemble de l'affaire les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation.

69. C'est au vu de ces différents éléments que la Cour examinera les motifs avancés pour justifier l'ingérence litigieuse en l'espèce afin de déterminer s'ils étaient pertinents et suffisants et si la mesure en question était proportionnée au but légitime visé, compte tenu du juste équilibre à ménager entre la liberté d'expression des requérants et les raisons exposées par les autorités norvégiennes à l'appui de l'interdiction de la publicité politique.

70. A cet égard, la Cour note que la justification de l'interdiction légale de la diffusion de publicité politique à la télévision est, comme l'a dit la Cour suprême, que l'utilisation d'une telle forme et d'un tel moyen d'expression risquerait de nuire à la qualité générale du débat politique, en ce qu'il serait probable que des questions complexes soient déformées et que des groupes financièrement puissants aient de meilleures possibilités de promouvoir leurs opinions que ceux qui ne le sont pas. Selon les autorités internes, le pluralisme et la qualité du débat sont des considérations primordiales, et il appartient au législateur de traiter les questions relatives au processus démocratique, car il est mieux placé que n'importe quel autre organe de l'Etat pour déterminer la meilleure manière d'atteindre ces objectifs. Le Gouvernement souligne que l'interdiction est limitée à la publicité politique à la télévision et qu'elle est due à l'impact puissant et généralisé de ce média. De plus, elle contribuerait à limiter les dépenses de campagne, à réduire la dépendance des participants à l'égard des donateurs et à placer tous les candidats aux élections sur un pied d'égalité. Elle viserait à garantir l'intégrité du processus démocratique et l'existence d'un cadre de débat politique et public équitable, et à éviter que ceux qui en auraient les moyens puissent obtenir un avantage indu en utilisant le média le plus puissant et le plus répandu. Elle contribuerait en outre à garantir l'impartialité politique du contenu diffusé à la télévision. Ce sont là, indiscutablement, des motifs pertinents (voir *VgT*, précité, § 73).

71. Toutefois, la Cour n'est pas convaincue que ces éléments suffisent à justifier l'ingérence litigieuse.

72. En premier lieu, rien n'indique que le parti des retraités relève de la catégorie des partis ou des groupes qui sont les cibles principales de

l'interdiction litigieuse, à savoir ceux qui, du fait de leur plus grande puissance financière, risqueraient d'obtenir un avantage indu par rapport à ceux dont les ressources sont moins importantes car ils pourraient acheter plus de temps de publicité à la télévision (voir *VgT*, précité, § 75).

73. Au contraire, le parti des retraités appartient à une catégorie que l'interdiction était censée protéger. Contrairement à la majorité de la Cour suprême (voir le paragraphe 62 de l'arrêt de la juridiction nationale cité au paragraphe 20 ci-dessus), la Cour n'est pas persuadée que l'effet souhaité ait été obtenu : à la différence des grands partis politiques, qui ont fait l'objet d'une large couverture télévisée, le parti des retraités n'a pratiquement pas été mentionné à la télévision. Ainsi, le seul moyen qu'il a eu de faire passer son message au public par ce média a été d'y acheter du temps d'antenne. La loi l'ayant privé de cette possibilité, il s'est trouvé désavantagé par rapport aux grands partis, qui bénéficiaient d'une couverture médiatique. La possibilité d'utiliser d'autres médias moins puissants ne compensait pas ce handicap.

74. La Cour note encore qu'il n'a pas été affirmé que les messages publicitaires en cause contenaient des éléments susceptibles de nuire à la qualité du débat politique (voir *VgT*, précité, § 76).

75. De plus, comme indiqué ci-dessus, il ne semble pas que cette publicité était susceptible de choquer les sensibilités ou de diviser la société, de sorte qu'il aurait été difficile d'assouplir l'interdiction. A cet égard, comme cela a déjà été dit, la présente espèce se distingue de l'affaire *Murphy*, où c'était le caractère sensible des questions abordées qui a amené la Cour à admettre que le filtrage par une autorité publique, au cas par cas, des annonces à caractère religieux inacceptables ou excessives serait difficile à appliquer équitablement, objectivement et de manière cohérente, et qu'une interdiction totale serait source de moins de désagréments (§§ 76-77). L'affaire *VgT*, en revanche, ne présentait aucune sensibilité de ce type, et se rapproche plus de la présente affaire. La Cour y a sanctionné l'interdiction totale de la publicité politique.

76. Dans ces conditions, même s'il faut en tenir compte pour apprécier la proportionnalité de l'ingérence (*Murphy*, précité, § 69), le fait que les médias audiovisuels aient des effets beaucoup plus immédiats et puissants que les autres médias (*Jersild*, précité, § 31) ne peut justifier l'interdiction litigieuse et l'amende infligée pour avoir diffusé les messages politiques en cause (*VgT*, précité, § 74).

77. La thèse développée par le gouvernement défendeur avec l'appui des gouvernements tiers intervenants, selon laquelle il n'y aurait pas d'alternative viable à une interdiction totale, doit donc être rejetée.

78. En bref, la Cour estime qu'il n'y a pas de rapport de proportionnalité raisonnable entre le but légitime visé par l'interdiction de la publicité politique et les moyens employés pour y parvenir. En conséquence, nonobstant la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales,

la restriction que cette interdiction et l'amende infligée ont porté à l'exercice par les requérants de leur liberté d'expression ne peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, au sens du paragraphe 2 de l'article 10, à la protection des droits d'autrui. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

(...)

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;

(...)

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 11 décembre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Christos Rozakis
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 concordante du juge Jebens.

C.L.R.
S.N.

OPINION CONCORDANTE DU JUGE JEBENS

1. Je suis d'accord pour dire que l'imposition à TV Vest d'une amende pour avoir diffusé des messages publicitaires politiques pour le parti des retraités a emporté violation de l'article 10 de la Convention. Cependant, je parviens à cette conclusion en raison non pas de l'interdiction de la publicité politique à la télévision en tant que telle, mais du contexte particulier dans lequel elle a été appliquée en l'espèce, à savoir l'absence d'accès au média de la télédiffusion pour le parti des retraités.

2. Je pars du fait que le discours politique est au cœur même du droit à la liberté d'expression protégé par l'article 10 de la Convention, ce que confirme la jurisprudence de la Cour en laissant peu de place aux Etats contractants, en vertu de l'article 10 § 2, pour imposer des restrictions au discours politique (voir par exemple l'affaire *Lingens*, citée dans l'arrêt). Cela étant, il est parfois nécessaire, afin de garantir que les scrutins politiques reflètent l'opinion du peuple, d'imposer certaines restrictions quant aux moyens pouvant être utilisés pour la diffusion de messages politiques. Le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 doit donc être examiné à la lumière du droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention (voir l'affaire *Bowman*, citée dans l'arrêt).

3. Compte tenu de ces éléments, je ne vois pas de raison pour que les restrictions à la publicité politique payante ne soient pas acceptables en vertu de l'article 10 si les partis politiques et les groupements d'intérêt bénéficient par ailleurs d'un accès raisonnable aux médias. Il est à noter que ni l'affaire *Vgt* ni l'affaire *Murphy* (toutes deux citées dans l'arrêt) ne concernaient des publicités pour des partis politiques. Le fait que la Cour soit parvenue à des conclusions différentes dans ces deux affaires illustre la variété des situations dans ce domaine, variété qui appelle l'adoption de solutions individuelles. A mon avis, il serait donc peu utile de comparer la présente espèce avec l'une ou l'autre de ces deux affaires pour trouver la bonne solution. La jurisprudence de la Cour confirme l'opportunité d'apporter une réponse au cas par cas à la question de la publicité politique (voir, par exemple, le paragraphe 75 de l'arrêt *Vgt*, où la Cour dit que l'interdiction peut être compatible avec les exigences de l'article 10 de la Convention dans certaines situations, à condition d'être fondée sur des motifs répondant aux critères posés au paragraphe 2 de cet article).

4. Pour en venir à la présente espèce, il convient de relever tout d'abord que l'interdiction posée à l'article 3-1 § 3 de la loi sur la radiotélédiffusion était limitée à la publicité politique à la télévision. Elle était motivée par le souci d'éviter qu'une telle publicité ne nuise à la qualité du débat politique en déformant des questions complexes, compte tenu de l'impact puissant et généralisé de ce média. Il apparaît donc qu'il s'agissait de garantir le pluralisme et la qualité du débat politique. Un autre objectif important était d'empêcher que des groupes financièrement puissants ne dominent la scène politique, étant en mesure de s'acheter du temps d'antenne que d'autres groupes, moins puissants, n'auraient pu payer. Dans le même ordre d'idées, le but était aussi de garantir l'indépendance politique des chaînes de télévision.

5. Les motifs exposés ci-dessus sont à mon avis tout à fait pertinents au regard de l'article 10 § 2. Compte tenu du fait que les Etats doivent jouir d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils mettent en balance le droit à la liberté d'expression et la nécessité d'assurer des élections libres, on ne saurait dire que l'interdiction de la publicité politique emporte en tant que telle violation de l'article 10 de la Convention.

6. Cependant, pour déterminer si la restriction en cause répond au critère de la nécessité dans une société démocratique au sens de l'article 10 § 2, il faut procéder à un examen plus large. On se rappellera à cet égard que selon l'étude de l'ERPA (paragraphe 24 de l'arrêt), la Norvège, contrairement à la majorité des Etats européens, n'a pas réglementé la diffusion du discours politique des partis. C'était donc à l'équipe éditoriale des diffuseurs de décider de donner ou non aux partis politiques la possibilité de se présenter à l'électorat. Comme les requérants, je considère que l'absence de règles permettant de garantir l'accès des partis politiques à la télévision est un facteur très important pour déterminer la portée de la marge d'appréciation de l'Etat.

7. En ce qui concerne la situation du parti des retraités, il est important d'observer que, selon les éléments communiqués après l'audience publique, cette formation n'avait pratiquement pas été évoquée à la télévision avant les élections locales et régionales de 2003. Il est significatif de constater que, alors qu'il a été mentionné plusieurs fois sur les chaînes de télévision norvégiennes relativement à l'action en justice intentée par TV Vest quant à la légalité de l'amende infligée à celle-ci pour violation de l'interdiction de la publicité, le parti n'a nullement été évoqué au sujet de sa politique. De même, aucun de ses membres n'a été invité à participer à des débats politiques télévisés. Ainsi, l'interdiction de la publicité politique à la télévision a empêché le parti des retraités d'utiliser la seule possibilité qu'il

avait d'accéder à l'arène la plus importante de communication des idées, et l'a désavantagé par rapport aux grands partis politiques norvégiens.

8. En outre, il ressort de ce qui précède que la restriction imposée en matière de publicité a non seulement porté atteinte au droit à la liberté d'expression, mais encore fait obstacle à la nécessaire garantie du pluralisme dans la couverture médiatique des campagnes politiques. Je parle ici de « l'obligation de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale à travers l'ensemble des services de programmes des radiodiffuseurs » (voir l'Annexe à la Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres, relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias).

9. Pour ces raisons, je conclus que la restriction apportée en l'espèce au droit à la liberté d'expression n'était pas proportionnée aux objectifs visés. L'ingérence litigieuse n'était donc pas nécessaire dans une société démocratique et, partant, il y a eu violation de l'article 10.