SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 13253/87
présentée par Rolf EBNER
contre la Suisse

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 6 juin 1991 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
S. TRECHSEL
F. ERMACORA
G. SPERDUTI
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.C. GEUS
A.V. ALMEIDA RIBEIRO
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 23 juin 1987 par Rolf EBNER contre la Suisse et enregistrée le 2 octobre 1987 sous le No de dossier 13253/87 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent se résumer comme suit :

Le requérant, de nationalité suisse, né en 1954, est domicilié à Wil (canton de St. Gall).

Dans la procédure devant la Commission, il est représenté par Me Ludwig Minelli, avocat à Forch (canton de Zurich).

Le requérant est abonné à un réseau câblé exploité par une société d'antenne collective sise à Wil, à savoir la compagnie du gaz et de l'électricité (Gas- und Elektrizitätswerk Wil), titulaire depuis le 13 décembre 1983 de concessions accordées en vertu de l'ordonnance 1 relative à la loi réglant la correspondance télégraphique et

téléphonique du 17 août 1983 ("l'ordonnance de 1983") et entrée en vigueur le 1er janvier 1984. La société d'antenne collective rediffusait dans son réseau câblé entre autres les programmes de Radio 24, une radio locale zurichoise, dont l'émetteur se trouvait à une distance de 30 à 40 kilomètres. Le requérant parvenait à capter les émissions de Radio 24 également sans fil et indépendamment de sa connexion au réseau câblé.

Par arrêté du 23 novembre 1983, le Conseil fédéral suisse compléta l'article 78 de l'ordonnance de 1983 par un paragraphe 3 aux termes duquel "les émissions des émetteurs locaux conformes à l'ordonnance de 1982 sur les essais locaux de radiodiffusion ne peuvent être transmises que si les antennes sont situées dans la zone de diffusion prévue par l'autorisation expérimentale".

Par lettre du 5 mars 1984, la direction d'arrondissement des télécommunications de St. Gall attira l'attention de la société d'antenne collective sur cette modification.

Le 11 avril 1984, la société d'antenne collective informa la direction d'arrondissement des télécommunications qu'elle refusait de cesser la retransmission des programmes de Radio 24.

Le 13 août 1984, la direction d'arrondissement des télécommunications de St. Gall décida alors d'interdire à la société d'antenne collective la rediffusion par câble des programmes de Radio 24 au motif que son antenne de réception était située en dehors de la zone de diffusion prévue par l'autorisation expérimentale.

Contre cette décision, le requérant et la société d'antenne collective exercèrent le 13 septembre 1984 un recours (Beschwerde), que la direction générale des PTT rejeta le 4 octobre 1985.

La direction générale des PTT estima notamment que le requérant n'avait pas qualité pour agir. Il n'était pas le destinataire de la décision litigieuse et n'était donc qu'indirectement concerné. Compte tenu du fait que trois millions d'utilisateurs de médias audiovisuels étaient reliés à un réseau câblé en Suisse, soit environ la moitié des concessionnaires de réception de radio ou de télévision, et afin d'exclure une "actio popularis", le requérant aurait dû faire valoir un intérêt particulier à l'annulation de la décision litigieuse, notamment des besoins d'information personnels sur les plans politique, religieux, culturel ou linguistique.

Le 8 octobre 1985, la société d'antenne collective et le requérant introduisirent devant le Tribunal fédéral un recours de droit administratif. Invoquant notamment l'article 10 de la Convention, les recourants alléguèrent la violation de leur liberté d'expression et d'information. Le requérant fit valoir en particulier qu'il était directement concerné par la décision litigieuse et qu'il avait un intérêt primordial à recevoir sans restrictions des informations généralement accessibles.

Par arrêt du 10 juillet 1986, notifié aux parties le 23 décembre 1986, le Tribunal fédéral rejeta le recours.

Affirmant la qualité pour agir du requérant, le Tribunal fédéral estima que les abonnés à un réseau câblé pouvaient avoir un intérêt plus grand à l'issue du procès et à recevoir par câble des programmes souhaités que les concessionnaires d'antennes collectives, qui ne faisaient que "transporter" les émissions dont le choix dépendait des abonnés. Pour des raisons pratiques et d'égalité juridique, tous les abonnés possédaient un intérêt suffisamment direct à faire annuler une décision ordonnant l'arrêt de la rediffusion des transmissions sans qu'il faille distinguer selon le contenu des programmes. Malgré le grand nombre de concessionnaires de réception

de radiodiffusion ou de télévision par câble existant en Suisse, le recours du requérant ne constituait pas une "actio popularis". Ce qui importait n'était pas le nombre des abonnés mais la question de savoir si les recourants potentiels avaient un intérêt propre, suffisamment digne de protection.

Par ailleurs, une décision ordonnant la cessation de la rediffusion d'émissions ne saurait être attaquée que par les abonnés du réseau câblé concerné.

Le Tribunal fédéral observa ensuite que la limitation de la zone de diffusion à un diamètre de vingt kilomètres déterminait entre autres la puissance des émetteurs des radios locales ; conformément à l'article 7 par. 2 de l'ordonnance sur les essais locaux de radiodiffusion les émetteurs ne devaient avoir que la puissance requise par la réception dans de bonnes conditions sur le territoire de la zone arrosée.

Conformément à l'article 2 c) de l'ordonnance sur les essais locaux de radiodiffusion, la rediffusion de programmes locaux par câble à l'intérieur et en dehors de la zone d'arrosage était expressément permise sans autorisation d'essais, si les signaux pouvaient être captés directement sans fil. Pour le Tribunal fédéral, il s'agit donc d'une limitation technique de la puissance des émetteurs et non d'une restriction légale des possibilités de réception et de rediffusion.

Toutefois, toujours selon le Tribunal fédéral, de telles retransmissions ne sont en principe admissibles que si elles ne sont pas abusives et ne faussent pas les objectifs visés par l'ordonnance sur les essais locaux de radiodiffusion. Tel serait notamment le cas si la réception de programmes était rendue possible par le biais d'une constellation d'éléments favorables qui permettraient la réception d'émissions extrêmement éloignées, par exemple si l'émetteur d'une radio locale, grâce à un emplacement particulièrement propice, dépasse largement sa zone de diffusion. Dans un tel cas, la rediffusion par câble pourrait être limitée à la zone d'arrosage à l'intérieur de laquelle la réception normale par voie hertzienne serait encore possible après une modification de l'emplacement de l'antenne d'émetteur.

Le Tribunal fédéral précisa néanmoins que, dans des cas limites, une retransmission par câble pouvait être autorisée s'il existe entre la zone desservie par l'émetteur local et celle qui est arrosée par le réseau de distribution par câble des liens étroits sur les plans géographique, économique ou culturel.

Eu égard au fait que la distance entre le lieu d'émission de Radio 24 et la société d'antenne collective à Wil était de 30 à 40 km, le Tribunal fédéral estima que les liens, sur les plans géographique, économique et culturel entre le réseau de distribution et la zone d'arrosage attribuée à Radio 24 étaient faibles. La commune de Wil avait en effet son propre émetteur local et la rediffusion des programmes de Radio Thurgau, Radio Aktuell (St. Gall) ou même celle de Radio Eulach (Winterthur) se justifierait de façon plus évidente. Si la retransmission des programmes de Radio 24 par le réseau câblé de Wil était autorisée, Radio 24 ne serait pas seulement une radio d'une importance qui dépasserait le cadre local, mais également d'une importance qui dépasserait le cadre régional, de sorte que le concept même des essais locaux de radiodiffusion serait mis en danger.

Le Tribunal fédéral conclut que la rediffusion des émissions de Radio 24, ayant pour but manifeste de tourner les dispositions légales, était illicite.

GRIEFS

Invoquant l'article 10 de la Convention, le requérant se plaint que la décision administrative prise le 13 août 1984, en vertu de l'ordonnance de 1983, à l'encontre de la société d'antenne collective à Wil a porté atteinte à son droit de recevoir des informations et des idées sans ingérence d'autorités publiques.

PROCEDURE

La requête a été introduite le 23 juin 1987 et enregistrée le 2 octobre 1987.

Le 2 mai 1989, la Commission a décidé, conformément à l'article 42 par. 2 litt. b) (actuellement article 48 par. 2 litt. b)) de son Règlement intérieur, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de celle-ci.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 10 août 1989 et le requérant y a répondu le 13 octobre 1989.

Le 9 décembre 1989, la Commission a décidé d'ajourner l'examen de la requête jusqu'au moment où seraient rendus les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans les affaires Groppera Radio AG et autres et Autronic AG.

Ces arrêts ont été prononcés les 28 mars et 22 mai 1990, respectivement.

Des observations complémentaires ont été présentées le 10 septembre 1990 par le requérant et le 16 octobre 1990 par le Gouvernement.

Le 1er mars 1991, la Commission a décidé d'ajourner l'examen de la recevabilité de la requête en vue de la présentation d'un rapport établi conformément à l'article 47 par. 3 de son Règlement Intérieur.

EN DROIT

1. Le requérant allègue la violation de sa liberté de recevoir des informations ou des idées telle qu'elle est garantie à l'article 10 (art. 10) de la Convention, en raison de l'interdiction prononcée en août 1988 par la Direction régionale des PTT de St. Gall à l'encontre d'une société d'antenne collective à Wil (canton de St. Gall) de rediffuser par câble les programmes de Radio 24, une radio locale située à Zurich.

L'article 10 (art. 10) est ainsi libellé :

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

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sûreté 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."

2. Le Gouvernement défendeur fait d'abord valoir que le requérant n'a pas la qualité de "victime" au sens de l'article 25 par. 1 (art. 25-1) de la Convention. Seule la société d'antenne collective aurait souffert une ingérence dans l'exercice de sa liberté d'expression. Le requérant, en tant qu'abonné au réseau câblé de la société d'antenne collective, n'avait qu'un intérêt indirect. De toute façon il pouvait capter sans difficulté les émissions de Radio 24 par voie hertzienne indépendamment de sa connexion au réseau câblé.

La Commission relève, cependant, que cette argumentation a été rejetée par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 10 juillet 1986 statuant sur le recours administratif introduit par le requérant et la société d'antenne collective. Le Tribunal fédéral a estimé que le requérant avait un intérêt digne de protection à faire annuler la décision litigieuse par laquelle il se trouvait atteint dans sa position de recevoir des informations.

La Commission estime, dans ces circonstances, que le requérant est fondé à se prétendre victime de la violation alléguée de la Convention.

3. La Commission rappelle, ensuite, que l'article 10 par. 1 (art. 10-1) de la Convention concerne non seulement le contenu des informations, mais aussi les moyens de transmission ou de captage, car toute restriction apportée à ceux-ci tombe sous le droit de recevoir et communiquer des informations (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Autronic AG du 22 mai 1990, série A n° 178, p. 23, par. 47).

Le Gouvernement souligne que le requérant était parfaitement en mesure de capter les émissions de Radio 24, par voie hertzienne au moyen d'une antenne OUC, indépendamment de sa connexion au réseau câblé.

Le requérant ne conteste pas cette affirmation. Toutefois, il fait valoir que l'interdiction qui frappait la société d'antenne collective lui a causé un préjudice dans la mesure où il était obligé de faire installer à ses frais une antenne spéciale lui permettant de recevoir les émissions de Radio 24. D'après lui, toute restriction de la liberté que lui confère l'article 10 par. 1 (art. 10-1) de la Convention, est inadmissible à moins qu'elle ne se justifie au regard du paragraphe 2.

La Commission note que deux modes de captage des émissions étaient initialement à la disposition du requérant. Elle estime que la suppression d'un de ces modes, à savoir la suppression de la retransmission par câble, n'a pas empêché le requérant de continuer à recevoir des informations au sens de l'article 10 (art. 10) de la Convention.

En outre, le requérant n'a pas fait valoir que les frais d'installation et d'entretien de l'antenne qu'il devait ériger, étaient si élevés qu'ils puissent constituer une entrave à la liberté de recevoir des informations et des idées. Dans ces conditions, la décision litigieuse n'avait manifestement ni pour objet ni pour effet de limiter, et moins encore, de supprimer le droit garanti à l'article 10 par. 1 (art. 10-1) de la Convention. L'interdiction litigieuse ne constitue donc pas une "ingérence" dans l'exercice de ladite liberté.

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire Le Président

de la Commission

(H.C. KRÜGER)

de la Commission

(C.A. NØRGAARD)