

JAAC 54.57

Arrêt de la Cour eur. DH du 28 mars 1990, affaire
Groppera Radio AG et autres c/Suisse, Série A 173

Affaire Groppera Radio AG et autres. Non-violation de la CEDH dans l'interdiction faite à une société suisse d'antenne collective de retransmettre par câble des émissions radiodiffusées en fraude à partir de l'Italie.

Art. 25 § 1 CEDH. A qualité de victime toute personne, physique ou morale, concernée par l'acte ou l'omission litigieux, l'existence d'une violation se concevant même en l'absence de préjudice.

Art. 10 § 1 CEDH.

- 1^{ère} et 2^{ème} phrases: la diffusion de programmes par voie hertzienne et leur retransmission par câble relèvent de la liberté d'expression, sans qu'il faille distinguer selon le contenu des programmes.

- 3^{ème} phrase: les Etats peuvent réglementer, par un système de licences, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier ses aspects techniques; cependant les mesures d'autorisation doivent répondre aux exigences du § 2 de l'art. 10.

Art. 10 § 2 CEDH.

- La portée des notions de prévisibilité et d'accessibilité de la loi dépend dans une large mesure du contenu du texte en cause, du domaine qu'il couvre, ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires.

Les dispositions du droit international des télécommunications appliquées en l'espèce, d'un aspect fort technique et complexe et adressées au premier chef à des spécialistes qui sont suffisamment informés sur la manière de se les procurer grâce aux indications fournies par le Recueil officiel des lois fédérales - où elles ne sont pas publiées - , ne manquent pas de la clarté et de la précision voulues.

- L'interdiction de retransmettre par câble, en Suisse, des émissions de radio diffusées depuis l'étranger dans le but manifeste d'échapper au système légal des télécommunications en vigueur dans la Confédération

ne constitue en l'espèce pas une censure, mais une mesure nécessaire à la défense de l'ordre des télécommunications et à la protection des droits d'autrui.

Fall Groppera Radio AG und andere. Keine Verletzung der EMRK im einer schweizerischen Gemeinschaftsantennengesellschaft auferlegten Verbot, über Kabel Rundfunkprogramme wiederauszusenden, welche widerrechtlich aus Italien ausgestrahlt wurden.

Art. 25 § 1 EMRK. Opfer ist jede - natürliche oder juristische - Person, welche durch die Handlung oder Unterlassung betroffen ist, wobei das Bestehen einer Verletzung auch ohne Schaden vorstellbar ist.

Art. 10 § 1 EMRK.

- 1. und 2. Satz: Die Rundfunkübertragung von Programmen und deren Wiederaussendung über Kabel fallen unter die Meinungsäusserungsfreiheit ungeachtet des Programminhalts.

- 3. Satz: Die Staaten können die Organisation der Rundfunkübertragung, insbesondere deren technische Aspekte, auf ihrem Gebiet mittels Lizenzsystem regeln; die Bewilligungsmassnahmen müssen jedoch die Anforderungen des § 2 von Art. 10 erfüllen.

Art. 10 § 2 EMRK.

- Die Bedeutung der Begriffe der Voraussehbarkeit und der Zugänglichkeit des Gesetzes hängt weitgehend vom Inhalt des betreffenden Textes, von seinem Wirkungsbereich sowie von der Zahl und der Eigenart seiner Adressaten ab.

Die im vorliegenden Fall angewendeten Bestimmungen des internationalen Fernmelderechts, die sehr technischer und komplexer Natur sind und sich an Fachleute wenden, für welche die Bezugsquellenangaben in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts - wo die genannten Bestimmungen nicht publiziert sind - ausreichen, mangeln nicht an der erforderlichen Klarheit und Genauigkeit.

- Das Verbot, in der Schweiz über Kabel Rundfunksendungen wiederauszusenden, welche aus dem Ausland offensichtlich zwecks Umgehung des in der Eidgenossenschaft geltenden Fernmeldesystems übertragen werden, stellt keine Zensur dar, sondern eine zur Aufrechterhaltung der Fernmeldeordnung und zum Schutz der Rechte anderer notwendige Massnahme.

Caso Groppera Radio AG e altri. Non violazione della CEDU nel divieto imposto a una società svizzera d'antenna collettiva di ritrasmettere via cavo emissioni radiodiffuse abusivamente dall'Italia.

Art. 25 § 1 CEDU. E' vittima ogni persona - fisica o giuridica - lesa dall'azione o dall'omissione, l'esistenza di una violazione essendo concepibile anche se non è insorto danno.

Art. 10 § 1 CEDU.

- 1° e 2° périodes: la diffusion de programmes via éther et leur rétransmission via câble rentrent dans la liberté d'expression, indépendamment du contenu du programme.

- 3° période: les États peuvent discipliner, par un système de licences, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier les aspects techniques; les mesures d'autorisation doivent toutefois satisfaire les exigences du § 2 de l'article 10.

Art. 10 §2 CEDU.

- Le sens des notions de prévisibilité et d'accessibilité de la loi dépend largement du contenu du texte en question, du secteur dans lequel elle s'applique et de son efficacité, ainsi que du nombre et de la qualité des destinataires.

Les dispositions du droit international des télécommunications appliquées dans le cas présent, de caractère extrêmement technique et complexe, sont destinées à des spécialistes suffisamment informés sur le mode de leur application grâce aux indications fournies dans la collection officielle des lois fédérales - dans lesquelles elles ne sont pas publiées - et ne manquent pas de clarté et de précision requises.

- Le fait de rétransmettre, en Suisse, des émissions radio diffusées de l'étranger dans le but de contourner le système légal des télécommunications en vigueur dans la Confédération ne constitue pas une censure, mais une mesure nécessaire pour défendre l'ordre des télécommunications et protéger les droits d'autrui.

Résumé des faits

Société anonyme de droit suisse, Groppera Radio AG se consacre à la production d'émissions de radio. M. Marquard dirige cette société, dont il est le seul actionnaire et le représentant légal. MM. Fröhlich et Caluzzi sont journalistes et salariés de Groppera Radio AG.

Sur le Pizzo Groppera, sommet situé en Italie à 6 km de la Suisse, Radio 24 AG avait fait construire en 1979 une station de radio extrêmement puissante qui diffusait ses programmes vers la région de Zurich dans le but d'échapper au monopole d'Etat dont jouissait la Société suisse de radiodiffusion (SSR). Après l'adoption de l'O du 7 juin 1982 sur les essais locaux de radiodiffusion (RS 784.401), Radio 24 AG avait obtenu une autorisation de rediffusion locale subordonnée à l'arrêt des émissions en provenance du Pizzo Groppera. Groppera Radio AG avait racheté les installations du Pizzo Groppera. Reprenant la fréquence de Radio 24, elle diffusait dans la région de Zurich, sous le nom de Sound Radio, des programmes que pouvaient capter non seulement des propriétaires d'autoradios et d'antennes individuelles, mais aussi des sociétés de réseaux câblés qui les rediffusaient.

Le 17 août 1983, le Conseil fédéral adopta une nouvelle ordonnance relative à la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (l'O de 1983, RS 784.101) qui crée une troisième catégorie de concessions d'installations réceptrices, dite d'antennes collectives. Aux termes de l'art. 78 al. 1^{er} let. a de l'O de 1983,

«*La concession d'antenne collective autorise son titulaire à:*

f. exploiter le réseau local de distribution défini dans la concession et à rediffuser ainsi des émissions de radiodiffusion à partir d'émetteurs qui répondent aux dispositions de la convention internationale des télécommunications et au règlement international des radiocommunications ainsi qu'à celles des conventions et des arrangements internationaux adoptés dans le cadre de l'Union internationale des télécommunications;

(...)».

Après l'entrée en vigueur de cette disposition, la plupart des entreprises de réseaux câblés suisses cessèrent de retransmettre les programmes de Sound Radio. Toutefois la Société coopérative d'antenne collective de Maur et des environs (Genossenschaft Gemeinschaftsantennenanlage Maur und Umgebung) continua à les diffuser.

Le 21 mars 1984, la direction des télécommunications du district de Zurich informa la société coopérative que les émissions de Groppera Radio AG, faute de respecter les règles internationales en vigueur, revêtaient un caractère illégal et elle exigea l'annulation de toutes les dispositions techniques prises pour les recevoir et les diffuser. La Direction générale des PTT confirma cette injonction le 31 juillet 1984. Le TF rejeta le 14 juin 1985 un recours de droit administratif dirigé contre cette décision.

Groppera Radio AG et MM. Marquard, Fröhlich et Caluzzi adressèrent alors aux organes de la CEDH une requête dans laquelle ils se plaignaient notamment d'une atteinte à leur droit, garanti par l'art. 10 CEDH, de communiquer des informations et des idées sans considération de frontière.

EN DROIT

1. SUR L'EXCEPTION PRELIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

46. Selon le Gouvernement - qui avait déjà défendu en vain la même thèse devant la Commission - , les requérants n'ont pas la qualité de «victimes» au sens de l'art. 25 § 1 CEDH.

Seule la Société coopérative d'antenne collective de Maur et des environs aurait souffert une ingérence dans l'exercice de sa liberté d'expression, à savoir l'interdiction de diffuser par câble des émissions provenant du Pizzo Groppera et captées par voie hertzienne. Groppera Radio AG, elle, n'aurait qu'un intérêt juridique indirect car de toute manière *Sound Radio* pouvait continuer son activité par voie hertzienne et couvrir la région zurichoise, y compris le village de Maur. De plus, attaquer l'O de 1983 équivaldrait à exiger un contrôle abstrait de normes, étranger en principe à la compétence des organes de la convention. Quant à MM. Marquard, Fröhlich et Caluzzi, ils

ne sauraient non plus revendiquer ladite qualité à titre d'auditeurs habitant la zone desservie par la société coopérative car ils n'étaient pas abonnés au réseau câblé de cette dernière.

47. Par «victime», l'art. 25 désigne la personne directement concernée par l'acte ou omission litigieux, l'existence d'une violation se concevant même en l'absence de préjudice; celle-ci ne joue un rôle que sur le terrain de l'art. 50 (voir, en particulier, l'arrêt *Johnston et autres* du 18 décembre 1986, Série A 112, p. 21, § 42).

48. A l'instar de la Commission dans sa décision du 1^{er} mars 1988 sur la recevabilité de la requête, et par des motifs analogues, la Cour n'estime pas nécessaire de rechercher si les requérants peuvent se plaindre d'avoir subi une violation du 1^{er} janvier 1984 (entrée en vigueur de l'ordonnance du Conseil fédéral du 17 août 1983) au 21 mars 1984 (injonction adressée par la direction des télécommunications du district de Zurich à la société coopérative) et après le 30 août 1984, date à laquelle la foudre endommagea la station du Pizzo Groppera.

Du 21 mars au 30 août 1984, en revanche, les requérants se trouvaient atteints de plein fouet par l'O de 1983 et par les décisions administratives des 21 mars et 31 juillet 1984. Certes, ils n'en constituaient pas les destinataires attitrés et ils ont poursuivi sans encombre leur activité de radiodiffusion par voie hertzienne, mais ils en éprouvaient entièrement les effets. Dès lors que la société coopérative se voyait interdire d'alimenter son réseau auprès de *Sound Radio*, ils perdaient une partie non négligeable de leur public habituel: les auditeurs vivant dans des «zones d'ombre» dues au relief montagneux et ne pouvant guère ou pas du tout capter les émissions de la station.

49. Au regard de l'art. 25, il n'y a pas lieu non plus de distinguer entre les requérants, malgré d'évidentes différences de statut ou de fonctions et la circonstance que seule Groppera Radio AG s'associa au recours de la société coopérative devant le TF. Tous avaient un intérêt direct au maintien de la diffusion par câble des programmes de *Sound Radio*: pour la société anonyme comme pour son actionnaire unique et représentant légal, il fallait préserver l'audience de la station, donc le financement de celle-ci par les recettes publicitaires; pour les salariés, il y allait de la sécurité de leur emploi de journaliste.

50. Enfin, la Cour ne saurait attacher de l'importance au fait que MM. Marquard, Fröhlich et Caluzzi ne figuraient point parmi les abonnés au réseau câblé de la société coopérative. Devant les organes de la convention, ils ont dénoncé une atteinte à leur liberté de communiquer des informations et des

idées sans considération de frontière, et non - sauf dans leurs observations du 29 août 1986 à la Commission - une méconnaissance de leur liberté d'en recevoir personnellement.

51. En résumé, les requérants peuvent se prétendre victimes du manquement allégué.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ART. 10

52. Groppera Radio AG, de même que MM. Marquard, Fröhlich et Caluzzi, dénoncent l'interdiction de retransmettre par câble en Suisse les programmes de *Sound Radio* diffusés à partir de l'Italie. Ils invoquent l'art. 10 CEDH,

«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 radio-diffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

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

A. Sur l'existence d'une ingérence

53. D'après les requérants, les décisions administratives prises les 21 mars et 31 juillet 1984, en vertu de l'O de 1983, à l'encontre de la société coopérative ont porté atteinte à leur droit de communiquer des informations et des idées sans considération de frontière; empêchant les abonnés aux réseaux de distribution par câble de capter les émissions provenant du Pizzo Groppera, elles équivalaient en pratique à interdire ces dernières, chose d'autant plus grave qu'en Suisse le câblage concerne les deux tiers de la population et que le relief montagneux y rend souvent difficile et parfois impossible la réception par voie hertzienne.

54. Sans contester en termes exprès l'applicabilité de l'art. 10, le Gouvernement dénie aux requérants tout intérêt à agir. *Sound Radio*, souligne-t-il d'abord, utilisait un dispositif d'une puissance considérable lui permettant d'«arroser» la région zurichoise et n'a jamais subi de brouillage. Ensuite, elle aurait cessé son activité 1^{er} septembre 1984 non seulement à cause des dégâts de la foudre, mais aussi et surtout pour des raisons économiques.

Enfin, elle diffusait des programmes dont le contenu - principalement de la musique légère et des messages publicitaires - pouvait inspirer des doutes quant à leur caractère d'«informations» ou d'«idées».

55. La Cour note que les deux premiers arguments reprennent en substance l'exception préliminaire, qu'elle a rejetée. Quant au troisième, elle ne juge pas nécessaire de définir ici avec précision ce qu'il y a lieu d'entendre par «informations» et «idées». La «radiodiffusion» se trouve mentionnée dans la convention à propos, justement, de la liberté d'expression. Avec la Commission, la Cour estime que la diffusion de programmes par voie hertzienne comme leur retransmission par câble relèvent du droit consacré par les deux premières phrases de l'art. 10 § 1, sans qu'il faille distinguer selon le contenu des programmes. Or les décisions administratives litigieuses ont assurément entravé la rediffusion par câble des programmes de *Sound Radio* et empêché les abonnés de la région de Maur de les recevoir par ce moyen; elles s'analysent donc en une «ingérence d'autorités publiques» dans l'exercice de ladite liberté.

B. Sur la justification de l'ingérence

56. Le Gouvernement conclut, en ordre subsidiaire, que l'ingérence cadrerait avec le § 1 *in fine*, aux termes duquel l'art. 10 «n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion (...) à un régime d'autorisations»; à titre plus subsidiaire encore, il plaide qu'elle se justifiait au regard du § 2.

1. § 1, 3^{ème} phrase, de l'art. 10

57. Quant au premier point, les requérants contestent à la Suisse la compétence de réglementer la réception sur son territoire d'émissions légalement diffusées de l'étranger et retransmises par câble. Le dispositif du Pizzo Groppera se trouvant en Italie, seuls les pouvoirs publics de ce pays avaient le cas échéant qualité pour délivrer à Groppera Radio AG une «autorisation» au sens de la troisième phrase de l'art. 10 § 1. De plus, les entreprises d'exploitation de réseaux câblés bénéficieraient chacune d'un nombre relativement élevé de canaux; les concessions qui leur sont accordées en Suisse revêtiraient un caractère purement technique et ne pourraient en aucun cas servir à dicter le choix de programmes.

Pour la Commission aussi, la troisième phrase de l'art. 10 § 1 ne peut justifier l'ingérence incriminée. La condition à laquelle les décisions administratives des 21 mars et 31 juillet 1984 subordonnaient l'octroi et le maintien de la «concession d'antenne collective» ne visait pas à assurer le respect d'une autorisation délivrée à une entreprise de radiodiffusion fonctionnant dans le cadre du régime suisse. Partant, la légitimité de la restriction imposée par l'art. 78 al. 1^{er} let. a de l'O de 1983 aux sociétés de câblodistribution titulaires d'une concession ne saurait s'apprécier que sur le terrain de l'art. 10 § 2.

58. Le Gouvernement combat cette thèse. Il ne nie pas que Groppera Radio AG constitue une entreprise de radiodiffusion, mais il range dans la même catégorie les sociétés d'antenne collective qui reçoivent des programmes par

voie hertzienne et les retransmettent par câble. En outre, il distingue entre deux régimes nationaux d'autorisation: l'italien, applicable à Groppera Radio AG, et le suisse, valable pour la société coopérative. Il estime avoir fait un usage légitime du second en refusant de «prêter la main» à l'octroi d'une concession: pareille mesure aurait enfreint les engagements internationaux de la Confédération - d'autant que *Sound Radio* utilisait des ondes ultra-courtes, fréquence à vocation purement nationale - et aurait tourné les conditions des concessions accordées aux entreprises de câblodistribution.

59. La Cour admet avec le Gouvernement que la troisième phrase de l'art. 10 § 1 s'applique en l'espèce, mais il y a lieu d'en déterminer le domaine.

60. L'insertion de la clause litigieuse, à un stade avancé des travaux préparatoires, s'inspirait manifestement de préoccupations techniques ou pratiques, comme le nombre réduit des fréquences disponibles et les investissements importants à consacrer à la construction des émetteurs. Elle traduisait aussi un souci politique de plusieurs Etats: réserver à la puissance publique l'activité de radiodiffusion. Depuis lors, l'évolution des conceptions et le progrès technique, en particulier l'apparition de la transmission par câble, ont entraîné dans de nombreux pays d'Europe l'abolition des monopoles étatiques et la création, en sus des chaînes publiques, de radios privées, souvent locales. De surcroît, des régimes nationaux d'autorisations s'imposent non seulement pour la réglementation ordonnée des entreprises de radiodiffusion au niveau national, mais aussi dans une large mesure pour donner effet à des normes internationales, en particulier le N° 2020 du Règlement des radiocommunications[89].

61. L'objet et le but de la troisième phrase de l'art. 10 § 1, ainsi que son champ d'application, doivent toutefois s'envisager dans le contexte de l'article pris dans son ensemble et notamment au regard des exigences du § 2.

Ladite phrase n'a pas d'équivalent dans le premier paragraphe des art. 8, 9 et 11, dont l'architecture se rapproche pourtant beaucoup de celle de l'art. 10 d'une manière générale. Elle présente une certaine similitude de libellé avec la dernière phrase de l'art. 11 § 2, mais la structure des deux articles diffère à cet égard. L'art. 10 énonce déjà dans son § 1 certaines des limitations permises. L'art. 11, lui, prévoit dans son seul § 2 la possibilité de restrictions spéciales à l'exercice de la liberté d'association des membres des forces armées, de la police et de l'administration; on pourrait en déduire qu'elles échappent aux impératifs de la première phrase du § 2, à l'exception de celui de légalité («lawful»/«légitimes»). Une comparaison des deux textes montre donc que la troisième phrase de l'art. 10 § 1, pour autant qu'elle s'analyse en une exception au principe proclamé par les deux premières, a une portée réduite.

Il échet de relever que l'art. 19 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques ne renferme pas de clause correspondante. Ses travaux préparatoires montrent que l'on avait songé à y en insérer une pour soumettre à autorisation non les informations communiquées, mais les procédés techniques de diffusion afin d'éviter une utilisation anarchique des fréquences. Combattue au motif qu'elle risquait de servir à entraver la liberté d'expression, pareille insertion fut pour finir jugée superflue car une autorisation du type souhaité rentrait dans le cadre de la notion d'«ordre public» au sens du § 3 de l'article (document A/5000 de la 16^e session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 5 décembre 1961, § 23).

Une conclusion s'en trouve renforcée: la troisième phrase de l'art. 10 § 1 CEDH tend à préciser que les Etats peuvent réglementer, par un système de licences, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier ses aspects techniques. Elle ne soustrait cependant pas les mesures d'autorisation aux exigences du § 2, sans quoi on aboutirait à un résultat contraire à l'objet et au but de l'art. 10 considéré dans son ensemble.

62. Dès lors, elle entre ici en jeu en tant qu'elle accepte le contrôle ordonné de la radiodiffusion en Suisse.

63. La Cour constate que si la station du Pizzo Groppera se trouvait comme telle sous juridiction italienne, la retransmission de ses programmes par la société coopérative ressortissait à la juridiction suisse. L'interdiction incriminée se situait dans le droit fil du régime suisse des radios locales institué par le Conseil fédéral dans son ordonnance du 7 juin 1982.

64. En résumé, l'ingérence cadrait avec la 3^{ème} phrase du § 1; il reste à déterminer si elle remplissait aussi les conditions du § 2, c'est-à-dire si elle était «prévue par la loi», inspirée par un ou des buts légitimes et «nécessaire, dans une société démocratique», pour les atteindre.

2. § 2 de l'art. 10

a) «Prévue par la loi»

65. Les requérants ne contestent pas le renvoi de l'O de 1983 aux règles du droit international, mais elles ne leur paraissent pas assez accessibles et précises pour que le justiciable puisse y adapter son comportement, même après avoir consulté un juriste le cas échéant. Ils ajoutent que le droit international des télécommunications lie seulement les Etats parties aux instruments en cause; comme l'émetteur de Groppera Radio AG relevait de la juridiction italienne, tout problème d'application de ce droit devait donc se résoudre au niveau interétatique, au besoin par le recours au mécanisme prévu à l'art. 50 de la Convention internationale des télécommunications. Bref, ils affirment que l'ingérence incriminée n'était pas «prévue par la loi».

66. La Commission arrive à une conclusion semblable. Elle constate que ni l'art. 78 al. 1^{er} let. a de l'O de 1983 ni la décision adoptée le 21 mars 1984 par la direction des télécommunications du district de Zurich n'ont mentionné une norme particulière du droit international des télécommunications. Se référant aux arrêts rendus les 14 juin 1985 et 6 mai 1987 par le TF et la Cour constitutionnelle italienne^[90], elle estime en outre non résolue la question de savoir si Groppera Radio AG se trouvait valablement titulaire d'une «licence» au sens du N° 2020 du Règlement des radiocommunications (§ 35 ci-dessus). Juger qu'en l'occurrence les intéressés pouvaient connaître la base légale de la mesure frappant *Sound Radio* reviendrait à donner à l'administration le pouvoir quasi discrétionnaire d'interdire une émission prétendument contraire au droit international public.

67. Le Gouvernement soutient au contraire que les règles nationales ou internationales litigieuses répondent aux critères de précision et d'accessibilité dégagés par la jurisprudence des organes de la convention.

Sur le premier point, il souligne que la décision rendue le 31 juillet 1984 par la direction générale des PTT renvoyait à l'art. 78 al. 1^{er} let. a de l'O de 1983 ainsi qu'à plusieurs dispositions spécifiques du droit international des télécommunications (art. 35 de la Convention internationale des télécommunications[91] et N^{os} 584 et 2666 du Règlement des radiocommunications[92]). Il insiste aussi sur la conception moniste inhérente à l'ordre juridique suisse; elle permet aux particuliers d'invoquer les règles du droit international pour en déduire des droits et obligations en faveur ou à la charge des autorités ou des justiciables. Il affirme enfin que les requérants n'ignoraient nullement la réglementation internationale applicable en Suisse. Deux textes en témoigneraient: la lettre adressée le 29 janvier 1980 par la Direction générale des PTT à toutes les entreprises d'antenne collective disposant de concessions sur le territoire de réception des émissions de *Radio 24*, prédécesseur de *Sound Radio*; l'arrêt prononcé le 12 juillet 1982 par le TF dans l'affaire *Radio 24 Radiowerbung Zürich AG gegen Generaldirektion PTT* (ATF 108 Ib 264). Or ils auraient clairement déterminé une situation juridique dont l'O de 1983 constitue la traduction législative.

Au sujet de l'accessibilité, le Gouvernement reconnaît que seule la Convention internationale des télécommunications a paru intégralement dans le Recueil officiel des lois fédérales et dans le Recueil systématique du droit fédéral. Si le Règlement des radiocommunications n'y figure pas - à l'exception des N^{os} 422 et 725 - , le Recueil officiel signale à son propos les moyens de le consulter ou de se le procurer[93]. Pareille pratique se justifierait par la longueur du texte, plus de mille pages. Au demeurant, elle aurait reçu l'aval du TF (arrêt précité du 12 juillet 1982) et se rencontrerait dans au moins dix autres Etats membres du Conseil de l'Europe. Enfin, elle correspondrait à la jurisprudence de la Cour européenne sur l'accès des particuliers aux textes juridiques dans les systèmes de *common law*.

68. La Cour souligne que la portée des notions de prévisibilité et d'accessibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte en cause, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires.

En l'occurrence, les dispositions litigieuses du droit international des télécommunications présentaient un aspect fort technique et complexe; de plus, elles s'adressaient au premier chef à des spécialistes qui, grâce aux indications fournies par le Recueil officiel, savaient comment se les procurer. On pouvait donc attendre d'une société commerciale désireuse d'exercer une activité transfrontière de radiodiffusion - telle Groppera Radio AG - qu'elle cherchât, au besoin avec l'aide de conseils, à se renseigner de manière complète sur les règles applicables en Suisse; il suffisait à la société requérante - l'O de 1983 et la Convention internationale des télécommunications ayant été intégralement publiées - de prendre connaissance du Règlement des radiocommunications, soit en le consultant à Berne au siège de la Direction générale des PTT, soit en l'obtenant à Genève auprès de l'Union internationale des télécommunications.

En outre, on ne saurait dire que les divers textes examinés plus haut manquaient de la clarté et de la précision voulues. Bref, les normes en question étaient propres à permettre aux requérants et à leurs conseils de régler leur conduite en la matière.

b) But légitime

69. Pour le Gouvernement, l'ingérence incriminée poursuivait deux buts reconnus par la convention.

Le premier consisterait dans la «défense de l'ordre» des télécommunications, lequel se trouverait défini par la Convention internationale des télécommunications et le Règlement des radiocommunications et s'imposerait à tous. *Sound Radio* aurait méconnu trois principes fondamentaux de l'ordre international des fréquences:

- le principe de licence, qui subordonne à l'octroi d'une autorisation l'établissement ou l'exploitation d'une station d'émission par un particulier ou une entreprise (N° 2020 du Règlement des radiocommunications), car *Sound Radio* n'a jamais reçu de licence de l'administration italienne;
- le principe de coordination, qui exige la conclusion d'accords particuliers entre Etats quand la fréquence utilisée se situe entre 100 et 108 MHz (N° 584 du Règlement des radiocommunications), car il n'existe pas de tel accord entre la Suisse et l'Italie;
- le principe de l'économie d'utilisation du spectre des fréquences (art. 33 de la Convention internationale des télécommunications et N° 2666 du Règlement des radiocommunications), car le Pizzo Groppera accueillait l'émetteur à ondes ultra-courtes le plus puissant d'Europe.

Toujours d'après le Gouvernement, l'ingérence litigieuse tendait en second lieu à la «protection (...) des droits d'autrui»: il s'agissait d'assurer le pluralisme, notamment de l'information, et de permettre une répartition équitable des fréquences aux niveaux international et national. Cela vaudrait à la fois pour les radios étrangères, dont des réseaux câblés ont légalement retransmis les programmes bien avant l'apparition de *Radio 24*, et pour les radios locales suisses, dont l'ordonnance du 7 juin 1982 avait autorisé les essais.

Les requérants se bornent à nier que leur activité ait porté atteinte à l'un des intérêts énumérés au § 2.

Quant à la Commission, elle ne se prononce pas à ce sujet dans son rapport, mais son délégué a reconnu devant la Cour la légitimité du premier but mentionné par le Gouvernement.

70. La Cour constate que l'ingérence en cause poursuivait les deux fins invoquées, pleinement compatibles avec la convention: la défense de l'ordre international des télécommunications ainsi que la protection des droits d'autrui.

c) «Nécessaire dans une société démocratique»

71. D'après les requérants, l'interdiction qui les frappait ne correspondait pas à un besoin social impérieux; en particulier, elle allait au-delà des exigences des buts recherchés. Elle équivalait à une censure ou à un brouillage.

Le Gouvernement affirme n'avoir disposé d'aucun autre moyen d'action dès lors que demeuraient vaines ses démarches auprès des autorités italiennes, qu'il les eût engagées directement ou par le biais de l'Union internationale des télécommunications. Le refus d'une concession de redistribution essuyé parla société coopérative ne concernait que les émissions de *Sound Radio* et ne touchait nullement les stations respectant les critères de l'art. 78 de l'O de 1983; en outre, il répondait à des impératifs d'ordre technique, car un câble n'offrirait que des possibilités limitées.

Le délégué de la Commission marque son désaccord.

72. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent; en exerçant ce dernier, la Cour doit rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient en principe et sont proportionnées (voir en dernier lieu l'arrêt *Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann* du 20 novembre 1989, Série A 165, p. 19 et 20, § 33).

73. Pour vérifier le caractère non excessif de l'ingérence, il faut en l'espèce peser d'un côté les exigences de la protection de l'ordre international des télécommunications ainsi que des droits d'autrui, de l'autre l'intérêt des requérants et d'autres personnes à la retransmission par câble des programmes de *Sound Radio*.

La Cour rappelle d'abord qu'après l'entrée en vigueur de l'O de 1983, la plupart des sociétés suisses d'exploitation de réseaux câblés cessèrent de retransmettre lesdits programmes. De plus, l'administration suisse ne brouilla jamais les ondes provenant du Pizzo Groppera, bien qu'elle eût entrepris des démarches auprès de l'Italie et de l'Union internationale des télécommunications. En troisième lieu, l'interdiction incriminée visait une société de droit suisse - la société coopérative - dont les abonnés résidaient tous sur le territoire de la Confédération et continuèrent à capter les programmes de plusieurs autres émetteurs. Enfin et surtout, le procédé choisi pouvait sembler s'imposer pour déjouer une fraude à la loi; il ne constituait pas une forme de censure dirigée contre le contenu ou l'orientation des programmes en question, mais une mesure prise contre une station que les autorités de l'Etat défendeur

pouvaient raisonnablement considérer comme une véritable station suisse opérant de l'autre côté de la frontière afin d'échapper au système légal de télécommunications en vigueur dans la Confédération.

Partant, les autorités nationales n'ont pas dépassé en l'occurrence la marge d'appréciation que leur laissait la convention.

C. Conclusion

74. En conclusion, nulle violation de l'art. 10 ne se trouve établie car la mesure litigieuse cadrait avec le § 1 *in fine* et répondait aux exigences du § 2.

[89] Le Règlement des radiocommunications date du 21 décembre 1959 et a été modifié, entre autres, en 1982. Long de plus de mille pages, il n'a pas - à l'exception des N^{os} 422 et 725 - été publié dans le Recueil officiel des lois fédérales. Ce dernier opère à cet égard un renvoi, ainsi libellé: «Les règlements administratifs relatifs à la convention internationale des radio-communications du 25 octobre 1973 ne sont pas publiés dans le Recueil des lois fédérales. Ils peuvent être consultés auprès de la Direction générale des PTT, Bibliothèque et Documentation, Viktoriastrasse 21, 3030 Berne, ou peuvent être obtenus auprès de l'UIT, Union internationale des télécommunications, Place des Nations, 1202 Genève.» Le N° 2020 a la teneur suivante: «Aucune station d'émission ne peut être établie ou exploitée par un particulier, ou par une entreprise quelconque, sans une licence délivrée sous une forme appropriée et en conformité avec les dispositions du présent Règlement par le gouvernement du pays dont relève la station en question (...).»

[90] La cour déclara le 6 mai 1987 l'art. 2 § 1 de la loi N° 103 du 14 avril 1975 («nouvelles dispositions en matière de diffusion radiophonique et télévisée») contraire à la Constitution: il ne prévoyait pas que la transmission de programmes vers l'étranger pût avoir lieu grâce à des autorisations délivrées par l'administration à des entreprises privées. Cette disposition avait auparavant été appliquée par un tribunal administratif pour déclarer l'activité de Radio 24 illégale en Italie.

[91] Conv. internationale des télécommunications du 6 novembre 1982 (RS 0.784.16).

[92] N° 584 «Dans la Région 1, les stations de radiodiffusion fonctionnant dans la bande 100-108 MHz devront être installées et exploitées conformément à un accord et au plan associé relatifs à la bande 87,5-108 MHz qui doivent être élaborés par une conférence régionale de radiodiffusion (voir la Résolution 510). Avant la date d'entrée en vigueur de cet accord, des stations de radiodiffusion pourront être mises en service par accord entre les administrations intéressées, étant entendu que l'exploitation de ces stations ne pourra en aucun cas constituer un droit acquis au moment de l'établissement du plan.» N° 2666 «En principe, la puissance des stations de radiodiffusion qui utilisent des fréquences inférieures à 5060 kHz ou supérieures à 41 MHz ne doit pas dépasser (excepté dans la bande 3900-4000 kHz) la valeur nécessaire pour assurer économiquement un service national de bonne qualité à l'intérieur des frontières du pays considéré.»

[93] Cf. § 60 ci-dessus.

JAAC 54.57 - Arrêt de la Cour eur. DH du 28 mars 1990, affaire Groppera Radio AG et autres c/Suisse, Série A 173

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	54
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 274

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.