

JAAC 67.140

Arrêt rendu en anglais et traduit en français par la Cour eur. DH du 21 février 2002, affaire DEMUTH c / Suisse, req. n° 38743/97, Recueil des arrêts et décisions 2002-IX

Arrêt Demuth. Refus de concession pour une chaîne de télévision thématique concernant l'automobile et la circulation privée.

Art. 10 § 1 CEDH. Liberté d'expression.

- Le refus de concession de diffusion constitue une ingérence dans la liberté d'expression.

- L'octroi de la concession peut, en vertu de l'art. 10 § 1 3^e phrase CEDH, être soumis à des critères autres que purement techniques. En particulier, peuvent être pris en considération la nature et les objectifs d'une future station, ses possibilités d'insertion au niveau national, régional ou local, les droits et les besoins d'un public donné, ainsi que les obligations issues d'instruments juridiques internationaux. Ces critères constituent des buts légitimes additionnels à ceux énoncés à l'art. 10 § 2 CEDH.

- Le système de concessions applicable en Suisse est en mesure de contribuer à la qualité et à l'équilibre des programmes et est dès lors compatible avec l'art. 10 § 1 3^e phrase CEDH.

Art. 10 § 2 CEDH. Ingérence dans la liberté d'expression.

- En l'espèce l'ingérence était prévue par la loi aux art. 55 aCst. ainsi qu'aux art. 3 al. 1, art. 10 al. 3 et art. 11 al. 1 LRTV.

- La marge d'appréciation dont jouissent les Etats Contractants pour juger de la nécessité d'une ingérence est plus large lorsque la diffusion poursuit des fins commerciales.

- Les circonstances politiques particulières en Suisse rendent nécessaire l'application de critères politiques sensibles comme le pluralisme culturel et linguistique, l'équilibre entre régions de plaine et régions de montagne et une politique fédéraliste équilibrée.

- Vu l'orientation du programme prévu, il n'est pas critiquable que le Gouvernement ait considéré ces critères comme non remplis. De plus, le Gouvernement a déclaré que la concession serait accordée si le programme comportait aussi des éléments culturels. Le refus de concession repose ainsi sur des motifs raisonnables.

Urteil Demuth. Nichterteilung einer Konzession für ein Spartenfernsehprogramm über Autos und den Privatverkehr.

Art. 10 Abs. 1 EMRK. Freiheit der Meinungsäusserung.

- Die Nichterteilung einer Sendekonzession stellt einen Eingriff in die Freiheit der Meinungsäusserung des Beschwerdeführers dar.

- Die Konzessionserteilung auf Grund von Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK darf auch von anderen als rein technischen Kriterien abhängig gemacht werden. In Betracht gezogen werden dürfen vorab Natur und Ziele des künftigen Programms, dessen Einfügung in den nationalen, regionalen oder lokalen Rahmen, Ansprüche und Bedürfnisse einer bestimmten Zuseherschaft sowie völkerrechtliche Verpflichtungen. Diese Kriterien stellen zulässige Zwecke dar, die den in Art. 10 Abs. 2 EMRK aufgezählten hinzukommen.

- Das in der Schweiz anwendbare Konzessionssystem trägt bei zur Qualität und Ausgewogenheit der Programme. Es ist im Lichte von Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK nicht zu beanstanden.

Art. 10 Abs. 2 EMRK. Eingriff in die Freiheit der Meinungsäusserung.

- Im vorliegenden Fall beruht der Eingriff auf Art. 55 aBV sowie auf Art. 3 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 1 RTVG.

- Der Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten beim Entscheid über die Notwendigkeit eines Eingriffs ist grösser, wenn es sich um einen Sender mit kommerziellen Zielen handelt.

- Die besonderen politischen Verhältnisse in der Schweiz machen es unabdingbar, einschlägige Kriterien wie die kulturelle und sprachliche Vielfalt, die Ausgewogenheit zwischen Flachland- und Bergregionen sowie die bundesstaatliche Ausgeglichenheit heranzuziehen.

- Dass der bundesrätliche Entscheid diese Kriterien als nicht erfüllt qualifiziert hat, ist angesichts der Ausrichtung des geplanten Spartenprogramms nicht zu beanstanden. Die Konzessionsverweigerung war nicht kategorisch und abschliessend; vielmehr hat der Bundesrat die Konzessionserteilung in Aussicht gestellt für den Fall, dass das Programm des Beschwerdeführers auch kulturelle Bestandteile umfassen würde. Der Entscheid des Bundesrates beruht demnach auf vernünftigen, nachvollziehbaren Überlegungen.

Sentenza Demuth Rifiuto di rilasciare una concessione per un canale televisivo tematico concernente l'automobile e il traffico privato..

Art. 10 § 1 CEDU. Libertà d'espressione.

- Il rifiuto della concessione di diffusione costituisce un'ingerenza nella libertà d'espressione.

- In virtù dell'art. 10 § 1 3^a frase CEDU, il rilascio della concessione può essere vincolato ad altri criteri rispetto a quelli puramente tecnici. Possono in particolare essere presi in considerazione la natura e gli obiettivi di una futura emittente, le sue possibilità di inserimento a livello nazionale, regionale o locale, i diritti e le necessità di un determinato pubblico, come pure gli obblighi derivanti dal diritto internazionale. Questi criteri costituiscono scopi legittimi che si aggiungono a quelli menzionati all'art. 10 § 2 CEDU.

- Il sistema delle concessioni applicabile in Svizzera è in grado di contribuire alla qualità e all'equilibrio dei programmi ed è quindi compatibile con l'art. 10 § 1 3^a frase CEDU.

Art. 10 § 2 CEDU. Ingerenza nella libertà d'espressione.

- Nella fattispecie, l'ingerenza si basava sull'art. 55 vCst. e sugli art. 3 cpv. 1, art. 10 cpv. 3 e art. 11 cpv. 1 LRTV.

- Il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati firmatari per decidere in merito alla necessità di un'ingerenza è più ampio quando la diffusione persegue scopi commerciali.

- Le particolari circostanze politiche esistenti in Svizzera rendono necessaria l'applicazione di criteri politici sensibili come il pluralismo culturale e linguistico, l'equilibrio fra regioni di pianura e di montagna e una politica federalista equilibrata.

- Visto l'orientamento del programma previsto, non si può criticare il fatto che il Governo abbia ritenuto che questi criteri non fossero rispettati. Inoltre, il Governo non ha escluso il rilascio di una concessione nel caso in cui il programma dovesse includere anche elementi culturali. Il rifiuto della concessione si fonda quindi su motivi ragionevoli.

Résumé des faits:

Le requérant avait l'intention de mettre en place une «chaîne thématique», CAR TV AG, couvrant un domaine spécifique, à savoir toutes les questions relatives à l'automobile et à la circulation des véhicules privés, avec des informations sur les voitures et leurs accessoires, les politiques des transports et les politiques énergétiques, la sécurité des transports, le tourisme, le sport automobile, les rapports entre le transport ferroviaire, la circulation routière et les questions liées à l'environnement. Ce programme devait être diffusé par le câble, en allemand dans les régions germanophones de la Suisse, et en français dans

les régions francophones. D'une durée initiale de deux heures, le programme devait être diffusé pendant vingt-quatre heures et être renouvelé chaque semaine, puis être diffusé sur une période plus longue. Le requérant devait être le président-directeur général de la société. Il était prévu d'élaborer le programme en étroite coopération avec l'industrie, des associations d'automobilistes et les médias spécialisés.

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

Le 16 juin 1996, le Conseil fédéral suisse (ci-après: le Gouvernement) rejeta la demande, en faisant observer que ni le droit suisse ni l'art. 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH)[262] ne conféraient le droit d'obtenir une concession de diffusion. S'agissant du mandat de la radio et de la télévision exposé à l'art. 3 al. 1 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV, RS 748.40), la décision donnait les précisions suivantes:

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

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

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

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

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

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

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

EN DROIT

20. Le requérant allègue que la décision du Gouvernement de refuser à CAR TV AG une concession en vue de diffuser un programme de télévision emporte violation de l'art. 10 CEDH, ainsi libellé:

(libellé de la disposition)

A. Thèses des comparants

1. Le requérant

21. Le requérant admet qu'il n'existe pas de droit à diffuser un programme de télévision, mais il trouve arbitraire et discriminatoire le refus des autorités de lui octroyer une concession. A cet égard, il note que le Gouvernement n'invoque plus, devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après: la Cour), certains de ses arguments, notamment le fait que CAR TV AG

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

22. Le requérant indique ensuite que le projet CAR TV AG était compatible avec les divers règlements et lois et que le refus de lui octroyer une concession reposait sur des présomptions arbitraires. Les motifs invoqués par le Gouvernement ne correspondaient à aucun des buts justifiant une ingérence énoncés à l'art. 10 § 2 CEDH. Le programme de télévision en question aurait, à l'instar de tous les autres, contribué à la formation de l'opinion publique. Il aurait en outre dûment tenu compte de la situation linguistique et politique particulière de la Suisse. Par exemple, en plus des autres mesures visant à assurer le pluralisme, il était prévu de mettre en place un programme francophone. Le Gouvernement aurait opéré une discrimination à l'encontre du requérant en octroyant une concession à TOP TV, chaîne exclusivement consacrée aux bulletins météorologiques, et en déclarant que d'autres chaînes traitent déjà du thème de l'automobile. Si tel était le cas, cela prouverait clairement que le public était intéressé par ce sujet, qui pouvait et devait être couvert par une chaîne supplémentaire.

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

2. Le Gouvernement

24. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu violation de l'art. 10 CEDH. La troisième phrase de l'art. 10 § 1 CEDH envisage expressément la faculté pour les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion à un régime d'autorisations. L'exigence d'une autorisation s'applique non seulement aux aspects techniques mais aussi, ainsi que la Cour l'a déjà relevé dans l'affaire *Informationsverein Lentia et autres c / Autriche*, à d'autres conditions, telles que «la nature et les objectifs d'une future station, ses possibilités d'insertion

au niveau national, régional ou local, les droits et besoins d'un public donné» (arrêt du 24 novembre 1993, série A n° 276, p. 14, § 32). En Suisse, il n'existe pas de monopole audiovisuel, mais plutôt un système mixte institué par la LRTV et prévoyant la pluralité des médias. L'accès à ces médias reste toutefois subordonné à l'octroi d'une concession moyennant le respect de certaines conditions; le fait qu'aucun droit n'ait été conféré ne contredit pas les dispositions de la Convention.

25. Le Gouvernement indique que les conditions requises pour l'octroi d'une concession s'appliquent à l'ensemble des médias audiovisuels, auxquels est assignée, en vertu de l'art. 55 bis al. 2 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.)^[263], la tâche de contribuer au développement culturel des auditeurs et téléspectateurs, à la libre formation de leur opinion et à leur divertissement. Ces buts sont pleinement compatibles avec les exigences énoncées à la troisième phrase de l'art. 10 § 1 CEDH. On ne saurait donc dire que le régime d'autorisations en vigueur en Suisse contredise cette disposition de la Convention.

26. Le Gouvernement estime que l'ingérence dans les droits du requérant au titre de l'art. 10 § 1 CEDH était «prévvue par la loi» au sens du § 2 de cet article. Il mentionne en particulier l'art. 55 bis al. 2 aCst. et l'art. 3 al. 1 et l'art. 11 al. 1 LRTV. Ces dispositions sont suffisamment accessibles. On ne saurait non plus dire que la décision du Gouvernement du 16 juin 1996 n'était pas prévisible, puisque les chaînes de télévision généralistes sont mieux placées pour remplir les conditions requises que les chaînes thématiques. Toutefois, ces dernières peuvent elles aussi satisfaire à ces conditions, notamment si elles comportent des éléments culturels.

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

28. De plus, le Gouvernement fait valoir que la mesure était proportionnée parce que «nécessaire dans une société démocratique», au sens de l'art. 10 § 2 CEDH. Ainsi que la Commission l'a relevé, il y a lieu de prendre en considération les circonstances politiques particulières en Suisse (*Verein Alternatives Lokalradio Bern et Verein Radio Dreyeckland Basel c / Suisse*, requête n° 10746/84, décision du 16 octobre 1986, DR 49, p. 132^[264]). Ces circonstances sont explicitement mentionnées à l'art. 55 bis al. 2 aCst. En l'occurrence, la demande de CAR TV AG ne répondait pas aux conditions posées par l'art. 3 al. 1 LRTV qui cherche spécifiquement à offrir une base commune d'informations qui ne soit pas limitée à une catégorie particulière de spectateurs. Cet aspect est d'une importance primordiale dans un pays marqué par le pluralisme culturel et linguistique.

29. Le Gouvernement précise qu'il aurait accordé la concession à CAR TV AG si le programme avait comporté des éléments culturels. C'est ainsi qu'une autre chaîne de télévision, STAR TV, dont le but était de promouvoir les films suisses et européens, s'est vu octroyer une concession. Mais Car Tv AG

ne comportait pas d'éléments culturels. De plus, le programme contenait des informations sur l'automobile, sujet entrant déjà dans le cadre de la concession accordée par le Gouvernement à la Société suisse de radio et de télévision. Le Gouvernement n'a assurément pas dit que les questions relatives aux automobiles n'étaient pas dignes de faire l'objet d'une couverture télévisée. Le Gouvernement invoque la décision de la Commission dans l'affaire *Hins et Hagenholtz c / Pays-Bas* qui mentionne «l'objectif de pluralité que poursuivent l'organisation et la politique néerlandaises en matière de radiodiffusion» (requête n° 25987/94, décision du 8 mars 1996, DR 84-B, p. 146). Bien que le Gouvernement n'ait pas explicitement mentionné le nombre restreint de fréquences de télévision, c'est un fait que, même sur le réseau câblé, ces fréquences sont limitées. Il peut se concevoir que le Gouvernement ait décidé de réserver cette concession à une future chaîne de télévision, telle STAR TV, qui répond mieux aux exigences culturelles de ce type de programme.

B. Appréciation de la Cour

1. Ingérence dans l'exercice par le requérant de ses droits au titre de l'art. 10 § 1 CEDH

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

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

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

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

33. La Cour rappelle que la troisième phrase de l'art. 10 § 1 CEDH a pour objet et but de préciser que les Etats peuvent réglementer, par un système de licences, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier ses aspects techniques. Pour importants que soient ces derniers, d'autres considérations peuvent, elles aussi, conditionner l'octroi ou le refus d'une autorisation, dont celles qui concernent la nature et les objectifs d'une future station, ses possibilités d'insertion au niveau national, régional ou local, les droits et besoins d'un public donné, ainsi que les obligations issues d'instruments juridiques internationaux. Il peut en résulter des ingérences dont le but, légitime au regard de la troisième phrase du § 1 de l'art. 10 CEDH, ne coïncide pourtant pas avec l'une des fins énumérées au § 2 de cette disposition. Leur conformité à la Convention doit néanmoins s'apprécier

à la lumière des autres exigences du § 2 de l'art. 10 CEDH (arrêts *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c / Autriche*, n° 32240/96, du 21 septembre 2000, § 25; *Radio ABC c / Autriche* du 20 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, § 28; *Informationsverein Lentia et autres c / Autriche* précité, § 32, et *Groppera Radio AG et autres* du 28 mars 1990, série A n° 173, § 61[265]).

34. En Suisse, la diffusion de programmes télévisés n'est possible qu'en vertu d'une concession accordée par le Gouvernement conformément à l'art. 10 LRTV. L'art. 3 al. 1 LRTV définit le mandat de la télévision en précisant les objectifs, les fonctions et le contenu des programmes de télévision. Le système d'autorisations applicable en Suisse est donc en mesure de contribuer à la qualité et à l'équilibre des programmes au moyen des pouvoirs conférés au Gouvernement. Il est dès lors compatible avec la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 10 CEDH (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Informationsverein Lentia et autres c / Autriche* précité, § 33).

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

3. Prévues par la loi

36. Il ne prête pas à controverse entre les parties que l'octroi d'une concession de diffusion avait une base légale, à savoir l'art. 55 bis al. 2 aCst. en vigueur à l'époque des faits et l'art. 3 al. 1, l'art. 10 al. 3 et l'art. 11 al. 1 LRTV. L'ingérence incriminée était donc «prévues par la loi» au sens de l'art. 10 § 2 CEDH.

4. But légitime

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

5. Nécessaire dans une société démocratique

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

39. Le Gouvernement affirme qu'il y a lieu de tenir compte des circonstances politiques particulières qui prévalent en Suisse, qui commandent un pluralisme culturel et linguistique et un équilibre entre les diverses régions.

En l'occurrence, ces conditions n'étaient pas toutes réunies. La concession aurait été accordée si le programme de CAR TV AG avait comporté des éléments culturels.

40. La Cour rappelle que l'adjectif «nécessaire» au sens de l'art. 10 § 2 CEDH doit correspondre à un «besoin social impérieux». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen, plus ou moins étendu selon le cas. S'il s'agit, comme ici, d'une ingérence dans l'exercice des droits et libertés garantis au § 1 de l'art. 10 CEDH, ce contrôle doit être strict en raison de l'importance - maintes fois soulignée par la Cour - d'un débat ouvert et libre dans une société démocratique et du libre flux d'informations. La nécessité d'une ingérence dans le discours politique doit être établie de manière convaincante (voir, notamment, les arrêts *Tele I Privatfernsehgesellschaft mbH* précité, § 34, et *Radio ABC* précité, § 30).

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

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

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

44. En l'occurrence, le Gouvernement se réfère devant la Cour à la structure politique et culturelle particulière de la Suisse, Etat fédéral, pour justifier le refus d'octroyer la concession de diffusion qui avait été sollicitée. A cet

égard, la Cour rappelle la décision de la Commission dans l'affaire *Verein Alternatives Lokalradio Bern et autres*, selon laquelle «les circonstances politiques particulières en Suisse [...] rendent nécessaire l'application de critères politiques sensibles comme le pluralisme culturel et linguistique, l'équilibre entre régions de plaine et régions de montagne et une politique fédéraliste équilibrée» (requête n° 10746/84, décision du 16 octobre 1986, DR 49, p. 132)[266]. La Cour ne voit pas de raison de douter de la validité de ces considérations, qui sont d'une importance considérable pour un Etat fédéral. Ces facteurs, qui encouragent en particulier le pluralisme dans la diffusion, peuvent légitimement être pris en considération lors de l'octroi d'une autorisation de diffuser des émissions de radio et de télévision.

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

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

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

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

nationales qui, pour des motifs raisonnables, ont estimé nécessaire de restreindre la liberté d'expression du requérant (arrêt *markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann*, précité, § 37) .

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

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

PAR CES MOTIFS, LA COUR

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

[262] RS 0.101.

[263] Peut être consultée sur le site Internet de l'Office fédéral de la justice à l'adresse http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0007.File.tmp/bv-alt-f.pdf

[264] JAAC 51.85.

[265] JAAC 54.57.

[266] JAAC 51.85.

**JAAC 67.140 - Arrêt rendu en anglais et traduit en français par la Cour eur. DH du 21
février 2002, affaire DEMUTH c / Suisse, req. n° 38743/97, Recueil des arrêts et décisions
2002-IX**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	67
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 894

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.