

(Arrêt du 28 juin 2001 rendu en anglais et traduit en français par la Cour eur. DH, affaire VgT Verein gegen Tierfabriken c / Suisse, req. n° 24699/94)

Urteil VgT Verein gegen Tierfabriken. Verbot der politischen Werbung am Fernsehen (Art. 18 Abs. 5 RTVG). Verletzung der EMRK.

Art. 35 Abs. 3 EMRK. Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Beschwerde.

Ergänzungen der ursprünglichen Beschwerde können insbesondere den Nachweis betreffen, dass ein Beschwerdeführer alle innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft hat, selbst wenn diese Voraussetzung erst nach Beschwerdeeinreichung, aber in jedem Fall vor der Zulässigkeitsentscheidung erfüllt ist.

Art. 1 EMRK. Verantwortlichkeit des Staates für das Handeln von Privaten.

- Neben negativen Verpflichtungen können aus den Garantien der Konvention auch positive staatliche Handlungspflichten fließen, deren Nichtbeachtung die Verantwortlichkeit des Staates nach sich zieht.

- Bei der Prüfung, ob der Werbebeitrag der Beschwerdeführerin gesendet werden könne, beriefen sich sowohl die (privatrechtliche) AG für das Werbefernsehen (heute: publisuisse AG) als später auch die innerstaatlichen Behörden und Gerichte auf Art. 18 Abs. 5 RTVG, welcher politische Werbung am Fernsehen ausdrücklich untersagt. Im Ergebnis verhinderte diese Bestimmung eine politische Meinungskundgabe, so dass für allfällige Verletzungen der Meinungsfreiheit der Staat die Verantwortung trägt.

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

- Der Eingriff beruht auf einer hinreichend genauen und zugänglichen gesetzlichen Grundlage und verfolgt ein zulässiges Ziel im Sinne dieser Bestimmung.

- Die Freiheit der Meinungsäusserung ist Grundlage gelebter Demokratie; bei Einschränkungen ist grösste Zurückhaltung geboten, erst recht wenn wie im Fall der Beschwerdeführerin politische Äusserungen betroffen sind.

- Gegeneinander abzuwägen sind einerseits die Meinungsäusserungsfreiheit der Beschwerdeführerin. Auf der anderen Seite bezweckt das Verbot politischer Werbung am Fernsehen generell, Druckversuche durch einflussreiche finanzstarke Interessengruppen zu verhindern.

- Da das Werbeverbot auf einzelne Medienarten (Radio und Fernsehen) beschränkt ist, erscheint es nicht als besonders dringender Natur. Zudem ist die Beschwerdeführerin auch nicht eine finanzstarke Gruppierung, welche die Unabhängigkeit des Programmveranstalters gefährden könnte. Die Weigerung, den fraglichen Werbebeitrag auszustrahlen, entsprach mithin keinem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis.

- Ebenso unbehelflich ist der Hinweis auf die Möglichkeit der Ausstrahlung über andere in- oder ausländische Fernsehveranstalter statt der SRG, war letztere doch der einzige landesweit zu empfangende Veranstalter.

Art. 10 in Verbindung mit Art. 14 EMRK. Diskriminierungsverbot.

Art. 14 EMRK schützt Personen, die sich in vergleichbaren Situationen befinden, vor Diskriminierungen bei der Ausübung der in der Konvention gewährleisteten Menschenrechte und Grundfreiheiten. Der fragliche Werbebeitrag der Beschwerdeführerin forderte zu geringerem Fleischkonsum auf, richtete sich gegen Tierfabriken und bezog sich auf Tierschutzanliegen; demgegenüber war nach Feststellung des Bundesgerichts der Werbespot der Fleischindustrie rein kommerzieller Natur. Beschwerdeführerin und Fleischindustrie befanden sich mithin nicht in einer vergleichbaren Situation.

Arrêt VgT Verein gegen Tierfabriken. Prohibition de la propagande politique à la télévision (art. 18 al. 5 LRTV). Violation de la CEDH.

Art. 35 § 3 CEDH. Conditions de recevabilité d'une requête.

Les compléments à la requête initiale peuvent porter notamment sur la preuve que le demandeur a épuisé toutes les voies de recours internes, même s'il l'a fait après le dépôt de ladite requête, pourvu que cela soit avant la décision sur la recevabilité.

Art. 1 CEDH. Responsabilité de l'Etat pour le fait de personnes privées.

- Outre les obligations négatives de l'Etat, il peut découler des garanties de la Convention des obligations positives d'agir, dont l'inobservation peut engager la responsabilité de l'Etat.

- Pour décider si la publicité de la requérante pouvait être diffusée, la société anonyme pour la publicité à la télévision (société de droit privé, à présent Publisuisse SA), puis les autorités et juridictions nationales se sont appuyées sur l'art. 18 al. 5 LRTV, lequel interdit expressément la propagande politique à la télévision. Cette disposition a donc empêché en fait l'expression d'une opinion politique; c'est pourquoi la responsabilité de l'Etat est engagée à l'égard d'une éventuelle violation de la liberté d'expression.

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

- L'ingérence repose sur une base légale suffisamment précise et accessible, et poursuit un but légitime au sens de cette disposition.

- La liberté d'expression est la base d'une démocratie vivante; les restrictions doivent lui être portées avec la plus grande retenue, surtout lorsque, comme dans le cas de la requérante, il s'agit de l'expression d'une opinion politique.

- Il s'agit de mettre en balance d'un côté la liberté d'expression de la requérante, et de l'autre côté l'interdiction de la propagande politique à la télévision, qui vise d'une façon générale à empêcher les pressions de puissants groupes financiers.

- Etant donné que l'interdiction de propagande politique est limitée à certains médias (radio et télévision), elle ne semble pas correspondre à un besoin particulièrement impérieux. Par ailleurs, la requérante n'est pas un puissant groupe financier susceptible de restreindre l'indépendance du diffuseur. Le refus de diffuser la publicité en cause ne répondait donc pas à un besoin social impérieux.

- C'est encore en vain qu'est invoquée la possibilité d'une diffusion sur d'autres chaînes suisses ou étrangères au lieu de la SSR, car cette dernière est la seule dont les programmes sont reçus dans tout le pays.

Art. 10 combiné avec l'art. 14 CEDH. Interdiction de toute discrimination.

L'art. 14 protège les individus ou groupements placés dans une situation comparable contre toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés que reconnaît la CEDH. La publicité de la requérante exhortait à réduire la consommation de viande, exprimait une opposition à l'élevage en batterie et concernait la protection des animaux; en revanche, selon les constatations du Tribunal fédéral, les annonces promotionnelles de l'industrie de la viande étaient de nature purement commerciale. La requérante et l'industrie de la viande n'étaient donc pas placées dans une situation comparable.

Sentenza VgT Verein gegen Tierfabriken. Divieto di propaganda politica alla televisione (art. 18 cpv. 5 LRTV). Violazione della CEDU.

Art. 35 § 3 CEDU. Condizioni di ricevibilità di un ricorso.

I complementi al ricorso iniziale possono in particolare costituire la prova che il richiedente ha esaurito tutte le vie di ricorso interne, anche se questa condizione è realizzata dopo il deposito del ricorso, ma in ogni caso prima della decisione sulla ricevibilità.

Art. 1 CEDU. Responsabilità dello Stato per l'agire di privati.

- Oltre agli obblighi negativi dello Stato, dalle garanzie della Convenzione possono risultare obblighi positivi di agire, la cui inosservanza può provocare la responsabilità dello Stato.

- Per decidere se la pubblicità della richiedente poteva essere diffusa, sia la società anonima per la pubblicità alla televisione (società di diritto privato, attualmente Publisuisse SA) che in seguito le autorità e i tribunali nazionali si sono basati sull'art. 18 cpv. 5 LRTV, il quale vieta esplicitamente la propaganda politica alla televisione. Questa disposizione ha quindi impedito di fatto l'espressione di un'opinione politica; per questo lo Stato è responsabile per eventuali violazioni della libertà d'espressione.

Art. 10 § 2 CEDU. Ingerenza nell'esercizio della libertà d'espressione.

- L'ingerenza si fonda su una base legale sufficientemente precisa e accessibile e persegue uno scopo legittimo ai sensi di questa disposizione.

- La libertà d'espressione è la base di una democrazia viva; eventuali restrizioni devono essere decise con grande prudenza, soprattutto quando, come nel caso della richiedente, si tratta dell'espressione di un'opinione politica.

- Occorre effettuare una ponderazione fra la libertà di espressione della richiedente da una parte e il divieto di propaganda politica alla televisione dall'altra parte; scopo generale di tale divieto è di impedire le pressioni di potenti gruppi finanziari.

- Visto che il divieto di propaganda politica è limitato a certi media (radio e televisione), esso non sembra corrispondere a un bisogno particolarmente imperativo. Del resto, la richiedente non è un potente gruppo finanziario che potrebbe limitare l'indipendenza dell'emittente. Il rifiuto di diffondere la pubblicità in questione non rispondeva quindi a un bisogno sociale imperativo.

- È inutile invocare la possibilità di una diffusione su altri canali svizzeri o stranieri al posto della SSR, poiché quest'ultima è la sola i cui programmi sono ricevuti in tutto il paese.

Art. 10 combinato con l'art. 14 CEDU. Divieto di ogni discriminazione.

L'art. 14 protegge gli individui o i gruppi posti in una situazione paragonabile contro ogni discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla CEDU. La pubblicità della richiedente esortava a ridurre il consumo di carne, esprimeva un'opposizione all'allevamento in batteria e concerneva la protezione degli animali; per contro, secondo le constatations del Tribunale federale, gli annunci promozionali dell'industria della carne erano di natura puramente commerciale. La richiedente e l'industria della carne non si trovavano quindi in una situazione paragonabile.

Résumé des faits:

L'association requérante est vouée à la protection des animaux et milite en particulier contre l'expérimentation animale et l'élevage en batterie. En réaction à diverses publicités télévisées produites par l'industrie de la viande, elle élabore un spot télévisé, composé de deux séquences. Dans la première, l'on voyait une truie édifiant un nid pour ses petits dans la forêt. Sur fond de musique douce, le commentaire évoquait notamment le sens de la famille des porcs. La deuxième séquence montrait un hangar bruyant où des porcs étaient parqués dans de minuscules enclos, s'attaquant nerveusement aux barreaux en acier. Dans le commentaire, l'élevage de porcs dans de telles conditions était comparé aux camps de concentration, et l'on précisait que les animaux étaient bourrés de médicaments. La publicité se terminait par l'exhortation: «Mangez moins de viande, pour votre santé, et dans l'intérêt des animaux et de l'environnement!» L'association requérante, qui souhaitait que cette publicité soit diffusée dans les programmes de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR), envoya une vidéocassette à la société responsable de la publicité télévisée, qui s'appelait alors la société anonyme pour la publicité à la télévision («AGW», à présent Publisuisse). Celle-ci refusa de diffuser le message en raison de son «caractère manifestement politique».

L'association requérante sollicita alors une décision formelle susceptible de recours. AGW répondit qu'elle n'était pas une autorité officielle à même de prendre une telle décision.

Le 4 février 1994, l'association requérante se plaignit du refus de diffuser la publicité devant l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision, qui transmet la plainte à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). L'OFCOM informa l'association requérante le 25 avril 1994 que, dans le cadre des dispositions concernant la diffusion des programmes publicitaires, AGW avait toute latitude pour acheter des publicités et choisir ses partenaires contractuels. Le 6 juillet 1994, l'association requérante présenta un recours au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE, à présent DETEC), qui le rejeta le 22 mai 1996.

Le recours de droit administratif présenté par l'association requérante, daté du 18 juin 1996, fut rejeté par le Tribunal fédéral (TF) le 20 août 1997. En vue de réparer un manquement à l'art. 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101) commis par l'OFCOM (défaut de procédure contentieuse), le TF examina lui-même la décision, puis pesa les différentes questions en jeu.

Le TF estima que seules les activités relatives aux programmes relevaient de l'art. 55bisal. 3 de l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst., RO 1985150) et de l'art. 4 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40). Toute publicité était par nature partielle puisqu'elle était élaborée dans l'intérêt de la partie dont elle émanait et était par définition exclue de toute appréciation critique. C'est pourquoi la publicité, conformément à l'art. 18 al. 1 LRTV, devait se distinguer des autres programmes. En outre, il n'existait pas de droit de diffuser des spots publicitaires fondé sur le principe de la diversité des programmes et sur le fait qu'un concurrent avait déjà été autorisé à diffuser ses propres publicités. Quant au grief de l'association requérante au regard de l'art. 10 CEDH, le TF estima que l'interdiction de la propagande politique énoncée à l'art. 18 al. 5 LRTV servait divers objectifs. Quant à l'allégation de discrimination présentée par l'association requérante, le TF estima que celle-ci invoquait deux situations qui n'étaient pas comparables. Les campagnes promotionnelles de l'industrie de la viande étaient par nature économiques, en ce qu'elles visaient à augmenter le chiffre d'affaires, et ne concernaient pas la protection des animaux. En revanche, la publicité de l'association requérante, qui incitait à réduire la consommation de viande et contenait en partie des images choquantes, était dirigée contre l'élevage des animaux en batterie.

## EN DROIT

### I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

31. Comme il l'avait déjà fait devant la Commission, le Gouvernement soutient que l'association requérante a abusé de son droit de requête au sens de l'art. 35 § 3 CEDH. Ainsi, en introduisant sa requête, elle a déclaré que le recours de droit administratif ne lui était pas ouvert. Pourtant, en même temps, elle a précisément saisi le Tribunal fédéral d'un tel recours, ce qui a conduit à l'arrêt pris par cette juridiction le 20 août 1997.

32. La Cour relève que l'association requérante a introduit le 13 juillet 1994 une requête à la Commission, dans laquelle elle dénonçait le refus de diffuser une publicité. Peu de temps avant, le 18 juin 1994, elle avait soulevé pour l'essentiel le même grief dans un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, qui a rendu sa décision le 20 août 1997.

33. La Cour rappelle que selon sa jurisprudence, il n'y a pas de raison pour que le parachèvement de la requête initiale ne puisse porter notamment sur la preuve que le demandeur a satisfait aux conditions de l'art. 35 § 1 CEDH, fût-ce après le dépôt de ladite requête, pourvu que cela soit avant la décision sur la recevabilité (arrêt *Ringeisen c. Autriche* du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 38, §§ 89-93). La Cour n'aperçoit aucun motif de réexaminer ces questions.

34. Il s'ensuit que l'exception préliminaire du Gouvernement doit être rejetée.

### II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ART. 10 CEDH

35. L'association requérante se plaint que le refus de diffuser sa publicité a emporté violation de l'art. 10 CEDH, ainsi libellé:

(libellé de la disposition)

36. Le Gouvernement réfute cette allégation.

#### A. Responsabilité de l'Etat défendeur

37. Avant de se pencher sur la substance du grief, la Cour doit examiner si une quelconque responsabilité peut être imputée à l'Etat défendeur.

#### 1. Arguments des parties

38. Selon l'association requérante, l'Etat n'est pas autorisé à déléguer des fonctions à des personnes de droit privé dans des conditions telles que la «privatisation» qui en résulte porte atteinte à des droits fondamentaux. Puisque la diffusion des programmes de radio et de télévision en Suisse est toujours subordonnée à l'octroi d'une concession accordée par l'Etat, celui-ci est tenu, lorsqu'il élabore les lois réglementant ces concessions, de garantir le respect de la liberté d'expression. Ce point de vue était déjà considéré à l'époque des faits comme une disposition non écrite du droit constitutionnel suisse. Le Gouvernement n'a pas été dispensé de l'obligation de faire son possible pour veiller à ce que la liberté d'information puisse être mise en oeuvre dans ce domaine particulier.

39. L'association requérante allègue en outre que les différentes dispositions juridiques régissant les activités de la SSR, d'une part, et de AGW, d'autre part, ne permettaient pas de veiller suffisamment au respect de son droit à la liberté d'expression au sens de l'art. 10 CEDH. La séparation entre le droit privé et le droit public ne prend pas assez en compte le fait que dans certains cas, la liberté d'expression donne à une personne le droit de formuler une opinion sur des questions sociales dans la partie d'un programme de télévision financé par les annonceurs, c'est-à-dire pendant ce qu'on appelle «la pause publicitaire». Invoquant l'affaire *Artico c. Italie* (arrêt du 13 mai 1980, série A n° 37, p. 16, § 33), l'association requérante souligne que la Convention vise à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs.

40. Le Gouvernement soutient que l'art. 10 CEDH n'est pas applicable en l'espèce. La question s'est posée de savoir si cette disposition consacrait un «droit d'antenne», c'est-à-dire un droit d'accès à un média particulier contrôlé par une tierce personne. A supposer que tel soit le cas, le refus de AGW de diffuser la publicité n'a pas engagé la responsabilité des autorités suisses. Celles-ci n'exercent aucun contrôle sur ladite société, établie et régie selon les règles de droit privé, et elles ne l'ont pas empêchée de diffuser des publicités. En outre, l'art. 18 al. 5 LRTV ne peut servir de base légale pour établir en l'espèce la responsabilité des autorités suisses. Dès lors, les raisons données par la société dans sa lettre du 24 janvier 1994 pour refuser la publicité, à savoir qu'elle n'était pas tenue de diffuser des spots qui étaient préjudiciables à ses intérêts commerciaux et touchaient à ses droits éditoriaux, étaient de nature personnelle. Invoquant l'affaire Gustafsson c. Suède (arrêt du 25 avril 1996, Recueil des arrêts et décisions [ci-après: Recueil] 1996-II, p. 658, § 60), le Gouvernement estime que la présente affaire implique des relations entre des personnes morales de droit privé, AGW et l'association requérante. A supposer que l'art. 10 CEDH soit applicable, les autorités suisses ne seraient responsables qu'en ce qui concerne les obligations positives qui leur incombent en vertu de cette disposition.

41. Le Gouvernement allègue en outre que la SSR n'exerce aucune fonction de service public lorsqu'elle diffuse des publicités, et peut à cet égard invoquer la liberté du commerce, garantie par la Constitution, ainsi que la liberté contractuelle. Cette situation n'est en rien modifiée par le fait que la SSR a délégué ses fonctions d'acquisition des publicités à AGW, bien qu'il faille prendre en compte le droit international et le droit interne, y compris les dispositions sur l'interdiction de la publicité contenues dans la loi fédérale sur la radio et la télévision. Les deux sociétés sont régies par le droit privé. Par conséquent, il convient d'examiner au regard du droit privé si les autorités suisses ont une obligation positive d'assurer effectivement la liberté d'expression parmi les personnes privées. En droit public se pose la question de la compatibilité avec l'art. 10 CEDH de l'interdiction de la publicité énoncée à l'art. 18 al. 5 LRTV.

42. Quant à la question de droit public en l'espèce, le Gouvernement estime que les exigences posées par l'art. 10 CEDH ont été remplies. Il met en exergue l'arrêt rendu le 20 août 1997 par le Tribunal fédéral, qui a reconnu que l'association requérante pouvait invoquer devant lui les droits garantis par l'art. 10 CEDH, bien que cette disposition ne prévoie pas de droit de diffusion, c'est-à-dire de droit «d'antenne». Dans les faits, la haute juridiction a examiné les griefs présentés par l'association requérante sur le terrain de l'art. 10 CEDH, notamment à la lumière de la jurisprudence des organes de Strasbourg.

43. Quant à la question de droit privé, le Gouvernement souligne la jurisprudence exemplaire du Tribunal fédéral selon laquelle tant les droits constitutionnels que les droits tirés de la Convention peuvent également s'appliquer «horizontalement» dans les relations entre des personnes privées. Cette jurisprudence a depuis lors été consacrée par l'art. 35 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst.) [68] actuellement en vigueur. Ainsi, les droits individuels sont garantis devant les tribunaux et par la législation. En l'espèce, le Tribunal fédéral a estimé qu'il convenait de résoudre d'abord le litige sous l'angle du droit privé. En fait, le refus de AGW relevait de l'examen de la commission de la concurrence, qui se serait sans aucun doute intéressée aux effets «horizontaux» des droits fondamentaux entre des personnes privées.

## 2. Appréciation de la Cour

44. Il n'est pas controversé par les parties que AGW est une société de droit privé suisse. Dès lors, la question se pose de savoir si son refus de diffuser la publicité de l'association requérante relève de la juridiction du gouvernement défendeur. A cet égard, la Cour prend note en particulier de l'argument de celui-ci selon lequel AGW, lorsqu'elle décide d'acquiescer à une publicité, agit en tant que partie privée jouissant de la liberté contractuelle.

45. Aux termes de l'art. 1 CEDH, les Etats contractants «reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis (...) dans [la] Convention». Ainsi que la Cour l'a dit dans l'affaire Marckx c. Belgique (arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31, p. 15, § 31; voir également l'arrêt Young, James et Webster c. Royaume-Uni du 13 août 1981, série A n° 44, p. 20, § 49), à l'engagement plutôt négatif d'un Etat de s'abstenir de toute ingérence dans les droits garantis par la Constitution «peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes» à ces droits. La responsabilité d'un Etat peut donc être engagée s'il n'a pas respecté son obligation d'édicter une législation interne.

46. La Cour estime qu'il n'est pas souhaitable, encore moins nécessaire, d'élaborer une théorie générale concernant la mesure dans laquelle les garanties de la Convention doivent être étendues aux relations entre les personnes privées.

47. Il suffit de dire qu'en l'espèce, AGW, puis le Tribunal fédéral dans son arrêt du 20 août 1997 se sont tous deux fondés, lorsqu'ils ont examiné la demande de l'association requérante visant la diffusion de la publicité litigieuse, sur l'art. 18 LRTV qui interdit «la propagande politique». Le droit interne, tel que l'a interprété le Tribunal fédéral en dernier ressort, légitime donc le traitement dont se plaint l'association requérante (voir les arrêts Marckx et Young, James et Webster précités). Dans les faits, le discours politique de l'association requérante a fait l'objet d'une interdiction. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour estime que la responsabilité de l'Etat défendeur au sens de l'art. 1 CEDH pour tout manquement à l'art. 10 CEDH qui en résulterait peut être engagée de ce fait.

## B. Existence d'une ingérence dans l'exercice par l'association requérante des droits que lui reconnaît l'art. 10 CEDH

48. La responsabilité de l'Etat défendeur ayant été établie, le refus de diffuser la publicité de l'association requérante s'analyse en une «ingérence par une autorité publique» dans l'exercice du droit garanti par l'art. 10 CEDH.

49. Pareille ingérence enfreint la Convention si elle ne remplit pas les exigences du § 2 de l'art. 10 CEDH. Il échet donc d'examiner si elle était «prévues par la loi», tournée vers l'un ou plusieurs des buts légitimes énoncés dans ce paragraphe, et «nécessaire dans une société démocratique» pour les atteindre.

## C. «Prévues par la loi»

50. L'association requérante allègue l'insuffisance de base légale de l'atteinte à ses droits par AGW. La publicité qu'elle avait l'intention de diffuser ne saurait être considérée comme «politique». Elle contenait simplement des informations picturales, dépourvues de tout élément linguistique, visant à expliquer comment les porcs se comportent dans un environnement naturel et comment, en revanche, ils sont parqués par des êtres humains dans des enclos surpeuplés. Cela mérite au plus le qualificatif d'information. Le fait que des informations de ce type puissent avoir des conséquences politiques n'en fait pas de la propagande politique. Le premier objet de l'information est de fournir des éclaircissements et de diffuser les connaissances qui conduisent en

définitive aux décisions politiques correctes.

51. Le Gouvernement allègue que toute atteinte aux droits de l'association requérante était «prévue par la loi» au sens de l'art. 10 § 2 CEDH, puisqu'elle se fondait sur l'art. 18 al. 5 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, laquelle a été dûment publiée et était donc accessible à l'association requérante. Si le terme «politique» est quelque peu vague, une précision absolue n'est pas requise, et il incombe aux autorités nationales de dissiper tout doute éventuel quant à l'interprétation des dispositions en question. En l'espèce, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 20 août 1997, a estimé que la publicité litigieuse, qui s'élevait contre l'industrie de la viande, n'avait pas un caractère commercial et devait en fait s'inscrire dans le cadre plus général du militantisme de cette association en faveur de la protection des animaux.

52. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les mots «prévue par la loi» imposent non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause: ainsi, celle-ci doit être accessible aux justiciables et prévisible dans ses effets (arrêt Amann c. Suisse[69] [GC], n° 27798/95, Recueil 2000-II). Toutefois, il appartient aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (arrêts Kopp c. Suisse du 25 mars 1998[70], Recueil 1998-II, p. 541, § 59, et Kruslin c. France du 24 avril 1990, série A n° 176-A, pp. 21 ss, § 29).

53. En l'espèce, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 20 août 1997, a pris pour base légale l'art. 18 al. 5 LRTV, qui interdit «la propagande politique», afin de justifier le refus de diffuser la publicité de la requérante. Cette interdiction est réitérée dans l'art. 15 al. 1 let. e de l'ordonnance du 6 octobre 1997 sur la radio et la télévision (ORTV)[71].

54. Il n'est pas en litige entre les parties que ces lois, dûment publiées, étaient accessibles à l'association requérante. Toutefois, la question se pose de savoir si cette réglementation était prévisible quant à ses effets.

55. La Cour rappelle que l'on peut considérer comme une «loi» au sens de l'art. 10 § 2 CEDH une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue. La certitude, bien que souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive; or le droit doit savoir s'adapter aux changements des situations. Aussi beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (voir, par exemple, les arrêts Hertel c. Suisse du 25 août 1998[72], Recueil 1998-VI, p. 2325, § 35; et Malone c. Royaume-Uni du 2 août 1984[73], série A n° 82, pp. 31-32, § 66).

56. En l'espèce, il convient d'examiner si l'expression «propagande politique» contenue dans l'art. 18 al. 5 LRTV est formulée de manière à permettre à l'association requérante de prévoir qu'elle pouvait servir à interdire la diffusion de sa publicité télévisée. Celle-ci mettait en scène des porcs dans une forêt, ainsi que dans des enclos dans un hangar bruyant. Le commentaire établissait une comparaison entre leur situation et les camps de concentration, et exhortait les téléspectateurs à manger «moins de viande, pour [leur] santé, et dans l'intérêt des animaux et de l'environnement».

57. De l'avis de la Cour, ce spot publicitaire échappe indubitablement au contexte commercial normal, dans lequel il s'agit d'inciter le public à acheter un produit particulier. Eu égard au souci de la protection des animaux qu'elle exprime en partie par des images percutantes, et à son commentaire exhortant les téléspectateurs à réduire leur consommation de viande, la publicité traduit plutôt des opinions controversées tenant à la société moderne en général, qui sont au centre de divers débats politiques. En effet, comme le Tribunal fédéral l'a souligné dans son arrêt du 20 août 1997, l'association requérante avait présenté sur ces questions une plainte disciplinaire au Parlement fédéral suisse.

58. En tant que telle, la publicité pouvait passer pour «politique» au sens de l'art. 18 al. 5 LRTV. Dès lors, il était «prévisible» pour l'association requérante que sa publicité ne serait pas diffusée pour ces motifs. L'ingérence était donc «prévue par la loi» au sens de l'art. 10 § 2 CEDH.

#### D. But légitime

59. L'association requérante soutient en outre qu'aucun but légitime ne justifiait l'atteinte à ses droits.

60. Pour le Gouvernement, le refus de diffuser la publicité litigieuse visait à permettre la formation d'une opinion publique préservée des pressions de puissants groupes financiers et, en même temps, à favoriser l'égalité des chances entre les différentes composantes de la société. Le refus garantissait également à la presse écrite un segment du marché publicitaire, contribuant ainsi à son autonomie financière. Selon le Gouvernement, la mesure se justifiait donc par «la protection (...) des droits d'autrui» au sens de l'art. 10 § 2 CEDH.

61. La Cour prend note du message adressé par le Conseil fédéral au Parlement suisse[74] dans lequel il était expliqué que l'interdiction de la propagande politique énoncée à l'art. 18 al. 5 LRTV visait à empêcher de puissants groupes financiers d'obtenir un avantage concurrentiel dans le domaine politique. Dans son arrêt du 20 août 1997, le Tribunal fédéral estimait que l'interdiction servait à garantir en outre l'indépendance du diffuseur, à préserver le débat politique d'une influence commerciale indue, à assurer une certaine égalité des chances entre les différentes forces sociales et à soutenir la presse écrite, qui demeurait libre de publier des publicités à caractère politique.

62. Dès lors, la Cour est convaincue que la mesure visait la «protection (...) des droits d'autrui» au sens de l'art. 10 § 2 CEDH.

#### E. «Nécessaire dans une société démocratique»

63. L'association requérante allègue que les mesures n'étaient pas proportionnées, puisqu'elle ne disposait d'aucun autre moyen valable pour diffuser la publicité en question. Les émissions télévisées de la SSR sont les seules à être diffusées et captées sur l'ensemble du territoire suisse. Le journal télévisé du soir et les prévisions météorologiques nationales qui le suivent rassemblent la plus forte audience, à savoir entre 50 et 70% des téléspectateurs. Même des ressources financières considérables ne permettent pas de toucher un nombre de personnes aussi élevé via les chaînes privées régionales ou les chaînes étrangères pouvant être captées en Suisse.

64. Le Gouvernement estime que la mesure est proportionnée car elle était «nécessaire dans une société démocratique» au sens de l'art. 10 § 2 CEDH. Il n'appartient pas à la Cour de prendre la place des autorités nationales. Comme les Etats

contractants demeurent libres de choisir les mesures qui leur paraissent appropriées, la Cour ne peut négliger les caractéristiques matérielles et procédurales de leurs droits internes respectifs (arrêt Worm c. Autriche du 29 août 1997, Recueil 1997-V, p. 1551, § 49). En l'espèce, dans son arrêt du 20 août 1997, le Tribunal fédéral était appelé à examiner des intérêts concurrents protégés par le même droit fondamental, c'est-à-dire la liberté de l'association requérante de diffuser ses idées, et la liberté de AGW et de la SSR de communiquer des informations. Admettre le point de vue de l'association requérante reviendrait à reconnaître un «droit d'antenne», lequel entraînerait une atteinte importante aux droits de AGW et de la SSR de décider quelles informations elles choisissent de porter à l'attention du public. En fait, l'art. 10 CEDH obligerait alors une tierce personne à diffuser des informations qu'elle ne souhaite pas diffuser. Enfin, il faut protéger le public de coupures publicitaires intempestives dans les programmes de télévision.

65. A cet égard, le Gouvernement rappelle les diverses autres possibilités qui s'offraient à l'association requérante pour diffuser les informations en question, à savoir les émissions des télévisions et radios locales, la presse écrite et Internet. En outre, AGW avait offert à l'association requérante la possibilité de discuter des conditions de diffusion de ses publicités, proposition que l'intéressée a catégoriquement refusée.

66. La Cour rappelle que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du § 2 de l'art. 10 CEDH, elle vaut non seulement pour les «informations» ou «idées» accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent: ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de «société démocratique». Telle que la consacre l'art. 10 CEDH, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante, particulièrement si la nature du discours est politique plutôt que commerciale (voir, entre autres, les arrêts Hertel c. Suisse précité, p. 2329, § 46 et Handyside c. Royaume-Uni du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49).

67. Selon la jurisprudence de la Cour, l'adjectif «nécessaire», au sens de l'art. 10 § 2 CEDH, implique un «besoin social impérieux». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une «restriction» se concilie avec la liberté d'expression que protège l'art. 10 CEDH.

68. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'art. 10 CEDH les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable: il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était «proportionnée au but légitime poursuivi» et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants» (arrêt Sunday Times c. Royaume-Uni [n° 2] du 26 novembre 1991, série A n° 217, p. 29, § 50). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes au principe consacré à l'art. 10 CEDH et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (arrêt Hertel c. Suisse précité).

69. Les autorités suisses disposaient donc d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un «besoin social impérieux» de refuser de diffuser la publicité. Pareille marge d'appréciation est particulièrement indispensable en matière commerciale, spécialement dans un domaine aussi complexe et fluctuant que la publicité (voir les arrêts Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne du 20 novembre 1989, série A n° 165, p. 19, § 33, et Jacobowski c. Allemagne du 23 juin 1994, série A n° 291-A, p. 14, § 26).

70. Toutefois, la Cour vient de conclure que le spot publicitaire de l'association requérante échappait au contexte commercial normal dans lequel il s'agit d'inciter le public à acheter un produit particulier, et qu'il traduisait plutôt des opinions controversées tenant à la société moderne en général (§ 57 ci-dessus). Les autorités suisses elles-mêmes ont considéré que le contenu de la publicité produite par l'association requérante était «politique» au sens de l'art. 18 al. 5 LRTV. En effet, il n'est pas contestable que, dans beaucoup de sociétés européennes, la protection des animaux et les modalités d'élevage donnaient et donnent toujours lieu à un débat général.

71. En conséquence, il y a lieu en l'espèce de relativiser l'ampleur de la marge d'appréciation, puisque l'enjeu ne portait pas sur les intérêts strictement «commerciaux» de tel individu mais sur sa participation à un débat touchant à l'intérêt général (arrêt Hertel c. Suisse précité).

72. La Cour entend en conséquence procéder à un examen attentif de la proportionnalité des mesures litigieuses au but poursuivi. A cet égard, il lui revient de faire la balance de la liberté d'expression de l'association requérante, d'une part, avec les motifs avancés par les autorités suisses pour interdire la publicité à caractère politique, d'autre part, c'est-à-dire préserver l'opinion publique des pressions de puissants groupes financiers et d'influences commerciales indues, assurer l'égalité des chances entre les différentes forces sociales, garantir l'indépendance des diffuseurs vis-à-vis de sponsors puissants quant à leur politique éditoriale et, enfin, soutenir la presse écrite.

73. Certes, de puissants groupes financiers peuvent obtenir des avantages concurrentiels dans le domaine de la publicité commerciale et peuvent par ce moyen exercer des pressions sur les stations de radio et les chaînes de télévision diffusant les publicités et, finalement, compromettre la liberté de celles-ci. De telles situations portent atteinte au rôle fondamental de la liberté d'expression dans une société démocratique telle que garantie par l'art. 10 CEDH, notamment quand elle sert à communiquer des informations et des idées d'intérêt général, auxquelles le public peut d'ailleurs prétendre. Pareille entreprise ne saurait réussir si elle ne se fonde sur le pluralisme, dont l'Etat est l'ultime garant. La remarque vaut spécialement pour les médias audiovisuels, dont les programmes se diffusent souvent à très grande échelle (arrêt Informationsverein Lentia et autres c. Autriche du 24 novembre 1993, série A n° 276, p. 16, § 38).

74. En l'espèce, la mesure litigieuse, à savoir l'interdiction de la propagande politique énoncée à l'art. 18 al. 5 LRTV, ne s'appliquait qu'aux émissions de radio et de télévision, et non à d'autres médias tels que la presse écrite. Le Tribunal fédéral a expliqué à cet égard dans son arrêt du 20 août 1997 que la télévision avait un impact plus puissant sur le public en raison de son caractère général et immédiat. Cependant, de l'avis de la Cour, si les autorités domestiques peuvent avoir des raisons valables de mettre en place cette différence de traitement, l'interdiction de la publicité à caractère politique qui ne s'applique qu'à certains médias et non à d'autres, ne semble pas procéder d'un besoin particulièrement impérieux.

75. En outre, il n'a pas été soutenu que l'association requérante elle-même constituait un puissant groupe financier qui, avec son projet de publicité, visait à restreindre l'indépendance du diffuseur, influencer l'opinion publique, ou compromettre l'égalité des chances entre les différentes forces sociales. En effet, loin de tenter d'abuser d'un avantage concurrentiel, l'association requérante souhaitait seulement participer au débat général en cours sur la protection et l'élevage des animaux. La Cour ne saurait exclure qu'une interdiction de la «propagande politique» puisse être compatible avec les exigences de l'art. 10 CEDH dans certaines situations. Cependant, une ingérence donnée dans l'exercice des droits consacrés par l'art. 10 CEDH doit se fonder sur des motifs «pertinents» et «suffisants». En l'espèce, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 20 août 1997, a exposé de manière approfondie les motifs généraux qui justifiaient une interdiction de la «propagande politique». Cependant, de l'avis de la Cour, les autorités nationales n'ont pas démontré de manière «pertinente et suffisante» pourquoi les motifs généralement avancés pour légitimer l'interdiction de la publicité à caractère politique ont également servi à justifier l'ingérence dans les circonstances particulières de l'affaire de l'association requérante.

76. Les autorités internes n'ont pas fait valoir le caractère dérangeant de certaines séquences de la publicité, ou de certains termes employés dans celle-ci, pour justifier leur refus de la diffuser. Dès lors, peu importe que les images et le commentaire du spot litigieux aient pu sembler provocateurs, voire désagréables.

77. Quant à l'observation du Gouvernement selon laquelle il existait diverses autres possibilités de diffuser l'information en question, la Cour constate que le seul moyen pour l'association requérante de toucher l'ensemble du public suisse était de passer par les programmes télévisés nationaux de la SSR, qui sont les seuls programmes diffusés dans tout le pays. AGW était l'unique instance responsable de la diffusion des publicités pendant ces programmes nationaux. Les chaînes de télévision régionales privées et les chaînes étrangères ne peuvent pas être reçues sur l'ensemble du territoire suisse.

78. Le Gouvernement a également fait valoir qu'accueillir la demande de l'association requérante reviendrait à accepter un «droit d'antenne» qui, à son tour, porterait gravement atteinte aux droits de AGW de communiquer des informations. Il invoque également le risque des coupures publicitaires intempestives pendant les émissions de télévision. La Cour rappelle que son arrêt a un caractère essentiellement déclaratoire. Sa tâche consiste à rechercher si les Etats contractants sont parvenus au résultat voulu par la Convention. Diverses possibilités sont concevables s'agissant d'organiser la diffusion des publicités télévisées; pour les programmes nationaux, les autorités suisses ont confié cette responsabilité à une seule société privée. Il n'appartient pas à la Cour d'indiquer à un Etat les moyens à utiliser pour s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention (arrêt de *Cubber c. Belgique* du 26 octobre 1984, série A n° 86, p. 29, § 35).

79. A la lumière de ce qui précède, la mesure litigieuse ne saurait être considérée comme «nécessaire dans une société démocratique». Dès lors, il y a eu violation de l'art. 10 CEDH.

### III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ART. 13 CEDH

80. Dans ses observations, l'association requérante soutient ne pas avoir disposé d'un recours effectif pour se plaindre du refus de diffuser sa publicité. Elle invoque l'art. 13 CEDH, ainsi libellé:

(libellé de la disposition)

81. Le Gouvernement rétorque que le Tribunal fédéral, en tant que juridiction nationale suprême, a examiné le grief de l'association requérante.

82. La Cour constate qu'à la suite du recours de droit administratif présenté par l'association requérante, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 20 août 1997, a examiné de façon exhaustive et en substance les griefs que l'intéressée a soulevés devant la Cour. Dès lors, celle-ci a disposé d'un recours effectif au sens de l'art. 13 CEDH.

83. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'art. 13 CEDH.

### IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ART. 14 CEDH

84. L'association requérante se plaint également sur le terrain de l'art. 14 CEDH, combiné avec l'art. 10 CEDH, d'avoir subi une discrimination en ce que sa publicité n'a pas été diffusée, alors que l'industrie de la viande est régulièrement autorisée à diffuser des publicités. L'art. 14 CEDH se lit ainsi:

(libellé de la disposition)

85. Le Gouvernement allègue que les situations litigieuses n'étaient pas comparables. Sinon, pour chaque publicité faisant l'apologie d'un produit, il faudrait diffuser une autre publicité pour un autre produit. Les difficultés seraient encore plus grandes dans le domaine politique.

86. D'après la jurisprudence de la Cour, l'art. 14 protège les individus ou groupements placés dans une situation comparable contre toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés que reconnaissent les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles (arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 43, § 70).

87. En l'espèce, la Cour prend note de l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 août 1997 selon lequel les annonces promotionnelles de l'industrie de la viande étaient économiques par nature en ce qu'elles visaient à augmenter son chiffre d'affaires, alors que la publicité de l'association requérante, qui exhortait les téléspectateurs à réduire leur consommation de viande, exprimait une opposition à l'élevage en batterie et concernait la protection des animaux.

88. En conséquence, l'association requérante et l'industrie de la viande ne sauraient être considérées comme étant «placées dans une situation comparable», leurs publicités ayant un objet différent.

89. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'art. 14 CEDH.

### V. SUR L'APPLICATION DE L'ART. 41 CEDH

90. Aux termes de l'art. 41 CEDH,

(libellé de la disposition)

#### A. Frais et dépens

91. A ce titre, l'association requérante réclame une somme totale de 22 694,80 francs suisses (CHF), c'est-à-dire 9 957,60 CHF pour les honoraires d'avocat exposés dans la procédure interne et 9 371,20 CHF pour les honoraires d'avocat exposés pendant la procédure devant les organes de Strasbourg, ainsi que 3 366 CHF correspondant aux frais de la procédure interne. Si le Gouvernement devait contester ces montants, l'association requérante invite la Cour à dire que la question n'est pas encore en l'état, ce qui lui permettrait d'engager une procédure devant les tribunaux internes pour réclamer ces sommes.

92. Le Gouvernement admet que les montants réclamés par l'association requérante sont raisonnables. Quant aux honoraires d'avocat correspondant à la procédure devant les organes de Strasbourg, il rappelle néanmoins que la Cour, dans sa décision du 6 avril 2000 sur la recevabilité, a déclaré irrecevable le grief que tirait l'association requérante de l'art. 6 § 1 CEDH. En conséquence, le Gouvernement estime qu'une somme de 20 000 CHF suffit à couvrir les frais et dépens exposés par l'association requérante.

93. La Cour est d'avis que la question est en l'état. Conformément à sa jurisprudence, elle recherchera si les frais et dépens dont le remboursement est réclamé ont été réellement exposés pour prévenir ou redresser la situation jugée constitutive d'une violation de la Convention, s'ils correspondaient à une nécessité et s'ils sont raisonnables quant à leur taux (voir, par exemple, Nilsen et Johnsen c. Norvège [GC], n° 23118/93, § 62, Recueil 1999-VIII).

94. A l'instar du Gouvernement, la Cour estime que l'octroi de frais et dépens doit tenir compte du fait qu'une partie des griefs de l'association requérante ont été déclarés irrecevables. A cet égard, la Cour juge qu'un montant de 20 000 CHF est raisonnable et accorde cette somme à l'association requérante.

#### B. Intérêts moratoires

95. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en Suisse à la date d'adoption du présent arrêt est de 5% l'an.

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

1. Rejette l'exception préliminaire du Gouvernement;
2. Dit qu'il y a eu violation de l'art. 10 CEDH;
3. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'art. 13 CEDH;
4. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'art. 14 CEDH;
5. Dit

a) que l'Etat défendeur doit verser à l'association requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'art. 44 § 2 CEDH, pour frais et dépens, 20 000 (vingt mille) francs suisses;

b) que ce montant sera à majorer d'un intérêt simple de 5% l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;

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

[68] RS 101.

[69] JAAC 64.144.

[70] JAAC 62.114.

[71] RS 784.401.

[72] JAAC 62.119.

[73] JAAC 48.92.

[74] FF 1987 III 734.

Homepage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte