Urteilskopf

111 Ib 294

54. Arrêt de la IIe Cour de droit public du 13 décembre 1985 en la cause Gaon contre Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision et Société Suisse de Radiodiffusion et de Télévision (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Bundesbeschluss über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen.

1. Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid der unabhängigen Beschwerdeinstanz sind nur legitimiert der Veranstalter der Sendung sowie wer nach Art. 14 lit. b Bundesbeschluss durch den Gegenstand der Sendung unmittelbar betroffen ist (Erw. 1).

2. Nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens stehen dem Beschwerdeführer vor der unabhängigen Beschwerdeinstanz aus Art. 4 BV fliessende oder andere vor Bundesgericht gewährleistete Parteirechte zu. Die vom Veranstalter eingereichten Akten, bei denen Inhalt und Quellen der Informationen des Veranstalters nicht in Frage stehen, hätten daher dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gebracht werden müssen (Erw. 2).

Regeste (fr):
Arrêté fédéral sur l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision.

1. La qualité pour agir par la voie du recours de droit administratif contre une décision de l'Autorité de plainte n'appartient qu'au diffuseur et à l'auteur de la réclamation directement touché par l'objet de l'émission incriminée selon l'art. 14 lettre b de l'arrêté fédéral (consid. 1).

2. En vertu du principe de l'unité de la procédure, le recourant bénéficie devant l'Autorité de plainte des droits découlant de l'art. 4 Cst. ou d'autres droits qui lui sont reconnus devant le Tribunal fédéral. Il pouvait donc, en l'espèce, avoir connaissance du dossier produit par le diffuseur, dont le contenu et les sources d'information ne sont pas mis en cause (consid. 2).

Regesto (it):
Decreto federale sull'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva.

1. La legittimazione ad impugnare con ricorso di diritto amministrativo una decisione dell'autorità di ricorso spetta soltanto all'emittente e al reclamante direttamente toccato dall'oggetto della trasmissione, secondo l'art. 14 lett. b del decreto federale (consid. 1).

2. In virtù del principio dell'unità della procedura, il reclamante beneficia dinanzi all'autorità di ricorso dei diritti sgorganti dall'art 4 Cost. o degli altri diritti riconosciutigli avanti il Tribunale federale. Nella fattispecie egli aveva quindi il diritto di prendere conoscenza degli atti prodotti dall'emittente, il cui contenuto e le cui fonti non sono messi in discussione (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 295

Lors de l'émission "Téléjournal" diffusée le 23 mai 1984 à 19 h 30, la Télévision suisse romande a fait état de rumeurs au sujet de la vente éventuelle de l'Hôtel Noga Hilton à Genève. Estimant que l'émission n'était pas objective et qu'elle le discréditait dans ses activités, Nessim Gaon a, par lettre du 8 juin 1984, saisi l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (ci-après: l'Autorité de plainte) et lui a notamment demandé de constater la violation des art. 11 al. 1 et 13 al. 1 de la concession accordée par la Confédération à la Société Suisse de Radiodiffusion et de Télévision.
Par décision du 14 septembre 1984, l'Autorité de plainte a constaté que l'émission diffusée sur le canal romand le 23 mai 1984 n'avait pas violé la concession de la Société Suisse de Radiodiffusion. Nessim Gaon a formé auprès du Tribunal fédéral un recours de droit administratif contre cette décision. Le recourant se plaint de ne pas avoir eu connaissance des observations de la Société Suisse de Radiodiffusion et des pièces qu'elle a produites. Il demande l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause à l'Autorité de plainte, pour qu'il puisse prendre connaissance du dossier et se déterminer avant que l'Autorité de plainte ne rende une nouvelle décision. Subsidiairement, il demande à avoir connaissance des observations et des pièces et à pouvoir se déterminer dans le cadre de la procédure devant le Tribunal fédéral. Au fond, le recourant reprend les arguments présentés devant l'Autorité de plainte et conclut à ce qu'il soit constaté, avec suite de frais et dépens, que l'émission viole les art. 11 al. 1 et 13 al. 1 de la concession. Le Tribunal fédéral est entré en matière sur le recours et l'a admis pour violation du droit d'être entendu.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) L'arrêté fédéral du 7 octobre 1983 sur l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (ci-après: l'arrêté fédéral; RS 784.45) est entré en vigueur le 1er février 1984. L'Autorité de plainte instituée par cet arrêté est chargée de statuer sur les réclamations concernant des émissions de radio et de télévision transmises par des diffuseurs suisses (art. 1er), en examinant si ces émissions ont violé les dispositions

de la concession relatives aux programmes (art. 17). L'Autorité de plainte doit donc uniquement constater si la concession a ou non été violée; elle n'est pas habilitée à prendre des mesures en cas de violation de la concession, mais doit faire part de ses constatations au diffuseur et, si celui-ci ne remédie pas à la situation, s'adresser au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (art. 22); le Département reste d'ailleurs compétent pour contrôler si les émissions compromettent la sécurité, l'ordre constitutionnel ou les relations internationales de la Suisse (art. 2 al. 1); enfin, l'Autorité de plainte n'a pas à se prononcer sur les litiges où le droit d'accès aux médias est en cause: dans un tel cas, la décision de refus du diffuseur est toujours susceptible d'être attaquée par la voie du recours administratif et, en dernière instance, par celle du recours de droit administratif (ATF 97 I 731). b) L'Autorité de plainte doit obligatoirement être saisie par une réclamation, dont le législateur a voulu conserver le caractère de plainte populaire (voir aussi Message du Conseil fédéral du 8 juillet 1981 in FF 1981 III p. 113). Il a ainsi accordé la faculté de présenter une réclamation à tout citoyen suisse ou ressortissant étranger titulaire d'un permis d'établissement ou de séjour, âgé de 18 ans révolus, lorsqu'il est appuyé par au moins 20 personnes remplissant les mêmes conditions (art. 14 lettre a). En outre, un particulier a qualité pour agir seul, lorsqu'il peut prouver qu'il est personnellement concerné par l'objet de l'émission ou des émissions incriminées (art. 14 lettre b). Il en va de même pour les autorités ou les associations (art. 14 lettre c). La différence entre la plainte populaire et la réclamation individuelle ne se limite cependant pas au fait que la première est collective et la deuxième formée par un seul intéressé. Il résulte en

effet clairement des débats parlementaires que le législateur a expressément refusé d'ouvrir la voie du recours de droit administratif contre la décision rejetant une plainte populaire (BO CE 1983 p. 217/218 et 497; BO CN 1983 p. 1094 à 1096 et 1335). En revanche, il a voulu que les diffuseurs et les particuliers disposent d'armes égales et leur a donc ouvert la voie du recours de droit administratif (BO CE 1982 p. 467). Cette décision ne ressort pas directement du texte de l'arrêté fédéral, mais des débats au Parlement, au cours desquels le texte allemand de l'art. 25 du projet du Conseil fédéral a été modifié, le terme "Verfügungen" ayant été remplacé par "Entscheide". La qualité pour recourir se détermine d'après l'art. 103 lettre a OJ, c'est-à-dire qu'elle

appartient à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Or, en ce qui concerne les décisions prises par l'Autorité de plainte, ces conditions ne sont remplies que par le diffuseur, d'une part, et l'auteur de la réclamation directement touché par l'émission, d'autre part (art. 14 lettres b et c); eux seuls sont donc habilités à agir par la voie du recours de droit administratif. c) Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté, le Tribunal fédéral avait refusé d'entrer en matière sur le recours de droit administratif d'un auditeur - qui reprochait à une émission de radio d'être immorale - contre une décision de l'autorité de surveillance (ATF 104 Ib 239 ss); il avait alors estimé que la diffusion d'une émission de radio ne saurait être considérée comme une décision susceptible d'être attaquée par la voie du recours de droit administratif. Cette motivation n'est plus valable depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral, car les décisions de l'Autorité de plainte sont des décisions de constatation - positives ou négatives - qui, comme telles, peuvent faire l'objet d'un recours. L'issue de la procédure ne serait cependant pas modifiée pour l'auditeur qui contesterait aujourd'hui la moralité d'une émission: il n'aurait en effet pas qualité pour recourir, dans la mesure où il ne possède pas de liens étroits avec le contenu de l'émission, donc pas d'intérêt digne de protection à l'annulation de la décision de l'autorité de surveillance. Au demeurant, l'interprétation de la qualité pour agir, telle qu'elle découle de l'art. 14 lettre b de l'arrêté fédéral, n'est pas nouvelle. Le Tribunal fédéral a en effet déjà reconnu que, dans certains cas, des tiers possèdent un droit à saisir l'autorité de surveillance et peuvent ensuite former un recours de droit administratif contre les décisions de cette autorité (voir ATF 98 Ib 53, au sujet de la surveillance des banques; ATF 107 II 385, au sujet de la surveillance des fondations). d) En l'espèce, le recourant a présenté une réclamation sur la base de l'art. 14 lettre b de l'arrêté fédéral, qui lui reconnaissait une position de partie devant l'Autorité de plainte et lui donnait le droit d'obtenir une décision de constatation. Dès lors que l'émission incriminée le touchait personnellement dans ses activités d'homme d'affaires, il possède un intérêt spécial et direct, tel qu'il a été défini par la jurisprudence (ATF 111 Ib 63, ATF 110 Ib 101, 109 Ib 200), à faire constater devant le Tribunal fédéral la violation de la concession par la Société Suisse de Radiodiffusion. Tant que

cette violation n'a pas été admise, l'intérêt du recourant doit en outre être considéré comme actuel, indépendamment du fait que le sujet traité par l'émission n'a plus d'impact sur le public. Il en résulte que le recourant a un intérêt digne de protection, au sens de l'art. 103 lettre a OJ, pour agir par la voie du recours de droit administratif. Il y a lieu dès lors d'entrer en matière sur le présent recours, qui remplit par ailleurs les autres conditions de recevabilité des art. 97 ss OJ.

2. a) Le recourant reproche tout d'abord à l'Autorité de plainte d'avoir violé son droit d'être entendu en ne lui communiquant pas la réponse de la Société Suisse de Radiodiffusion, ni les pièces déposées avec cette ré-

ponse. Du moment qu'il n'existait, en l'espèce, aucun motif d'intérêt public permettant de justifier cette absence de communication, l'Autorité de plainte aurait violé les art. 4 Cst. et 29 PA. De son côté, la Société Suisse de Radiodiffusion relève que le rôle de l'Autorité de plainte consiste uniquement à examiner "si une ou plusieurs émissions ont violé les dispositions de la concession relatives aux programmes" (art. 17 de l'arrêté fédéral). Compte tenu de cette finalité, les exigences formulées par le recourant donneraient à la procédure un caractère que le législateur n'a pas voulu et mettraient en cause la protection de ses sources. b) L'arrêté fédéral a pour but de régler la procédure de dénonciation qui, jusqu'ici, n'était pas assujettie à des exigences formelles (voir Message du Conseil fédéral du 8 juillet 1981, FF 1981 III p. 116). Le législateur a voulu clarifier la situation en adoptant l'art. 3 lettre ebis PA, lequel prévoit expressément que la procédure devant l'Autorité de plainte n'est pas régie par la loi fédérale sur la procédure administrative (art. 26 de l'arrêté fédéral). Dans sa réponse au présent recours, l'Autorité de plainte constate dès lors à juste titre que le plaignant ne peut se prévaloir des droits conférés aux parties par les art. 26 à 29 PA. Toutefois, selon le principe de l'unité de la procédure, la position de partie que le recourant a devant le Tribunal fédéral lorsqu'il agit par la voie du recours de droit administratif, n'est pas sans influence sur ses droits de partie devant l'autorité inférieure (ATF 108 Ib 250, ATF 104 Ib 248, ATF 103 Ib 147). Ainsi, celui qui a qualité pour interjeter un recours de droit administratif peut en principe invoquer devant l'Autorité de plainte les droits découlant directement de l'art. 4 Cst. ou d'autres droits de procédure qui lui sont reconnus devant le Tribunal fédéral.

En l'espèce, il est constant que le recourant n'a pas eu connaissance de la réponse de la Société Suisse de Radiodiffusion, ni des pièces produites à l'appui de cette réponse, bien que l'Autorité de plainte les ait considérées comme des éléments essentiels pour la solution du litige. Or, le droit de prendre connaissance de la réponse de l'autorité intimée correspond à un droit qui est généralement reconnu au recourant devant le Tribunal fédéral. La protection du droit d'être entendu, telle qu'elle découle de l'art. 4 Cst., exige aussi que le plaignant ait connaissance de l'essentiel de l'argumentation présentée par le diffuseur et ait la possibilité de s'expliquer à son sujet. Lui refuser cette faculté pourrait, suivant les circonstances, rendre illusoire le droit de plainte que le législateur a voulu lui accorder ou, à tout le moins, diminuer considérablement ses chances de succès devant l'Autorité de plainte. Enfin, on ne saurait déduire de l'omission du recourant de réclamer la communication du dossier, qu'il avait renoncé à s'expliquer (ATF 101 Ia 313). c) La Société Suisse de Radiodiffusion insiste particulièrement sur le fait que la communication des pièces produites devant l'Autorité de plainte serait contraire à l'art 20 al. 3 de l'arrêté fédéral. Cette disposition se borne à renvoyer à l'art. 16 PA, qui permet aux rédacteurs, collaborateurs et responsables des programmes de refuser leur témoignage sur le contenu et les sources de leurs informations. L'art. 16 PA ne peut pas être invoqué pour refuser de produire les documents et les observations figurant déjà au dossier, qui ne mettent nullement en cause le contenu et les sources d'information de la Société Suisse de Radiodiffusion. d) Dans ces conditions, l'Autorité de plainte a commis une violation du droit d'être entendu, prohibée par l'art. 4 Cst., en ne communiquant pas le dossier au recourant. Le recours doit donc être admis et la décision attaquée annulée, sans qu'il soit nécessaire de se demander si le déni de justice formel constaté a joué un rôle décisif (ATF 109 Ia 5). Il y a lieu dès lors de renvoyer la cause à l'Autorité de plainte afin que le recourant puisse avoir connaissance de la réponse de la Société Suisse de Radiodiffusion, ainsi que des pièces qui l'accompagnaient, et se détermine à leur propos avant que cette autorité rende une nouvelle décision.