

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 48703/08
présentée par VEREIN GEGEN TIERFABRIKEN
contre la Suisse

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 20 septembre 2011 en une chambre composée de :

Dean Spielmann, *président*,
Karel Jungwiert,
Mark Villiger,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Giorgio Malinverni,
Ann Power,
Angelika Nußberger, *juges*,
et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,
Vu la requête susmentionnée introduite le 2 octobre 2008,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)* est une association de droit suisse (« l'association requérante »), avec siège à Tuttwil (canton de Thurgovie).

A. Les circonstances de l'espèce

1. L'origine de l'affaire

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

La requérante, *Verein gegen Tierfabriken (VgT)*, créée le 4 juin 1989, est vouée à la protection des animaux et milite, en particulier, contre l'expérimentation animale et l'élevage en batterie. Selon ses statuts, elle effectue un travail politique en faveur d'une amélioration de la protection des animaux et des consommateurs en prenant position lors d'élections et de votations.

En outre, l'association publie, deux ou trois fois par an et dans différentes régions de la Suisse, une revue (« *VgT-Nachrichten* ») contenant des articles et des photos concernant les soins aux animaux dans l'agriculture. Sur la première page du numéro 3 (octobre 2007) de la revue, joint à la requête introduite devant la Cour, la requérante déconseille, par exemple, de voter lors des élections au Conseil des Etats (chambre haute du Parlement fédéral) pour certains candidats qui auraient toléré l'abattage rituel sans anesthésie. Elle appelle également à ne pas soutenir certaines personnes qui s'étaient portées candidates pour les élections au Conseil national (chambre basse du Parlement fédéral) au motif qu'elles seraient contre la protection des animaux. Ces allégations sont étayées plus en détail dans un article figurant plus loin dans ce numéro.

Les personnes critiquées appartiennent à tous les grands partis politiques, sauf les Verts et le Parti évangélique (PEV), partis dont l'association recommande l'élection des candidats. Au bas de la première page du même numéro se trouve une citation d'Albert Schweitzer : « La protection des animaux est une éducation à l'humanisme » (« *Tierschutz ist Erziehung zur Menschlichkeit* »). A la suite d'un éditorial de deux pages du président de l'association requérante et d'une introduction sur les lapins, le numéro poursuit par des reportages sur les « mauvais élèves » (selon lui) parmi les éleveurs de ces animaux dans la région. Des photos des cages, ainsi que les noms, adresses et numéros de téléphone de ces éleveurs y sont indiqués sur plusieurs pages. Plus loin, dans le même numéro, se trouve un article sur un hangar à cochons, que la requérante critiquait depuis longtemps et qui avait été rénové récemment. Cet article est suivi par une contribution critiquant la manière dont la mozzarella bio serait produite, incitant le lecteur à devenir végétarien. Cet exemplaire de la revue contient également un article sur la condamnation de la Suisse par la cinquième chambre de la Cour dans l'affaire *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* (n° 32772/02, 4 octobre 2007). Il se termine par un article sur les ours du canton des Grisons, qui seraient chassés de leur environnement naturel et ainsi forcés à devenir carnivores, ainsi que par un article sur des chiens végétariens. Enfin, au dos de ce numéro figurent des publicités pour des livres de cuisine végétarienne.

En décembre 1999, la requérante engagea une première procédure contre la Poste suisse, car la Poste principale de la ville de Saint-Gall avait refusé de procéder à l'envoi de la revue éditée par la requérante à tous les ménages de la région. Le litige fut porté jusqu'au Tribunal fédéral, qui donna raison à la requérante et contraignit la Poste à diffuser la revue litigieuse, conformément aux conditions énoncées dans sa brochure officielle « *PromoPost* ». La Poste s'exécuta et autorisa la distribution des publications de la requérante à tous les ménages.

Par courrier du 10 avril 2007, la Poste informa la requérante que ses revues ne seraient plus distribuées à tous les ménages, mais uniquement à ceux qui n'avaient pas apposé l'autocollant « Non merci – pas de publicité » sur leur boîte aux lettres. Elle ajouta que, si les publications de la requérante avaient été jusque-là distribuées dans toutes les boîtes aux lettres, c'est qu'il s'agissait d'une erreur. La Poste justifia son acte en expliquant que seuls les envois dits « officiels » (voir « Le droit et la pratique internes pertinents » ci-dessous), notamment les envois de partis politiques, les envois de comités indépendants en rapport direct avec des votations ou des élections à venir et des envois de nature non commerciale répondant au besoin d'information d'un large public pouvaient être distribués dans toutes les boîtes aux lettres. Or, la Poste décida que la revue de la requérante ne relevait pas de ce type d'envois.

Le 23 mai 2007, la requérante déposa auprès du tribunal de commerce du canton de Berne une plainte contre ce refus.

2. La décision du tribunal de commerce du canton de Berne du 6 février 2008

Par une décision du 6 février 2008, le tribunal rejeta la plainte de la requérante. Il justifia sa nouvelle approche par de nombreuses réclamations de la part de personnes qui avaient reçu la revue bien qu'elles eussent apposé sur leur boîte aux lettres un autocollant « Non merci – pas de publicité ». Le tribunal expliqua également que la requérante avait à sa disposition d'autres systèmes de distribution pour des prix et conditions comparables, par exemple dans le cadre de « *Swissdirectmail* », un réseau rassemblant plusieurs organisations d'envoi suisses. En outre, le tribunal de commerce estima que la partie défenderesse n'exerçait pas d'activité étatique dans ce domaine et n'était dès lors pas liée par le respect des droits de l'homme et des libertés

fondamentales. Il s'ensuivait également que la Poste, comme les concurrents privés, bénéficiait de la liberté contractuelle et pouvait formuler librement les conditions générales dans les limites de l'ordre juridique et dans le respect de l'interdiction de la discrimination.

Contre cette décision, la requérante déposa un recours en matière de droit civil auprès du Tribunal fédéral. Elle alléguait avoir subi une discrimination de la part de la Poste ainsi qu'une violation de son droit à la liberté d'expression.

3. *L'arrêt du Tribunal fédéral 20 août 2008*

Par un arrêt du 20 août 2008, le Tribunal fédéral rejeta le recours. Il souscrivit à l'avis du tribunal de commerce selon lequel la partie défenderesse, soit la Poste, ne remplissait pas de fonction étatique lorsqu'elle assurait la distribution des publications de la requérante et qu'elle n'était de ce fait pas tenue de respecter les droits fondamentaux. Cependant, la haute Cour observa que le tribunal de commerce avait reconnu dans son jugement que la partie défenderesse ne devait pas traiter la requérante de manière discriminatoire et différente par rapport à d'autres organisations comparables. Ainsi, le tribunal de commerce aurait implicitement admis un « effet horizontal » (*Drittwirkung*) du principe constitutionnel de l'interdiction de la discrimination et, après un examen détaillé, conclu à la non-violation de cette interdiction par la partie défenderesse.

Le Tribunal fédéral estima également que la question de savoir à quelles conditions la partie défenderesse est liée par les droits fondamentaux lorsqu'elle procède à la distribution des publications de la requérante pouvait rester ouverte, puisque force était de constater que les violations alléguées par la requérante n'étaient pas fondées.

Dans la mesure où la requérante avait allégué, devant le tribunal de commerce, qu'elle était victime d'un traitement discriminatoire, du fait que la partie défenderesse ne la reconnaît pas comme étant un parti politique au sens de la brochure *PromoPost*, le Tribunal fédéral estima que, selon la décision attaquée, les partis politiques sont des associations de personnes, conclues pour un certain temps et partageant des idées communes. Leur but serait, à travers la participation à des élections (surtout au Parlement) et des prises de position concernant des questions de fond, d'influencer la manière dont l'Etat est dirigé. Le Tribunal fédéral admit que, dans ses statuts, la requérante se définit comme étant un parti voué à la protection des animaux et des consommateurs. Or, elle n'établirait pas de listes électorales, mais se limiterait à soutenir des candidatures de personnes se trouvant sur d'autres listes. Par ailleurs, elle aurait, à ce jour, essentiellement donné des avis défavorables sur des candidats et se serait uniquement exprimée sur des questions concernant la protection des animaux, des consommateurs et de l'environnement local. La requérante serait ainsi typiquement une association d'intérêts, tel que le WWF ou Greenpeace. Pour ces raisons, il ne serait pas discriminatoire de la part de la partie défenderesse de ne pas considérer la requérante comme un parti politique.

Le Tribunal fédéral constata en outre que la requérante soutenait avoir été victime d'une discrimination de la part de la partie défenderesse en ce que l'activité caritative serait uniquement reconnue aux organisations d'utilité publique certifiées par la ZEWO (le Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des dons), certification qu'il ne lui serait pas possible d'obtenir en tant qu'association pour la protection des animaux et parti politique. A cet égard, le Tribunal fédéral précisa que le règlement de la ZEWO prévoit, à son article 5, chiffre 2 (voir la partie « B. Le droit et la pratique internes pertinents », ci-dessous), que le but d'une organisation pouvait être la protection de « l'environnement et de l'espace vital ». La question de

savoir si la protection des animaux était incluse dans cette catégorie pouvait en l'espèce rester ouverte, étant donné que pour la requérante, association d'intérêts politiquement engagée pour les droits des animaux, l'activité politique et idéologique se trouvait au premier plan, contrairement à ce que prévoit l'article 5, chiffre 5, du règlement de la ZEWO. Par conséquent, le Tribunal fédéral estima qu'il n'y avait pas eu de discrimination à cet égard non plus.

Le Tribunal fédéral observa également que la partie défenderesse posait une condition à la distribution de journaux gratuits dans les boîtes aux lettres portant l'autocollant « Non merci – pas de publicité » en conformité avec ses conditions générales : la parution de douze exemplaires annuels. La question de savoir si ces conditions étaient raisonnables pouvait rester ouverte, d'autant plus que selon son site internet (www.post.ch), la partie défenderesse n'exigeait actuellement plus qu'une parution « régulière », condition atténuée qui n'était pas non plus remplie par la revue du *Verein gegen Tierfabriken*, qui est publiée deux ou trois fois par an. En outre, dans la mesure où elle était distribuée alternativement dans différentes régions, le destinataire individuel ne la recevait pas de manière régulière. Dans ces conditions, un traitement différencié entre les revues de la requérante et d'autres journaux gratuits était objectivement justifié.

Le Tribunal fédéral constata que la requérante admit que son droit d'exprimer ses opinions trouvait sa limite dans le droit du destinataire de l'information à ne pas accepter certains envois non nominatifs et en indiquant cette volonté sur sa boîte aux lettres. Selon le Tribunal fédéral, le respect de l'indication « Non merci – pas de publicité », lors de la distribution d'envois non nominatifs, ne constituait ainsi pas une ingérence dans la liberté d'expression. Estimant que le terme « publicité » ne comprenait pas uniquement la publicité commerciale, mais aussi idéologique et politique, le Tribunal fédéral observa qu'il ne pouvait pas être clairement établi quel type d'envois les utilisateurs de l'autocollant « Non merci – pas de publicité » souhaitent refuser. Il ajouta que la partie défenderesse avait, pour prendre en compte les réclamations qui lui avaient été adressées, développé des critères généraux, censés correspondre aux attentes des utilisateurs de ce type d'autocollants. La haute Cour était d'avis que la requérante n'avait pas expliqué suffisamment en quoi les critères établis par la partie défenderesse seraient subjectifs ou discriminatoires et cela ne ressortirait pas non plus des considérations exposées ci-dessus. En outre, il était évident que la partie défenderesse pouvait uniquement garantir l'égalité de traitement de ses clients en s'appuyant sur des critères généraux. Partant, il n'y avait pas lieu de constater une violation du droit à la liberté d'expression.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Aux termes de l'article 2 alinéa 1 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la Poste :

« Sous la raison sociale « La Poste suisse » (la Poste) est constitué un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique et ayant son siège à Berne. »

L'extrait pertinent de la brochure *PromoPost* est ainsi libellé :

« On distingue en principe deux catégories d'envois, d'une part ceux dont le contenu a un caractère commercial, et d'autre part ceux qui sont officiels.

Envois commerciaux

Sont considérés comme envois commerciaux tous les publipostages à but publicitaire. Ils ne sont pas distribués dans les boîtes aux lettres munies d'un autocollant « Non merci – pas de publicité ».

Envois officiels

Les envois officiels sont distribués dans toutes les boîtes aux lettres ou compartiments annexes. Font partie de cette catégorie :

- a) les envois des autorités, de l'administration et des entreprises publiques de la Confédération, des cantons ou des communes, dans la mesure où il ne s'agit pas d'envois à caractère essentiellement commercial ;
- b) les feuilles et autres publications officielles ;
- c) les envois de partis politiques ;
- d) les envois de comités indépendants en rapport direct avec des élections ou des votations à venir ;
- e) les envois de nature non commerciale répondant au besoin d'information d'un large public (par exemple appels aux dons de sang / communications de travaux publics / nuisances dues au bruit ou perturbations du trafic / avis d'interruption de conduites d'alimentation en électricité, eau, gaz, du réseau téléphonique / annonces de tests des sirènes) ;
- f) les envois d'entreprises d'élimination et de recyclage (sacs pour collectes de vêtements et de chaussures, sachets pour piles usagées, etc.) ;
- g) les envois invitant à participer à des collectes de fonds organisées par des institutions spécialisées et des organisations caritatives certifiées par la Fondation ZEWO (service suisse spécialisé des institutions publiques collectant des fonds...) ; sont exclus les prospectus commerciaux de ces institutions portant sur la vente de produits dérivés ».

L'article 5 du règlement relatif au label de qualité ZEWO délivré aux organisations d'utilité publique se lit ainsi :

1. Par utilité publique, il faut entendre une contribution en faveur de la collectivité qui profite à tous et qui contribue finalement au bien-être général. Le caractère d'utilité publique est jugé sur la base de l'activité exercée par l'organisation jusqu'à la demande de certification. L'organisation doit avoir exercé cette activité pendant deux ans au moins avant le dépôt de la demande de certification.

2. Sont considérées d'utilité publique au sens du présent règlement les organisations qui se consacrent, selon leurs statuts, à une ou plusieurs des tâches suivantes :

- tâches sociales
- tâches humanitaires
- tâches socioculturelles
- protection de l'environnement et de l'espace vital.

L'exemption fiscale d'une organisation (sur le plan fédéral et cantonal) constitue un indice important de son caractère d'utilité publique.

3. L'activité d'utilité publique doit être conforme au but statutaire de l'organisation et répondre à la raison d'être de la personne morale.

4. L'organisation doit fournir la garantie qu'elle poursuit de manière adéquate, efficace et économique le but qu'elle s'est fixé. Les projets d'utilité publique doivent répondre aux principes de qualité, de continuité, de probité et de compatibilité avec l'environnement.

5. Si une organisation exerce à la fois une activité d'utilité publique et une activité politique, religieuse ou idéologique, il faut que l'activité d'utilité publique ait un caractère prédominant.

6. Dans ses contacts avec l'extérieur, l'organisation doit affirmer clairement son caractère et son orientation idéologique et fournir à cet égard des indications conformes à la vérité.

7. Ne sont pas considérées d'utilité publique les organisations dont l'activité s'exerce uniquement en faveur de ses membres (par exemple les organisations de secours mutuels) ou qui sont limitées dans leur action par des contingences politiques, religieuses ou idéologiques.

8. Ne sont pas considérées d'utilité publique les organisations

– qui poursuivent un but lucratif, à moins que les gains qu’elles réalisent ne servent statutairement à leur propre financement ou au financement d’organisations d’utilité publique poursuivant un but identique ou analogue ;

– qui consacrent l’essentiel de leur activité à la défense des intérêts économiques de tierces personnes qui n’ont aucun caractère d’utilité publique.

GRIEFS

1. Invoquant l’article 14, combiné avec l’article 10 de la Convention, la requérante allègue que le refus de la Poste suisse de procéder à la distribution de sa revue dans les boîtes aux lettres arborant un autocollant « Non merci – pas de publicité » est discriminatoire et a porté atteinte à sa liberté d’expression.

2. La requérante se plaint également de plusieurs violations du droit d’être entendu équitablement au sens de l’article 6 de la Convention. Elle soutient notamment que le tribunal de commerce du canton de Berne aurait ignoré une partie des déclarations qu’elle a faites lors des plaidoiries. Le Tribunal fédéral ne s’étant pas exprimé sur cette question, la requérante estime que son droit d’être entendue n’a pas été respecté.

3. De plus, la requérante allègue qu’en lui refusant la qualité de parti politique, notamment parce qu’elle ne disposerait pas d’une structure interne garantissant la possibilité de formation d’une vraie volonté politique, les tribunaux internes auraient violé son droit à la liberté d’association au sens de l’article 11 de la Convention.

EN DROIT

A. Sur la responsabilité de la Suisse en vertu de la Convention

Aux termes de l’article 1 de la Convention, les Etats contractants « reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis (...) [dans] la (...) Convention ».

Selon l’article 2 de la loi fédérale sur l’organisation de l’entreprise fédérale de la Poste (voir « Le droit et la pratique internes pertinents », ci-dessus), la Poste suisse est un établissement autonome de droit public. Dès lors, la question se pose de savoir si son refus de diffuser la revue de l’association requérante relève de la juridiction de l’Etat défendeur.

A cet égard, il convient de mentionner que le tribunal de commerce du canton de Berne et le Tribunal fédéral ont estimé que la Poste n’exerce pas une activité étatique lorsqu’elle procède à la distribution des revues de l’association requérante.

A la lumière de la jurisprudence de la Cour, notamment de l’affaire *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse* (n° 1) (n° 24699/94, § 47, CEDH 2001-VI) dans laquelle la Cour a jugé la Suisse responsable, en vertu de la Convention, des actes de la SSR (Société suisse de radiodiffusion et de télévision) – acteur privé –, la Cour estime que la responsabilité de l’Etat défendeur au sens de l’article 1 de la Convention pour tout manquement à l’article 10 de la part de la Poste qui en résulterait pourrait être engagée. Compte tenu de l’ensemble des circonstances, elle préfère néanmoins, comme l’a fait le Tribunal fédéral, laisser ouverte la question de l’imputabilité à la Suisse du refus de la Poste suisse de procéder à la distribution de sa revue dans les boîtes aux lettres arborant

un autocollant « Non merci – pas de publicité », étant donné que la requête s'avère de toute façon manifestement mal fondée pour les raisons suivantes.

B. Sur le grief tiré de l'article 10

1. Applicabilité de l'article 10 à la présente requête

La Cour observe que l'association requérante invoque une violation de l'article 14 combiné avec l'article 10 de la Convention, et prétend être victime d'une discrimination injustifiée en raison du refus de la Poste de distribuer ses publications dans les boîtes aux lettres affichant un autocollant « Non merci – pas de publicité ».

La Cour observe que la revue litigieuse contient des articles et des photos concernant les soins aux animaux dans l'agriculture. Elle avance également des propositions relatives aux élections au Parlement fédéral en fonction de l'attitude des candidats à l'égard de la protection des animaux. On y trouve également des reportages sur les « mauvais élèves » parmi les détenteurs d'animaux dans différentes régions. Des photos de cages, ainsi que les noms, adresses et numéros de téléphone de ces détenteurs y sont indiqués sur plusieurs pages. La revue propose également des recettes et des publicités pour des livres de cuisine végétarienne.

Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, la Cour n'est pas liée par celle que leur attribuent les requérants ou les gouvernements (voir par ex. *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, § 48, 30 avril 2009, et *Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19 février 1998, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I). Compte tenu des circonstances de l'espèce, la Cour considère comme opportun d'examiner la présente affaire en premier lieu sous l'angle de l'article 10. A la lumière de la nature et du contenu de la revue de la requérante, elle estime que les faits de la cause relèvent de l'article 10 de la Convention, qui est ainsi libellé :

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

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

2. Sur le fond

Ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'affaire *Marckx c. Belgique* (13 juin 1979, § 31, série A n° 31 ; voir également *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 49, série A n° 44), à l'engagement plutôt négatif d'un Etat de s'abstenir de toute ingérence dans les droits garantis par la Convention « peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes » à ces droits (voir l'arrêt *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* (n° 2) [GC], n° 32772/02, § 79, 30 juin 2009).

Dans le cas d'espèce, la Cour estime plus opportun d'examiner la question de savoir s'il y a eu violation de l'article 10 sous l'angle d'une éventuelle obligation positive des autorités suisses de s'assurer que la revue de la requérante soit distribuée par la Poste dans les boîtes aux lettres affichant l'autocollant « Non merci – pas de publicité ».

Pour déterminer s'il existe une obligation positive, il faut prendre en compte – souci sous-jacent à la Convention toute entière – le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu. L'étendue de cette obligation varie inévitablement, en fonction de la diversité des situations dans les Etats contractants et des choix à faire en termes de priorités et de ressources. Cette obligation ne doit pas non plus être interprétée de manière à imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif (*Appleby et autres c. Royaume-Uni*, n° 44306/98, § 40, CEDH 2003-VI, avec les affaires citées : *Rees c. Royaume-Uni*, 17 octobre 1986, série A n° 106, p. 15, § 37, et *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, pp. 3159-3160, § 116).

La Cour note d'emblée qu'en l'espèce, les parties, soit l'association requérante et la Poste suisse, ont agi en qualité de partenaires commerciaux privés. Les conditions pour la distribution des publications dans les boîtes aux lettres étaient clairement définies dans la brochure *PromoPost* et constituaient partie intégrante de l'offre s'adressant à toute personne envisageant ce procédé de distribution de publications.

La Cour estime ensuite que les autorités suisses disposaient d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un « besoin social impérieux » de refuser la distribution des publications de la requérante dans les boîtes aux lettres affichant l'autocollant « Non merci – pas de publicité ».

En ce qui concerne l'intérêt de la requérante à diffuser ses idées, la Cour estime qu'il est évident que les activités de l'association requérante, à savoir la protection des animaux et de l'environnement, relève d'un intérêt public important (*Verein gegen Tierfabriken* (n° 1), précité, § 71, confirmé dans *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)* (n° 2), précité, § 92).

En même temps, la Cour observe que la mesure attaquée par la requérante se limitait à la distribution de ses revues dans les boîtes aux lettres munies d'un autocollant « Non merci – pas de publicité ». Selon la requérante, une boîte aux lettres sur deux porterait une telle indication interdisant le dépôt de ses publications. Partant, l'impact du refus de distribution était en l'espèce considérablement limité.

Par ailleurs, il n'était pas question d'interdire la revue ou de la soumettre à un quelconque contrôle. L'association requérante n'était pas non plus empêchée de la distribuer par ses propres moyens. A cet égard, il convient de rappeler que le tribunal de commerce a expliqué qu'il existait d'autres systèmes de distribution, offrant des services à des prix et conditions comparables. En outre, la Cour observe que l'association requérante n'était pas empêchée de diffuser ses idées par d'autres biais, par exemple sur son site Internet.

Sans méconnaître le principe bien établi dans sa jurisprudence, selon lequel la liberté d'expression vaut également pour les informations et les idées qui heurtent, choquent ou inquiètent (voir, parmi beaucoup d'autres, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, § 87, CEDH 2005-II), la Cour souligne qu'il faut néanmoins tenir dûment compte de l'intérêt important de protéger les consommateurs et les habitants d'envois non souhaités. Il convient de rappeler que, d'après le Tribunal fédéral, les critères fixés par la Poste ont été édictés à la suite de réclamations adressées à la Poste par certains de ses clients, et correspondaient aux attentes des personnes faisant usage de l'autocollant « Non merci – pas de publicité » sur leur boîte aux lettres.

La Cour rappelle en outre que la cause de la requérante a fait l'objet d'un examen par deux instances internes, qui ont dûment pris en compte ses arguments. Leurs décisions sont motivées de manière convaincante et sont fondées sur des bases légales accessibles, prévisibles et très détaillées. Les tribunaux ont en particulier donné suffisamment de raisons pour lesquelles la publication de l'association requérante ne devait pas être

considérée comme un envoi d'un « parti politique » au sens de la brochure *PromoPost* et pourquoi elle ne relevait pas non plus d'une autre catégorie d'« envois officiels ». La conclusion du Tribunal fédéral selon laquelle l'activité politique de l'association requérante était prédominante par rapport à l'activité d'utilité publique et, partant, qu'elle ne pouvait pas non plus bénéficier d'une distribution de sa revue par la Poste sur cette base-là, n'apparaît pas comme déraisonnable. Il en est de même s'agissant de l'argument selon lequel la revue de la requérante, qui paraît deux ou trois fois par an, ne pouvait pas non plus être considérée comme un journal gratuit, étant donné que sa distribution n'était pas assez régulière. Par conséquent, la Cour estime que le contrôle exercé par les deux instances internes était complet, pertinent et suffisant au regard de l'article 10, notamment afin de prévenir un traitement arbitraire de la requérante.

3. Conclusion

Compte tenu de ce qui précède et à supposer même que la mesure litigieuse engage la responsabilité de la Suisse, la Cour estime qu'eu égard notamment à la marge d'appréciation dont disposaient les autorités internes dans le cas d'espèce et les décisions très détaillées et fondées en droit des tribunaux internes, l'Etat défendeur n'a pas failli à son obligation positive de protéger la liberté d'expression de la requérante.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

C. Sur le grief tiré de l'article 14, combiné avec l'article 10

La requérante soutient qu'elle est victime d'une discrimination, et ce à plusieurs égards. D'abord, elle prétend que la partie défenderesse ne la reconnaît pas comme étant un parti politique au sens de la brochure *PromoPost*. Ensuite, elle allègue que l'activité caritative serait uniquement reconnue aux organisations d'utilité publique certifiées par la ZEWO. Enfin, elle serait également discriminée par rapport aux journaux gratuits dont la distribution est garantie s'ils paraissent douze fois par an. A l'appui de ces thèses, elle invoque à cet égard l'article 14 de la Convention, qui est libellé comme il suit :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

La Cour rappelle que l'article 14 de la Convention offre une protection contre toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés garantis par les autres clauses normatives de la Convention et de ses Protocoles. Toute différence de traitement n'emporte toutefois pas automatiquement violation de cet article. Il faut démontrer que des personnes placées dans des situations analogues ou comparables jouissent d'un traitement préférentiel, et que cette distinction est discriminatoire (voir, par exemple, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, § 88, *Recueil* 1997-VII, et *Zarb Adami c. Malte*, n° 17209/02, § 71, CEDH 2006-VIII).

Selon la jurisprudence de la Cour, une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle manque de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure en cause, eu égard aux principes qui prévalent généralement dans les sociétés démocratiques. Une différence de traitement dans l'exercice d'un droit consacré par la Convention ne doit

pas seulement poursuivre un but légitime ; l'article 14 est également violé lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, par exemple, *Zarb Adami*, précité, § 72, *Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 65731/01, § 51, CEDH 2006-VI, et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, § 177, série A n° 102).

En d'autres termes, la notion de discrimination englobe d'ordinaire les cas dans lesquels un individu ou un groupe se voit, sans justification adéquate, moins bien traité qu'un autre, même si la Convention ne requiert pas le traitement plus favorable (*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 82, série A n° 94). En effet, l'article 14 n'empêche pas une différence de traitement si elle repose sur une appréciation objective des circonstances de fait essentiellement différentes et si, s'inspirant de l'intérêt public, elle ménage un juste équilibre entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention (voir, parmi d'autres, *G.M.B. et K.M. c. Suisse* (déc.), n° 36797/97, 27 septembre 2001, et *Zarb Adami*, précité, § 73).

S'agissant du cas d'espèce, la Cour n'exclut pas que la présente affaire puisse soulever un problème au regard de l'interdiction de discrimination en vertu de l'article 14, combiné avec l'article 10, de la Convention étant donné que la requérante ne tombait ni sous la définition de parti politique au sens de la brochure *PromoPost*, ni sous celle d'organisation d'utilité publique certifiée par la ZEWO, dont la distribution dans les boîtes aux lettres arborant l'autocollant « Non merci – pas de publicité » a été assurée par la Poste suisse.

En tout état de cause, la Cour estime qu'en l'espèce, le traitement différencié poursuivait un but légitime, soit la protection des consommateurs et les habitants d'envois non souhaités, et qu'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En ce qui concerne cette dernière question, la Cour renvoie à ce qu'elle a expliqué sous l'examen du grief tiré de l'article 10. Il importe en particulier de rappeler que la requérante aurait pu avoir recours à d'autres systèmes de distribution, si bien que le refus qui lui a été opposé ne l'a pas entièrement privée de la possibilité de diffuser ses idées. La Cour rappelle également que la relation entre la requérante et la Poste suisse relevait du droit privé et que les parties se trouvaient dans un rapport d'égalité.

A supposer même que, dans une telle situation, la requérante puisse se prévaloir de l'interdiction de discrimination conformément à l'article 14, la Cour estime que ni les critères de distinction établis notamment par la brochure *PromoPost* et par le règlement de la ZEWO, ni leur application au cas d'espèce n'étaient arbitraires ou déraisonnables. Par ailleurs, les griefs de la requérante ont fait l'objet d'un contrôle par deux instances internes dont les décisions sont dûment étayées et qui ont procédé à une pesée complète des intérêts en jeu, comme l'exigent les articles 10 et 14 de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

D. Les autres griefs invoqués par la requérante

Concernant les griefs tirés du droit d'être entendu au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, force est de constater que la requérante n'étaye pas de manière suffisamment précise dans quelle mesure ses déclarations, prétendument ignorées par les autorités suisses, auraient été décisives pour son procès. La Cour rappelle à cet égard également que l'article 6 § 1 ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument (voir l'arrêt *Van de Hurk c. Pays-Bas*, 19 avril 1994, § 61,

série A n° 288), d'autant plus s'agissant d'un recours volumineux comme celui de l'espèce. Il ressort du raisonnement de la Cour exposé dans l'examen du grief relatif à l'article 10 que les tribunaux internes ont pris en compte les arguments principaux de la requérante et dûment étayé leurs décisions.

Contrairement à ce qu'allègue la requérante, le fait que le Tribunal fédéral estime qu'elle est une association d'intérêts et non un parti politique ne viole pas son droit à la liberté d'association au sens de l'article 11 de la Convention. La Cour relève du reste que ce grief n'a pas été invoqué devant le Tribunal fédéral.

Il s'ensuit que ces griefs, dans la mesure où ils ont été soulevés au niveau interne, sont manifestement mal fondés et doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Claudia Westerdiek Dean Spielmann

Greffière Président

DÉCISION VEREIN GEGEN TIERFABRIKEN c. SUISSE

DÉCISION VEREIN GEGEN TIERFABRIKEN c. SUISSE