

Animal Defenders International împotriva Regatului Unit [MC] - 48876/08

Hotărârea din 22.04.2013 [MC]

Art. 10

Art. 10 § 1

Libertatea de exprimare

Refuzul de a autoriza o organizație neguvernamentală să difuzeze un spot televizat, ținând seama de interdicția impusă publicității cu caracter politic: *neîncălcare*

În fapt – Legea comunicațiilor din 2003 interzice publicitatea politică la televiziune și la radio, pentru a menține imparțialitatea mijloacelor de teledifuziune și radiodifuziune, precum și pentru a împiedica grupările puternice să obțină influență cumpărând timp de emisie. Această interdicție se aplică nu numai reclamelor cu mesaj politic, ci și organismelor ale căror obiective sunt în totalitate sau în principal de natură politică, independent de conținutul mesajului. Înainte de a fi adoptat, textul a făcut obiectul unui proces de consultare între diferite organe parlamentare și al unei analize aprofundate, în special în lumina hotărârii pronunțate de Curtea Europeană în cauza *VgT Verein gegen Tierfabriken împotriva Elveției* (în care o interdicție aplicată publicității politice a fost considerată contrară art. 10 din Convenție).

Reclamanta este o organizație neguvernamentală care militează împotriva utilizării animalelor în scopuri comerciale, științifice sau recreative. Aceasta face eforturi pentru a influența opinia publicului și a parlamentarilor, cu scopul de a obține o modificare a legislației și a politicilor publice în acest domeniu. În 2005, în cadrul unei campanii privind tratarea primatelor, aceasta a dorit să difuzeze o reclamă televizată. Centrul de autorizare a publicității televizate (*Broadcast Advertising Clearance Centre*) a refuzat să autorizeze difuzarea reclamei, pe motiv că, obiectivele reclamantei fiind de natură politică, art. 321 alin. 2 din Legea comunicațiilor interzicea o astfel de difuzare. Această decizie a fost confirmată de *High Court* și de Camera Lorzilor, aceasta din urmă stabilind, într-o hotărâre din 12 martie 2008 [(2008) UKHL 15], că interzicerea publicității politice era justificată de preocuparea de a garanta că Guvernul să nu fie ales și politicile acestuia să nu fie decise de cei care plătesc cele mai mari sume de bani.

În drept – Art. 10: Interdicția legală privind difuzarea publicității politice plătite la radio și televiziune constituie o ingerință în exercitarea de către reclamantă a drepturilor garantate de art. 10 din Convenție. Această ingerință era „prevăzută de lege” și viza menținerea imparțialității programelor TV cu privire la chestiunile de interes public și, astfel, protejarea procesului democratic. Aceasta corespundea scopului legitim constând în protejarea „drepturilor altora”. Aspectul controversat este așadar acela de a stabili dacă măsura era „necesară într-o societate democratică”.

Curtea reamintește că statul poate, cu respectarea dispozițiilor Convenției, să adopte măsuri generale care se aplică unor situații predefinite, independent de circumstanțele proprii fiecărui caz individual, chiar dacă există riscul ca aceste măsuri să conducă la apariția unor dificultăți în anumite cazuri particulare. Din jurisprudența sa rezultă că, pentru a stabili proporționalitatea unei măsuri generale, aceasta trebuie să înceapă cu analizarea opțiunilor legislative aflate la originea măsurii. Calitatea controlului parlamentar și judiciar privind necesitatea măsurii, realizat la nivel național, are o importanță deosebită în această privință. De asemenea, trebuie să se țină seama de existența riscului de abuz pe care îl poate implica relaxarea unei măsuri generale. Modul în care o măsură generală a fost aplicată faptelor unei anumite cauze permite identificarea consecințelor acesteia în practică și, prin urmare, este relevant pentru aprecierea proporționalității sale. Astfel, cu cât sunt mai convingătoare

justificările de ordin general invocate în sprijinul măsurii în cauză, cu atât mai mică este importanța acordată de Curte efectului acestei măsuri în cazul particular transmis spre examinare.

În speță, cele două părți din cauză urmăreau același obiectiv, și anume să garanteze o dezbatere liberă și pluralistă cu privire la chestiuni de interes public și, în plan mai general, să contribuie la procesul democratic. ONG-ul reclamant consideră că ar fi fost suficiente norme mai puțin restrictive. Prin urmare, Curtea trebuie să pună în balanță, pe de o parte, dreptul ONG-ului de a comunica informații și idei de interes general, de care publicul are dreptul să beneficieze, și, pe de altă parte, preocuparea autorităților de a împiedica denaturarea dezbaterii și a procesului democratic de către grupuri cu putere financiară, care beneficiază de acces privilegiat la mijloace de informare în masă influente.

În cadrul acestei puneri în balanță, în primul rând, Curtea acordă o importanță considerabilă controalelor exigente și pertinente la care organele parlamentare și judiciare au supus regimul de reglementare complex privind difuzarea la radio sau la televiziune a mesajelor politice în Regatul Unit, precum și opiniei organelor în cauză, conform căreia măsura generală în cauză era necesară pentru a împiedica denaturarea dezbaterilor cu o importanță crucială privind subiecte de interes public și, astfel, slăbirea procesului democratic. Curtea concluzionează că legea din 2003 este rezultatul unei analize excepționale a tuturor aspectelor culturale, politice și juridice ale interdicției și că aceasta a fost adoptată cu susținerea tuturor părților, fără niciun vot împotriva. De asemenea, proporționalitatea interdicției a fost dezbătută detaliat în fața *High Court* și a Camerei Lorzilor. Aceste două instanțe au analizat jurisprudența întemeiată pe Convenție și principiile relevante ale acesteia și au ajuns la concluzia că ingerința în litigiu era necesară și proporțională.

În al doilea rând, Curtea consideră important faptul că interdicția a fost concepută astfel încât să vizeze doar riscul de denaturare, împotriva căruia statul intenționa să se protejeze, și să aducă cea mai mică atingere posibilă libertății de exprimare. Aceasta observă că măsura în cauză nu se aplică decât publicității politice plătite și că este limitată la cele mai influente și cele mai costisitoare mijloace de informare în masă (radiodifuziunea și televiziunea).

Curtea respinge argumentele invocate de ONG-ul reclamant pentru a contesta justificarea alegerile legislative făcute în ceea ce privește sfera de aplicare a interdicției, în special pentru următoarele motive:

- Aceasta consideră că distincția întemeiată pe influența deosebită a radiodifuziunii și a televiziunii este coerentă. În special, aceasta admite caracterul direct și puterea acestor mijloace de informare în masă. De asemenea, consideră că, în ciuda dezvoltării lor din ultimii ani, nimic nu indică faptul că internetul și rețelele sociale au beneficiat de un transfer de influență de la mijloacele de teledifuziune și radiodifuziune suficient de important încât să devină mai puțin necesară aplicarea unor măsuri speciale acestora din urmă.

- În ceea ce privește argumentul conform căruia publicitatea difuzată la radio și la televiziune a încetat să fie mai costisitoare decât în cadrul altor mijloace de informare în masă, Curtea observă că autorii reclamelor sunt conștienți de avantajul reprezentat de reclamele difuzate prin aceste mijloace de informare și că sunt în continuare pregătiți să plătească pentru aceste reclame sume considerabile, care sunt cu mult peste posibilitățile majorității ONG-urilor care ar dori să participe la dezbaterile publice.

- Chiar dacă nu afectează direct reclamanta, relaxarea controlului asupra interdicției pentru partidele politice – organe care se află în centrul procesului democratic –, prin atribuirea unui timp de emisie gratuit pentru difuzarea mesajelor politice și electorale și a mesajelor legate de campaniile pentru referendum-uri, este un element care trebuie să fie luat în considerare de Curte pentru a aprecia proporționalitatea interdicției.

- Limitarea sferei de aplicare a interdicției astfel încât să li se permită asociațiilor care apără cauze sociale să obțină difuzarea unor reclame în afara perioadelor electorale ar da naștere unui risc de abuz (organisme cu resurse financiare considerabile ar putea să înființeze grupuri de apărare a cauzelor sociale special pentru a-și vehicula ideile sau să creeze un

număr mare de grupuri de interese similare pentru a acumula timp de emisie). În plus, este posibil să nu fie aplicabilă în practică o interdicție care impune să se facă o distincție, în fiecare caz în parte, între diferiți autori de reclame și diferite mesaje. Ținând seama de complexitatea cadrului legislativ, această formă de control ar putea fi o sursă de incertitudine, litigii, cheltuieli și întârzieri și ar putea da naștere unor acuzații privind caracterul discriminatoriu și arbitrar.

În plus, chiar dacă poate exista o tendință de renunțare la interdicții cu o sferă de aplicare largă, nu există un consens la nivel european în ceea ce privește modalitatea de reglementare a publicității politice plătite, difuzată la radio și la televiziune. Pentru a reglementa publicitatea politică, statele contractante recurg la o gamă largă de mijloace, care reflectă multitudinea diferențelor care pot fi constatate în evoluția istorică, diversitatea culturală și gândirea politică a acestor state și în viziunile lor respective asupra democrației. Această absență a unui consens extinde marja de apreciere, de altfel limitată, care trebuie acordată statului în materie de restricții impuse libertății de exprimare privind subiecte de interes public.

În cele din urmă, consecințele pe care le-a avut pentru reclamantă aplicarea interdicției în litigiu nu prevalează asupra justificărilor convingătoare prezentate în sprijinul măsurii generale. Accesul la alte mijloace de comunicare este un factor-cheie pentru a aprecia proporționalitatea unei restricții impuse accesului la mijloace de comunicare în masă potențial utile, iar ONG-ul reclamant are acces în continuare la multe alte mijloace (programe radio și TV de dezbateri, presa scrisă, internetul – inclusiv rețelele sociale).

Prin urmare, Curtea consideră că motivele prezentate de autorități pentru a justifica interdicția sunt relevante și suficiente. Așadar, măsura în litigiu nu poate fi considerată o atingere disproporționată adusă dreptului reclamantei la libertatea de exprimare.

Concluzie: neîncălcare (nouă voturi la opt).

(A se vedea și *VgT Verein gegen Tierfabriken împotriva Elveției*, nr. 24699/94, 28 iunie 2001; *TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti împotriva Norvegiei*, nr. 21132/05, 11 decembrie 2008, Notă de informare nr. 114, și *Bowman împotriva Regatului Unit* [MC], nr. 24839/94, 19 februarie 1998)