



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE CASADO COCA c. ESPAGNE

(Requête n°15450/89)

ARRÊT

STRASBOURG

24 février 1994

En l'affaire Casado Coca c. Espagne*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

Thór VILHJÁLMSSON,

A. SPIELMANN,

N. VALTICOS,

Mme E. PALM,

MM. I. FOIGHEL,

J.M. MORENILLA,

Sir John FREELAND,

M. F. BIGI,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 29 octobre 1993 et 26 janvier 1994,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 19 février 1993, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 15450/89) dirigée contre le Royaume d'Espagne et dont un ressortissant de cet État, M. Pablo Casado Coca, avait saisi la Commission le 25 mai 1989 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration espagnole reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences de l'article 10 (art. 10).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et d'assurer lui-même la défense de ses intérêts. Le 30 avril 1993, le président a déféré à sa

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 8/1993/403/481. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

demande et l'a autorisé, en outre, à utiliser la langue espagnole pendant la procédure (articles 27 par. 3 et 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. J.M. Morenilla, juge élu de nationalité espagnole (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 27 février 1993, M. R. Bernhardt, vice-président, a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. Thór Vilhjálmsson, M. A. Spielmann, M. N. Valticos, Mme E. Palm, M. I. Foighel, Sir John Freeland et M. F. Bigi, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement espagnol ("le Gouvernement"), le requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément aux ordonnances rendues en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du requérant le 29 avril 1993 et celui du Gouvernement le 13 juillet. Le 7 septembre, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait en plaidoirie.

Les 24 août et 15 septembre 1993, la Commission a fourni au greffier divers documents qu'il avait sollicités sur les instructions du président à la demande du Gouvernement. De leur côté, ce dernier et le requérant ont déposé en octobre plusieurs pièces.

5. Ainsi qu'en avait décidé le président - qui avait aussi autorisé l'agent du Gouvernement à s'exprimer en espagnol à l'audience (article 27 par. 2 du règlement) -, les débats se sont déroulés en public le 26 octobre 1993, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La chambre avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. J. BORREGO BORREGO, chef du service juridique
des droits de l'homme, ministère de la Justice, *agent*;

- pour la Commission

M. F. MARTÍNEZ, *délégué*;

- le requérant,

Me P. CASADO COCA.

La Cour a entendu leurs déclarations, ainsi que des réponses à ses questions. L'agent du Gouvernement a produit certains documents.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE LA CAUSE

6. Citoyen espagnol, Me Pablo Casado Coca a son domicile à Valldoreitx, près de Barcelone, et son cabinet d'avocat dans cette dernière ville.

7. Après son installation en 1979, il passa régulièrement des annonces publicitaires dans les pages "divers" de plusieurs journaux de Barcelone, ainsi que dans la Revue allemande d'Espagne (Revista alemana de España); en outre, il adressa à diverses entreprises des lettres proposant ses services.

8. Le conseil de l'Ordre des avocats (Junta de Govern del Col·legi d'Advocats) de Barcelone engagea contre lui de ce fait, à quatre reprises, des poursuites disciplinaires qui débouchèrent en 1981 et 1982 sur des sanctions, à savoir deux blâmes et deux avertissements. Le requérant les attaqua par des recours internes, mais ne saisit pas les juridictions compétentes.

A. La procédure ordinale

9. A partir d'octobre 1982, des annonces concernant le cabinet de l'intéressé parurent dans le bulletin de l'Association de résidents et de propriétaires de Valldoreitx. Elles occupaient environ le tiers d'une page et indiquaient le nom du requérant, accompagné de la mention "juriste" (letrado), ainsi que ses adresse et numéro de téléphone professionnels.

10. Le conseil de l'Ordre des avocats de Barcelone entama de ce chef une nouvelle instance disciplinaire contre Me Casado Coca qui reçut à nouveau, le 6 avril 1983, un avertissement écrit pour avoir enfreint l'interdiction de la publicité professionnelle (article 31 du décret royal n° 2090/82 du 24 juillet 1982 portant statut général des avocats, paragraphe 22 ci-dessous).

11. A la suite d'un recours hiérarchique du requérant, le conseil général des Ordres des avocats (Consejo general de la Abogacía) d'Espagne confirma la sanction le 3 juin 1983. Se référant à l'article 31 du statut général des avocats, tel que l'ont développé les règles pertinentes adoptées par l'Ordre des avocats de Barcelone (paragraphe 22, 24 et 27 ci-dessous), il estimait que, par leurs caractéristiques, les annonces en question débordaient les limites fixées. Il rappelait aussi que le requérant avait déjà fait l'objet récemment, pour le même motif, d'autres sanctions disciplinaires dont il fallait tenir compte pour se prononcer sur le recours.

B. La procédure devant les juridictions compétentes

12. L'intéressé saisit alors l'Audiencia Territorial de Barcelone. Il alléguait notamment que son annonce visait à informer le public et que l'avertissement violait l'article 20 de la Constitution, garantissant le droit à la liberté d'expression. Il dénonçait en outre une atteinte au principe de la légalité des délits et des peines, car les dispositions prohibant la publicité des avocats et prévoyant à cet égard des sanctions disciplinaires revêtaient un caractère réglementaire.

Le tribunal le débouta le 11 mai 1987, estimant que l'annonce litigieuse constituait un moyen publicitaire et non une simple communication d'informations. Elle figurait à côté de messages similaires d'une auto-école et d'une résidence du troisième âge; elle sortait du cadre tracé par les normes ordinales, qui autorisent des annonces destinées, sans plus, à signaler une nouvelle installation ou un changement d'adresse, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

13. Le 23 septembre 1988, le Tribunal suprême rejeta le pourvoi de Me Casado Coca, refusant par la même occasion de saisir le Tribunal constitutionnel d'un recours d'inconstitutionnalité.

Il écarta le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité en se référant à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel selon laquelle l'article 36 de la Constitution (paragraphe 18 ci-dessous) permet que la loi renvoie à un règlement la question du statut juridique des ordres professionnels et de l'exercice des professions. Il estima que l'article 20 ne protégeait pas la diffusion de messages publicitaires en tant que droit fondamental, car il ne s'agissait pas là d'exprimer des pensées, idées ou opinions, mais de signaler l'existence d'une activité professionnelle à but lucratif.

Au surplus, l'interdiction de la publicité professionnelle des avocats visait des buts légitimes: la défense de la libre concurrence et des intérêts des clients. En pareil cas, le droit dont il s'agit pouvait subir des restrictions.

C. La procédure devant le Tribunal constitutionnel

14. Le requérant introduisit ensuite un recours d'amparo auprès du Tribunal constitutionnel. Il alléguait à nouveau que l'établissement de sanctions administratives par la voie d'un décret constituait un manquement au principe de légalité consacré par la Constitution et que comme son annonce rapportait des informations véridiques (ses nom, domicile et numéro de téléphone), la sanction imposée violait l'article 20 de la Constitution.

15. Le 17 avril 1989, le Tribunal constitutionnel déclara le recours irrecevable.

D'après lui, la sanction incriminée ne violait point le droit fondamental à communiquer des informations véridiques. Le but recherché par la publicité se rattachait à l'"exercice d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle"; il consistait à "promouvoir directement ou indirectement la conclusion de contrats sur des biens meubles ou immeubles, des services, des droits ou obligations", tandis que le droit fondamental défini à l'article 20 par. 1 d) devait permettre aux citoyens de "former leurs convictions en pesant des opinions différentes et même opposées et en participant ainsi à la discussion sur des affaires publiques". L'interdiction de la publicité relative à des services professionnels ne méconnaissait pas le droit fondamental dont il s'agit.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Dispositions générales

1. La Constitution de 1978

16. L'article 20 de la Constitution garantit le droit à la liberté d'expression:

"1. Sont reconnus et protégés les droits

a) à exprimer et diffuser librement les pensées, idées et opinions oralement, par écrit ou par tout autre moyen de reproduction;

(...)

d) à communiquer et recevoir librement des informations véridiques par tous les moyens de diffusion. Les droits à la clause de conscience et au secret professionnel sont réglementés par la loi.

2. L'exercice de ces droits ne peut être restreint par aucune censure préalable.

(...)

4. Ces libertés trouvent leur limite dans le respect des droits reconnus dans le présent Titre, dans les dispositions des lois d'application et particulièrement dans le droit à l'honneur, à la vie privée, à son image et à la protection de la jeunesse et de l'enfance."

17. L'article 25 consacre le principe de la légalité des délits et des peines:

"1. Nul ne peut être condamné ou sanctionné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles se sont produites, ne constituaient pas un délit, une contravention ou une infraction administrative selon la législation alors en vigueur.

(...)"

18. L'article 36 traite des ordres professionnels:

"La loi réglemente les particularités propres du statut juridique des ordres professionnels et l'exercice des professions exigeant un diplôme. La structure interne et le fonctionnement des ordres doivent être démocratiques."

Selon la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, cet article n'interdit pas que la loi renvoie à un règlement administratif la fixation du statut juridique des ordres professionnels et l'exercice des professions (arrêts des 20 février et 24 septembre 1984).

19. La Constitution déclare abrogées toutes les dispositions antérieures contraires.

2. La loi 2/1974 sur les ordres professionnels

20. Publiée au Journal officiel de l'État le 15 février 1974, la loi 2/1974 régit le fonctionnement et l'organisation des ordres des professions libérales. Son article 1er dispose:

"Les Ordres professionnels sont des corporations de droit public, protégées par la loi et reconnues par l'État, dotées de la personnalité juridique et de la pleine capacité d'agir pour atteindre leurs objectifs."

21. L'article 5 i) réserve aux ordres le soin de réglementer l'activité professionnelle de leurs membres, de veiller à l'éthique et à la dignité professionnelles et au respect des droits des particuliers, ainsi que d'exercer des pouvoirs disciplinaires dans les domaines professionnel et interne. A ces fins, les conseils généraux compétents adoptent les statuts généraux de chaque profession, qui sont approuvés par le gouvernement. Ces statuts définissent les droits et devoirs des membres et le régime disciplinaire.

B. Dispositions particulières aux barreaux

1. Le statut général des avocats d'Espagne

a) Le régime applicable en l'espèce

22. Le décret royal n° 2090/82 portant statut général des avocats d'Espagne (Estatuto general de la Abogacía Española) fut publié au Journal officiel de l'État le 2 septembre 1982.

Article 31

"Il est interdit aux avocats

a) d'annoncer ou diffuser des renseignements sur leurs services, directement ou par le biais de moyens publicitaires, (...) ou d'émettre des avis gratuits dans des revues

professionnelles ou autres moyens de diffusion, sans l'autorisation du conseil de l'Ordre;

(...)"

Les articles 107 à 112 régissent les pouvoirs disciplinaires des conseils des Ordres. Les sanctions peuvent faire l'objet de recours devant le conseil général des Ordres des avocats (article 96 par. 1), puis devant les juridictions compétentes (article 99).

b) Le nouveau régime envisagé

23. Lors de ses sessions des 5-6 mars, 21-22 mai et 25 juin 1993, l'Assemblée des bâtonniers d'Espagne a adopté un projet de nouveau statut général, soumis à l'approbation du gouvernement. En son article 31, il dispose:

"1. Les avocats peuvent faire la publicité de leurs services et cabinets conformément à la législation en vigueur, au présent statut général et aux autres règles et décisions ordinales.

2. La publicité, directe ou indirecte, des avocats et de leurs services, ainsi que la participation des premiers à des émissions de consultation juridique dans les media, sont soumises à certaines conditions. Les avocats doivent

a) observer, outre la législation en vigueur sur la publicité, les dispositions spécifiques applicables à la profession d'avocat;

b) avoir le souci de la vérité, de la rigueur et de l'exactitude, sans nuire à la publicité des autres avocats en l'imitant ou en prêtant à confusion avec elle, sans verser dans l'autodithyrambe, la comparaison avec leurs confrères ou leur dénigrement, sans faire état de leurs propres succès professionnels, de leur clientèle ni des conditions financières de leurs prestations;

c) solliciter du conseil de l'Ordre des avocats compétent son autorisation préalable à la publicité envisagée, en précisant le contenu et les modalités de celle-ci.

Le conseil de l'Ordre peut accorder l'autorisation, la subordonner à certaines modifications ou la refuser, dans tous les cas par une décision motivée pouvant être attaquée selon la procédure prévue aux articles 130 et suivants du présent statut et devant être communiquée à l'avocat demandeur trente jours au plus après sa demande, faute de quoi il y a accord tacite.

3. Nonobstant ce qui précède, les avocats peuvent, sans communication préalable,

a) utiliser un papier à en-tête indiquant leurs nom, profession et titres universitaires ou ceux de leurs associés, l'adresse, le numéro de téléphone et autres renseignements relatifs à leur cabinet, sous la forme habituelle au sein du barreau;

b) apposer à l'extérieur de l'immeuble où le cabinet est installé ou bien qu'ils habitent, de même qu'à la porte de celui-ci ou à proximité, une enseigne ou une plaque

signalant leur cabinet et ayant les dimensions et caractéristiques habituelles dans le ressort de l'Ordre;

c) faire inscrire leur qualité d'avocat dans les annuaires de téléphone, télécopie, télex et autres;

d) communiquer par lettre ou par voie de presse les changements d'adresse, de numéro de téléphone et autres données relatives à leur cabinet, toujours sous la forme habituelle au sein de l'Ordre dont ils relèvent;

e) participer, en signalant leur qualité d'avocat, à des conférences et colloques, publier des articles dans la presse, spécialisée ou non, et faire des déclarations à la radio ou à la télévision.

4. Les avocats qui prêtent leurs services, à titre permanent ou occasionnel, à des particuliers ou à des sociétés, doivent exiger de ceux-ci qu'ils s'abstiennent de toute publicité qui ne respecterait pas les dispositions du présent statut général.

5. Le conseil de l'Ordre se prononce sur les cas prétendument douteux ou imprévus, ainsi que sur ceux d'infraction à une disposition régissant la publicité ou d'abus du droit découlant d'une règle du présent statut, et peut expressément interdire les pratiques qu'il juge contraires à l'esprit de celui-ci et sanctionner toute transgression de pareille interdiction."

2. Les règles propres au barreau de Barcelone

a) Le régime applicable en l'espèce

i. Les statuts de l'Ordre des avocats de Barcelone, de 1947

24. A l'époque de la sanction infligée au requérant, les statuts de l'Ordre des avocats de Barcelone de 1947 (Estatutos del Colegio de Abogados de Barcelona) se trouvaient encore en vigueur. Leur article 18 interdisait purement et simplement toute publicité aux avocats en ces termes:

Article 18

"Il est interdit aux avocats de publier des annonces relatives à l'exercice de leur profession comme moyen de publicité ou de propagande."

ii. La décision du 24 février 1981

25. Considérant l'interdiction de la publicité comme une importante disposition de la déontologie professionnelle, le conseil de l'Ordre des avocats de Barcelone adopta le 24 février 1981 une décision sur "les avocats et la publicité" (Acord sobre "Els advocats i la publicitat"). Elle prévoyait notamment:

"1. Principe général

Toute activité publicitaire personnelle, directe ou indirecte, visant à attirer la clientèle est interdite aux avocats.

(...)

2. Annonces autorisées

Les avocats peuvent publier des annonces de dimensions modestes dans la presse quotidienne locale pour faire part de l'installation de leur cabinet ou de modifications de composition, adresse, numéro de téléphone ou de télex.

Les dimensions et le contenu des annonces doivent être approuvés préalablement par le conseil de l'Ordre. Elles ne peuvent paraître plus de trois fois pendant une période maximale de deux mois.

(...)

6. Annuaire professionnels

Les avocats peuvent procéder à la publication de leurs nom, domicile, numéro de téléphone et de télex, avec une brève indication du type de services professionnels proposés, dans des annuaires professionnels à condition que tous les avocats aient les mêmes possibilités d'accès à ceux-ci.

(...)"

b) Le régime ultérieur

i. Les statuts de l'Ordre des avocats de Barcelone, de 1985

26. De nouveaux statuts de l'Ordre des avocats de Barcelone (Estatuts del Il.lustre Col.legi d'Advocats de Barcelona) ont paru au Journal officiel de Catalogne le 5 juin 1985. D'après leur article 19,

"1. Toute activité publicitaire personnelle visant à obtenir directement ou indirectement de la clientèle est interdite aux avocats.

2. Il leur est également interdit de donner leur consentement exprès ou tacite à toute forme de publicité qui leur serait proposée.

3. L'interdiction porte aussi bien sur la publicité orale que sur la publicité écrite ou graphique sous toutes ses formes et modalités. Elle porte également sur la publicité par le biais d'émissions de radio ou de télévision.

(...)

5. Le conseil de l'Ordre peut adopter des normes destinées à compléter la matière couverte par le présent article."

Le manquement aux dispositions des statuts constitue une faute grave ou légère, selon les cas, et peut faire l'objet de sanctions (articles 94-96 des statuts).

ii. La décision du conseil de l'Ordre des avocats de Barcelone, de 1985

27. Le 5 février 1985, le conseil de l'Ordre modifia les règles prévues dans sa décision de 1981 (paragraphe 25 ci-dessus), en interdisant aux avocats d'adresser aux media des communiqués de presse impliquant une publicité personnelle.

iii. Les normes adoptées en 1991 par le conseil des Ordres des avocats de Catalogne

28. Le 4 juillet 1991, le conseil des Ordres des avocats de Catalogne (Consell dels Col·legis d'Advocats de Catalunya) a adopté de nouvelles normes sur la publicité. Elles abrogent les dispositions antérieures figurant dans les statuts et les décisions des Ordres des avocats de la région (article 6).

Leur exposé des motifs indique:

"La publicité par les avocats est traditionnellement considérée comme peu compatible avec l'éthique professionnelle. Toutefois, il est évident que la publicité, à condition de ne pas dépasser certaines limites, ne porte point atteinte aux principes essentiels de la déontologie de la profession: probité et indépendance. Aujourd'hui l'information est l'un des fondements des pays démocratiques et un droit des usagers.

(...)"

Leurs articles 2 et 3 opèrent une distinction en la matière:

"Article 2

Publicité autorisée

Un avocat peut:

(...)

b) publier des documents, circulaires ou articles sur des sujets juridiques y compris dans la presse non spécialisée en droit, en les signant et en indiquant sa qualité d'avocat;

c) avoir accès aux media en donnant son avis personnel sur des sujets présentant un intérêt pour l'opinion publique ou sur des affaires dans lesquelles il intervient en tant qu'avocat, en veillant toujours à sauvegarder le secret professionnel;

d) éditer des brochures explicatives concernant les caractéristiques du cabinet, les avocats qui y travaillent et les matières traitées. Cette publicité doit être préalablement approuvée par le conseil de l'Ordre. Un avocat peut éditer aussi des circulaires d'information sur des matières juridiques. Les brochures et circulaires visées au présent paragraphe peuvent être diffusées seulement parmi les clients de l'avocat et non parmi les tiers;

(...)."

"Article 3

Publicité non autorisée

L'avocat ne peut faire un autre type de publicité que celui autorisé par l'article précédent. Il ne peut en particulier:

a) faire la publicité de ses services en signalant ses succès professionnels, en citant le nom de ses clients, en se comparant à d'autres avocats ou en permettant que d'autres personnes agissent de la sorte sans s'y opposer;

b) envoyer des brochures, circulaires ou autres documents ou proposer ses services en dehors de sa clientèle;

(...)

e) faire de la publicité dans la presse, la radio ou la télévision à l'exception de celle autorisée par l'article 2."

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

29. Me Casado Coca a saisi la Commission le 25 mai 1989. Il alléguait plusieurs violations de la Convention: a) de l'article 7 (art. 7), en ce que le régime disciplinaire des barreaux d'Espagne obéissait à un décret et non à une loi; b) de l'article 10 (art. 10), car le conseil de l'Ordre des avocats de Barcelone lui avait infligé un avertissement pour avoir publié une annonce dans un bulletin d'information locale; c) de l'article 4 par. 2 (art. 4-2), faute pour les avocats espagnols de pouvoir choisir une spécialisation professionnelle; d) de l'article 14 combiné avec l'article 10 (art. 14+10), dans la mesure où les membres d'autres professions libérales jouiraient de possibilités plus larges en matière de publicité professionnelle.

30. Le 2 décembre 1991, la Commission a retenu la requête (n° 15450/89) quant au grief relatif à l'article 10 (art. 10); elle l'a déclarée irrecevable pour le surplus. Dans son rapport du 1er décembre 1992 (article 31) (art. 31), elle conclut par neuf voix contre neuf, avec la voix prépondérante du président, à la violation de l'article 10 (art. 10). Le texte intégral de son avis, ainsi que des deux opinions dissidentes dont il s'accompagne, figure en annexe au présent arrêt*.

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 285-A de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

31. Dans son mémoire du 13 juillet 1993, le Gouvernement invite la Cour à juger

"- que la présente affaire n'entre pas dans le champ d'application de l'article 10 (art. 10);

- et que, si l'on applique l'article 10 (art. 10) dans la présente affaire, le Royaume d'Espagne n'a pas manqué à ses obligations découlant de la Convention".

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 10 (art. 10)

32. Me Casado Coca se plaint de la sanction disciplinaire que le conseil de l'Ordre des avocats de Barcelone lui a infligée le 6 avril 1983 pour avoir publié dans plusieurs numéros d'un bulletin d'information local une annonce relative à son étude. Il invoque l'article 10 (art. 10) de la Convention, aux termes duquel

"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 (art. 10) n'empêche pas les États 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."

A. Applicabilité de l'article 10 (art. 10)

33. Le Gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 10 (art. 10). Les annonces passées par le requérant ne représenteraient nullement une information commerciale, mais de la simple publicité; il les aurait payées à

seule fin d'attirer davantage de clients. Or la publicité en tant que telle ne relèverait pas de la liberté d'expression; en effet, une annonce ne poursuivrait pas l'intérêt général mais celui, particulier, des individus concernés. Octroyer à la publicité les garanties de l'article 10 (art. 10) équivaudrait à dénaturer la portée de ce texte.

34. D'après le requérant, les données figurant dans ses annonces constituaient bien une information destinée au public; à supposer qu'elles aient pu amener un afflux de clientèle, ce serait parce que les citoyens les avaient estimées utiles et nécessaires. D'ailleurs, la publicité serait un concept général qui couvrirait plusieurs catégories, selon le contenu politique ou commercial des informations ou idées en question. D'autre part, la protection des droits de l'homme ne devrait pas nécessairement promouvoir un intérêt général; elle pourrait servir des intérêts privés.

35. La Cour souligne d'abord que l'article 10 (art. 10) garantit la liberté d'expression à "toute personne"; il ne distingue pas d'après la nature, lucrative ou non, du but recherché (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Autronic AG c. Suisse* du 22 mai 1990, série A n° 178, p. 23, par. 47); une différence de traitement à cet égard pourrait, le cas échéant, tomber sous le coup de l'article 14 (art. 14).

Dans son arrêt *Barthold c. Allemagne* du 25 mars 1985 (série A n° 90, pp. 20-21, par. 42), la Cour avait laissé ouverte la question de savoir si la publicité commerciale comme telle bénéficie des garanties de l'article 10 (art. 10), mais sa jurisprudence ultérieure fournit des indications à cet égard. L'article 10 (art. 10) ne joue pas seulement pour certains types de renseignements, d'idées ou de modes d'expression (arrêt *markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne* du 20 novembre 1989, série A n° 165, p. 17, par. 26), notamment ceux de nature politique; il englobe aussi l'expression artistique (arrêt *Müller et autres c. Suisse* du 24 mai 1988, série A n° 133, p. 19, par. 27), des informations à caractère commercial (arrêt *markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann* précité, *ibidem*) - la Commission le rappelle à juste titre -, ou même de la musique légère et des messages publicitaires diffusés par câble (arrêt *Groppera Radio AG et autres c. Suisse* du 28 mars 1990, série A n° 173, p. 22, paras. 54-55).

36. En l'occurrence, les annonces litigieuses indiquaient simplement les nom, profession, adresse et numéro de téléphone du requérant. Elles visaient assurément un but publicitaire, mais elles fournissaient aux personnes ayant besoin d'une assistance juridique des renseignements d'une utilité certaine et de nature à faciliter leur accès à la justice.

37. L'article 10 (art. 10) entre donc en jeu.

B. Observation de l'article 10 (art. 10)*1. Existence d'une ingérence d'une "autorité publique"*

38. Selon le Gouvernement, si ingérence il y a, elle ne venait pas d'une "autorité publique" au sens de l'article 10 par. 1 (art. 10-1). L'avertissement écrit du conseil de l'Ordre de Barcelone (paragraphe 10 ci-dessus) s'analyserait en une sanction interne imposée à Me Casado Coca par ses pairs. L'État espagnol se serait borné à entériner, sous la forme d'un décret royal, le statut général élaboré par les avocats eux-mêmes, dont l'article 31 interdisait la publicité professionnelle (paragraphe 22 ci-dessus).

39. Avec le requérant et la Commission, la Cour note pourtant que l'article 1er de la loi de 1974 sur les ordres professionnels affirme leur caractère de corporations de droit public (paragraphe 20 ci-dessus). Cette nature se trouve encore renforcée, pour les Ordres des avocats, par leur but d'intérêt général: la promotion d'une assistance juridique libre et adéquate, doublée d'un contrôle public de l'exercice de la profession et du respect de la déontologie professionnelle (voir, pour un Ordre des avocats, les arrêts Van der Musselle c. Belgique du 23 novembre 1983, série A n° 70, p. 15, par. 29 in fine, et H. c. Belgique du 30 novembre 1987, série A n° 127-B, pp. 27-28, paras. 24-29; voir aussi, mutatis mutandis, pour un Ordre des médecins, l'arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A n° 43, pp. 26-27, par. 64). En outre, la décision incriminée fut adoptée conformément aux dispositions applicables aux avocats de Barcelone et se prêtait à des recours devant les juridictions compétentes (paragraphe 22 ci-dessus). Tant ces dernières que le Tribunal constitutionnel, tous organes de l'État, confirmèrent la sanction (paragraphes 12, 13 et 15 ci-dessus). En ce sens, on peut considérer qu'il y a eu ingérence d'une "autorité publique" dans le droit de Me Casado Coca à communiquer librement des informations.

2. Justification de l'ingérence

40. Une telle ingérence viole l'article 10 (art. 10) sauf si elle était "prévues par la loi", tournée vers un but légitime au regard de l'article 10 par. 2 (art. 10-2) et "nécessaire, dans une société démocratique", pour l'atteindre (voir notamment l'arrêt Thorgeir Thorgeirson c. Islande du 25 juin 1992, série A n° 239, p. 25, par. 56).

a) "Prévues par la loi"

41. D'après le requérant, la sanction litigieuse manquait de base légale valable. La loi de 1974 serait devenue caduque après l'entrée en vigueur en 1978 de la Constitution, qui abroge tous les textes antérieurs contraires

(paragraphe 19 ci-dessus); adopté en exécution de ladite loi, le statut des avocats aurait subi le même sort.

42. Gouvernement et Commission s'accordent à considérer que la mesure disciplinaire reposait sur la défense faite aux avocats de recourir à la publicité, qui figure à l'article 31 du statut de ceux-ci, ainsi que dans les statuts de l'Ordre des avocats de Barcelone et les décisions de son conseil (paragraphe 22, 24 et 25 ci-dessus).

43. Il incombe au premier chef aux autorités nationales, et spécialement aux cours et tribunaux, d'interpréter et appliquer le droit interne (voir, entre autres, l'arrêt Thorgeir Thorgeirson précité, p. 25, par. 58). En l'espèce, le Tribunal suprême, pour écarter le grief tiré de la violation du principe de légalité, s'appuya sur la jurisprudence du Tribunal constitutionnel en la matière (paragraphe 13 et 18 ci-dessus). La Cour trouve raisonnables cette interprétation et celle de l'article 20 de la Constitution retenue par la haute juridiction dans sa décision du 17 avril 1989 (paragraphe 15-16 ci-dessus), à la lumière du libellé des dispositions en cause (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Castells c. Espagne du 23 avril 1992, série A n° 236, p. 21, par. 37) et de l'état de sa propre jurisprudence à l'époque. Bref, l'ingérence était "prévues par la loi".

b) But légitime

44. Gouvernement et Commission trouvent de manière générale dans la "protection des droits d'autrui", en particulier ceux du public et des autres membres du barreau, le but essentiel de l'interdiction qui frappe les avocats en matière de publicité professionnelle. Le premier souligne en outre que la publicité a toujours passé pour incompatible avec la dignité de la profession, le respect dû aux confrères et l'intérêt du justiciable.

45. Pour le requérant, l'opinion de la Commission ne se défend que dans l'hypothèse d'une publicité comparative ou mensongère, mais non lorsqu'une annonce se borne à communiquer des renseignements professionnels. La prohibition litigieuse permettrait de maintenir une discrimination entre les avocats qui pratiquent à titre libéral et ceux qui travaillent comme "salariés", "fonctionnaires" ou "professeurs de faculté": pour les premiers, la publicité serait le seul mode d'accès possible à la clientèle, alors que les seconds posséderaient des moyens supplémentaires de se faire connaître des clients potentiels grâce aux postes ou fonctions qu'ils occupent. De surcroît, l'interdiction ne vaudrait ni pour les grands cabinets de conseil juridique agissant à l'échelle internationale, ni pour les compagnies d'assurances offrant elles aussi des services d'assistance juridique. Loin de représenter une mesure de sauvegarde des avocats "libéraux", elle constituerait une manière de préserver les intérêts de certains professionnels privilégiés.

46. La Cour n'a pas lieu de douter que les dispositions ordinales incriminées tendaient à protéger les intérêts du public dans le respect des

membres du barreau. A cet égard, il faut tenir compte de la nature spécifique de la profession qu'exerce un avocat; en sa qualité d'auxiliaire de la justice, il bénéficie du monopole et de l'immunité de plaidoirie, mais doit témoigner de discrétion, d'honnêteté et de dignité dans sa conduite. Les limitations à la publicité trouvaient traditionnellement leur source dans ces particularités. Quant à la décision contestée, rien ne montre que l'intention du conseil de l'Ordre à l'époque ne coïncidait pas avec le but reconnu de la législation. Au surplus, les circonstances mentionnées par Me Casado Coca concernent surtout les modalités d'application de ladite législation et touchent donc à l'appréciation de la nécessité de la mesure.

c) "Nécessaire dans une société démocratique"

47. Selon le requérant, la sanction litigieuse n'était pas "nécessaire dans une société démocratique", car elle portait une atteinte disproportionnée à son droit de diffuser des messages à caractère commercial, droit que l'article 10 (art. 10) garantirait aux avocats tout comme aux autres citoyens. Il ajoute que pour être admissible une telle restriction doit exprimer une volonté d'autolimitation librement et démocratiquement consentie; or il n'en irait pas ainsi en l'espèce.

48. Le Gouvernement, lui, estime que les normes ordinales espagnoles critiquées réunissent ces caractéristiques. Elles refléteraient l'idée que les avocats eux-mêmes se font de leur profession comme auxiliaires de la justice, ce qui exclurait un exercice purement commercial. En outre, elles correspondaient en 1982 à la pratique commune et générale des barreaux européens, même si l'on constate depuis lors l'amorce d'un certain assouplissement en la matière.

Au demeurant, la sanction infligée à Me Casado Coca revêtait une nature presque symbolique. Elle réprimait en réalité une activité publicitaire répétitive de l'intéressé: celui-ci avait déjà reçu des blâmes et avertissements pour les annonces qu'il avait passées dans la section "divers" de plusieurs journaux et pour les lettres circulaires qu'il avait adressées à des entreprises (paragraphe 7-8 ci-dessus). Dans ces conditions, et quand il s'agit de discours commercial, le Gouvernement revendique pour les autorités compétentes une marge d'appréciation considérable.

49. D'après la Commission, interdire d'une manière quasi absolue toute publicité aux avocats paraît excessif et cadre mal avec le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté de communiquer des informations et son corollaire, le droit de les recevoir. L'annonce du requérant présentait des indications tout à fait neutres (ses nom, profession, adresse et numéro de téléphone professionnels) et ne contenait pas des informations fausses ou désobligeantes envers ses confrères; il était donc en droit de les diffuser, tout comme sa clientèle potentielle était en droit d'en bénéficier.

50. Selon la jurisprudence de la Cour, les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une

ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur les normes pertinentes et sur les décisions les appliquant (voir, entre autres, l'arrêt *Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann* précité, série A n° 165, p. 20, par. 33). Pareille marge d'appréciation s'impose spécialement dans le domaine complexe et fluctuant de la concurrence déloyale (*ibidem*). Il en va de même de la publicité. La tâche de la Cour se limite donc en l'occurrence à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe et sont proportionnées (voir, entre autres, *ibidem* et l'arrêt *Barthold* précité, série A n° 90, p. 25, par. 55).

51. La publicité constitue pour le citoyen un moyen de connaître les caractéristiques des services et des biens qui lui sont offerts. Néanmoins, elle peut parfois faire l'objet de restrictions destinées, notamment, à empêcher la concurrence déloyale et la publicité mensongère ou trompeuse. Dans certains contextes, même la publication de messages publicitaires objectifs et véridiques pourrait subir des limitations, tendant au respect des droits d'autrui ou fondées sur les particularités d'une activité commerciale ou d'une profession déterminées. Elles appellent cependant un contrôle attentif de la Cour, laquelle doit mettre en balance les exigences desdites particularités avec la publicité en cause et, à cet effet, considérer la sanction incriminée à la lumière de l'ensemble de l'affaire (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann* précité, série A n° 165, p. 20, par. 34).

52. En l'espèce, Me Casado Coca reçut le 6 avril 1983 un avertissement écrit du conseil de l'Ordre des avocats de Barcelone pour avoir enfreint la prohibition de la publicité professionnelle (paragraphe 10 et 22 ci-dessus). En confirmant la sanction, le conseil général des Ordres des avocats d'Espagne estima que par leurs caractéristiques, les annonces en question excédaient les limites fixées par les règles pertinentes de l'Ordre des avocats de Barcelone; motivation reprise par l'Audiencia Territorial de Barcelone (paragraphe 11, 12, 24 et 25 ci-dessus). La Cour note que lesdites règles autorisaient la publicité dans certains cas - au moment de l'installation d'un cabinet ou lors d'un changement de composition, d'adresse ou de numéro de téléphone -, et sous certaines conditions (paragraphe 25 ci-dessus). L'interdiction n'était donc pas absolue.

53. Requérant et Commission tirent argument du fait qu'en Espagne et dans certains autres pays européens, des entreprises commerciales telles les compagnies d'assurances ne subissent pas de restrictions à la publicité de leurs services de conseil juridique.

54. De l'avis de la Cour, on ne saurait les comparer à un avocat exerçant à titre libéral. Son statut spécifique le place dans une situation centrale dans l'administration de la justice, comme intermédiaire entre le justiciable et les tribunaux, ce qui explique à la fois les normes de conduite imposées en général aux membres du barreau et les pouvoirs de surveillance et de contrôle dévolus aux conseils des différents Ordres.

Toutefois, la réglementation de la profession d'avocat, notamment dans le domaine de la publicité, varie d'un pays à l'autre en fonction des traditions culturelles. D'autre part, la majorité des États contractants, dont l'Espagne, connaissent depuis quelque temps une évolution vers un assouplissement, en raison des changements dans leurs sociétés respectives et notamment du rôle croissant des media dans celles-ci. Le Gouvernement mentionne ainsi, à titre d'exemples, le code de déontologie des avocats de la Communauté européenne (Strasbourg, 28 octobre 1988) et les conclusions de la Conférence des grands Ordres d'Europe (Cracovie, 24 mai 1991); tout en maintenant le principe de l'interdiction, ces textes autorisent les avocats à s'exprimer devant les media, à se faire connaître et à participer au débat public. Suivant ces directives, le conseil des Ordres des avocats de Catalogne admet, dans ses nouvelles normes en matière de publicité (4 juillet 1991), la publication de circulaires ou articles, y compris dans la presse (paragraphe 28 ci-dessus). Plus récemment, le gouvernement a commencé d'examiner un projet de nouveau statut des avocats d'Espagne qui libéralise la matière dans une certaine mesure (paragraphe 23 ci-dessus).

55. Ce large éventail de réglementations et les différences de rythme dans les États membres du Conseil de l'Europe montrent la complexité du problème. Grâce à leurs contacts directs et constants avec leurs membres, les autorités ordinales ou les cours et tribunaux du pays se trouvent mieux placés que le juge international pour préciser où se situe, à un moment donné, le juste équilibre à ménager entre les divers intérêts en jeu: les impératifs d'une bonne administration de la justice, la dignité de la profession, le droit de toute personne à recevoir une information sur l'assistance juridique et la possibilité pour un avocat de faire de la publicité pour son cabinet.

56. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la réaction des autorités compétentes ne pouvait, à l'époque (1982-1983), passer pour disproportionnée au but recherché.

57. En conclusion, aucune violation de l'article 10 (art. 10) ne se trouve établie.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, à l'unanimité, que l'article 10 (art. 10) est applicable en l'espèce;
2. Dit, par sept voix contre deux, qu'il n'a pas été violé.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 24 février 1994.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune à M. Thór Vilhjálmsson et Mme Palm.

R. R.
M.-A. E.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE À M. LE JUGE THÓR
VILHJÁLMSSON ET Mme LE JUGE PALM*(Traduction)*

Avec la majorité de la chambre, nous estimons que l'article 10 (art. 10) de la Convention s'applique en l'espèce et qu'il y a eu une ingérence, laquelle était prévue par la loi et poursuivait un but légitime.

Quant à la nécessité, toutefois, nous souscrivons aux paragraphes 54 à 65 du rapport de la Commission. Nous concluons en conséquence à la violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention.