SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 15450/89
présentée par Pablo CASADO COCA
contre l'Espagne

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 2 décembre 1991 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
J.A. FROWEIN
E. BUSUTTIL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.C. GEUS
A.V. ALMEIDA RIBEIRO
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 25 mai 1989 par Pablo CASADO COCA contre l'Espagne et enregistrée le 6 septembre 1989 sous le No de dossier 15450/89;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :
EN FAIT

Le requérant est un ressortissant espagnol, né en 1938, et domicilié à Valldoreix (Barcelone). Il est avocat au barreau de Barcelone.

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

Le requérant ouvrit un cabinet d'avocat en 1979 à Barcelone. Il fit ensuite publier de manière régulière des annonces publicitaires de son cabinet dans les pages de petites annonces de plusieurs journaux de cette ville. Il fit de même dans la Revue allemande d'Espagne et adressa aussi à diverses entreprises des lettres proposant ses services. Les activités publicitaires du requérant motivèrent l'ouverture de plusieurs procédures disciplinaires à son encontre par le Conseil de l'Ordre de Barcelone qui se terminèrent par l'imposition de diverses sanctions d'avertissement en 1981. Le requérant ne fit pas de recours internes contre ces sanctions.

A partir d'octobre 1982 le requérant fit publier une annonce publicitaire de son cabinet d'avocat dans plusieurs numéros du bulletin

de l'Association de résidents et de propriétaires de Valldoreix (Barcelone). L'annonce qui occupait environ le tiers d'une page, indiquait succintement le nom du requérant suivi de la mention "juriste" ("Letrado") et de son adresse et numéro de téléphone professionnels.

Le Conseil de l'Ordre des Avocats de Barcelone décida de l'ouverture d'une nouvelle procédure disciplinaire pour ce motif à l'encontre du requérant. Cette procédure aboutit le 5 avril 1983 dans l'adoption d'une sanction d'avertissement pour infraction de l'interdiction de publicité professionnelle prévue à l'article 31 du Décret royal 2090/82 portant statut général des avocats.

Le requérant fit alors un recours hiérarchique auprès du Conseil Général de l'Ordre des Avocats qui confirma le 3 juin 1983 la sanction imposée rappelant notamment que le requérant avait fait par le passé l'objet d'autres sanctions disciplinaires pour le même motif.

Le requérant saisit alors la juridiction administrative alléguant d'une part que son annonce visait à informer le public et d'autre part que la sanction qui lui avait été imposée portait atteinte à l'article 20 de la Constitution garantissant le droit à la liberté d'expression. Le 11 mai 1987, l'Audiencia Territorial de Barcelone rejeta son recours. Le requérant releva appel qui fut rejeté le 23 septembre 1988 par le Tribunal suprême. Cette juridiction soulignait notamment que l'article 20 de la Constitution ne protégeait pas la diffusion de messages publicitaires en tant que droit fondamental et que l'interdiction de la publicité professionnelle des avocats visait des buts légitimes, à savoir, la protection de la libre concurrence et la protection des intérêts des clients.

Contre cette décision le requérant introduisit un recours d'"amparo" auprès du Tribunal constitutionnel. Il faisait valoir notamment qu'il était contraire au principe de légalité reconnu par la Constitution d'établir des sanctions disciplinaires par la voie d'un règlement administratif et que dans la mesure où l'annonce rapportait des informations véritables, à savoir son nom, son domicile et son téléphone, il était contraire à l'article 20 de la Constitution de lui imposer des sanctions pour ce motif.

Par décision du 17 avril 1989, le Tribunal constitutionnel rejeta le recours au motif que la publicité n'était pas visée par l'article 20 de la Constitution et que la question de la légalité des sanctions disciplinaires n'était pas susceptible d'être soulevée dans le cadre du recours d'"amparo".

GRIEFS

1. Le requérant se plaint d'abord du fait que la question des fautes et sanctions disciplinaires applicables aux avocats n'est pas en Espagne réglementée par une loi au sens formel mais par un décret. Il estime cette situation contraire au principe de légalité reconnu par l'article 7 de la Convention.

2. D'autre part, le requérant se plaint que le décret royal 2090/82 restreint le droit des avocats à informer le public et que la sanction d'avertissement qui lui a été imposée pour avoir fait publier une annonce constitue une mesure d'ingérence qui est contraire au droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention. Il considère plus particulièrement que la publicité constitue un moyen pour permettre aux avocats indépendants d'exercer librement leur profession étant donné qu'ils sont concurrencés de manière déloyale par les avocats salariés ou fonctionnaires qui, en Espagne, ont le droit de s'inscrire au barreau.

3. Le requérant fait valoir de surcroît qu'il n'est pas loisible

aux avocats espagnols de prendre une spécialisation professionnelle, ce qui méconnaît l'article 4 par. 2 de la Convention. De plus, les avocats font l'objet, selon lui, d'une discrimination dans le domaine de la publicité professionnelle par rapport à d'autres professions libérales, notamment la profession médicale, qui jouissent de possibilités plus larges pour annoncer leurs services, ce qui serait contraire à l'article 14 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La présente requête a été introduite le 25 mai 1989 et enregistrée le 6 septembre 1989.

Le 25 février 1991 la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 7 juin 1991 après prorogation, par le Président de la Commission, du délai initialement fixé au 10 mai 1991. Le requérant a présenté ses observations en réponse le 24 juin 1991.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint en premier lieu qu'en Espagne le régime disciplinaire applicable aux avocats est régi par un simple décret et non pas par une loi au sens formel, ce qui, d'après lui, porte atteinte à l'article 7 par. 1 (art. 7-1) de la Convention.

Cette disposition se lit comme suit :

"1.Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise."

Toutefois, la Commission n'estime pas devoir aborder ce grief de manière abstraite mais par rapport aux circonstances du cas d'espèce. Elle constate que le requérant n'a point fait l'objet de condamnation pénale et que l'infraction qui lui a été reprochée et la sanction disciplinaire qui lui a été infligée étaient expressément prévues par le Décret Royal 2090/82. L'on ne saurait donc déceler en l'espèce aucune apparence d'atteinte à l'article 7 (art. 7) de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant considère que la sanction disciplinaire qui lui a été infligée pour avoir publié des annonces indiquant son nom, sa condition de juriste et son adresse professionnelle dans une publication locale constitue une ingérence injustifiée dans sa liberté d'expression. Il invoque l'article 10 (art. 10) de la Convention, disposition qui se lit comme suit :

"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."

Le Gouvernement estime que les annonces publiées par le requérant n'avaient pas pour but de transmettre des informations ou des idées mais d'attirer la clientèle vers son cabinet d'avocat. Or, ce type d'activité, purement publicitaire, n'est pas couvert par l'article 10 (art. 10) de la Convention.

Le requérant allègue pour sa part que le droit fiscal espagnol ne fait pas de différence entre activités professionnelles et activités commerciales. Il est donc arbitraire d'interdire la publicité destinée à attirer des clients vers un professionnel libéral tout en estimant licite celle destinée à les attirer vers des produits ou des services commerciaux.

La Commission rappelle que selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme les informations de caractère commercial "ne sauraient être exclues du domaine de l'article 10 par. 1 (art. 10-1), lequel ne s'applique pas seulement à certaines catégories de renseignements, d'idées ou de modes d'expression" (Cour eur. D.H., arrêt Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann du 20 novembre 1989, série A n° 165, p. 17, par. 26).

D'autre part, le Gouvernement considère que l'avertissement adressé au requérant par le Conseil de l'Ordre des Avocats de Barcelone ne constitue pas l'"ingérence d'une autorité publique" au sens du paragraphe 1 de l'article 10 (art. 10) de la Convention. En effet, l'interdiction de la publicité professionnelle est prévue par l'article 31 du Décret royal 2090/82 portant Statut général des Avocats. Or, le texte de ce Décret a été élaboré - en suivant les dispositions de la loi 2/1974 sur les ordres professionnels - par l'Assemblée des Bâtonniers d'Espagne et par le Conseil général des Avocats. Le Gouvernement, après avoir recueilli l'avis favorable du Conseil d'Etat et du Conseil général du Pouvoir judiciaire s'est limité à entériner la réglementation interne adoptée par les organes représentatifs des avocats eux-mêmes.

L'interdiction de la publicité a été reprise d'ailleurs par les statuts de l'Ordre des Avocats de Barcelone (publiés au journal officiel de Catalogne du 13 mai 1985) et par les normes de déontologie professionnelle adoptées par la Conférence des Bâtonniers d'Espagne tenue les 28 et 29 mai 1987. L'avertissement adressé au requérant a donc le caractère d'une sanction interne à la profession adoptée par ses pairs.

Pour sa part, le requérant admet que le problème de la publicité des avocats se poserait différemment si l'interdiction résultait de l'autolimitation décidée démocratiquement et librement par les avocats eux-mêmes. Cependant, affirme-t-il, les normes sur lesquelles se fonde à présent l'interdiction, n'ont pas été élaborées avec la véritable participation des professionnels indépendants. De surcroît les tableaux de l'Ordre ne sont pas formés exclusivement par des avocats indépendants mais aussi et surtout par des fonctionnaires et des salariés inscrits au tableau et qui n'ont pas les mêmes intérêts que les avocats indépendants. La publicité constitue un moyen de permettre

un exercice vraiment libre et indépendant de la profession d'avocat.

Le requérant ajoute que, dans la mesure où les autorités espagnoles tolèrent cette situation de concurrence déloyale à l'intérieur des barreaux espagnols, sans modifier le cadre législatif "corporatiste" qui la rend possible, elles sont responsables de l'ingérence que le requérant a subie dans son droit à diffuser des informations objectives - nom, adresse et téléphone professionnels - garanti par l'article 10 (art. 10) de la Convention.

En ce qui concerne la justification de la sanction, le Gouvernement considère qu'elle était prévue par la loi et qu'elle était nécessaire dans une société démocratique pour la protection des droits d'autrui, notamment des jeunes avocats et des justiciables. Il explique plus particulièrement que les jeunes avocats se trouveraient autrement dans l'impossibilité de concurrencer la publicité des cabinets bien établis et que la dignité requise par la profession d'avocat - auxiliaire de la justice - pourrait se voir compromise par la publicité de type commercial de leurs services professionnels.

Le Gouvernement tire argument de la décision de la Commission dans l'affaire Hempfing c/ la République Fédérale d'Allemagne (N° 14622/89, déc. 7.3.91 non publiée) aux termes de laquelle la réprimande à un avocat pour avoir adressé une lettre de nature exclusivement publicitaire à divers clients potentiels constitue une ingérence nécessaire pour la protection des droits d'autrui au sens du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2) de la Convention. D'ailleurs, la sanction imposée en l'espèce au requérant - récidiviste - a été légère et doit être considérée comme proportionnelle au but légitime poursuivi.

Le requérant estime pour sa part que l'ingérence était prévue par une loi qui est contraire à la Constitution espagnole. Elle visait à préserver la situation privilégiée de certains membres de l'Ordre qui en même temps sont salariés d'entreprises ou fonctionnaires de l'Administration et qui disposent ainsi de moyens d'accès à la clientèle. Le requérant admettrait l'interdiction de la publicité si elle résultait des normes internes librement et démocratiquement acceptées par les seuls avocats indépendants. Toutefois, souligne-t-il, les tableaux de l'Ordre des avocats ne représentent pas en Espagne les intérêts des avocats indépendants puisque les avocats salariés ou fonctionnaires, qui en constituent la majorité, ont intérêt à rendre difficile l'accès de l'avocat indépendant à la clientèle. Le requérant est d'avis, finalement, que même si la sanction n'a pas été sévère, elle constitue néanmoins une ingérence injustifiée dans l'exercice de son droit fondamental à s'exprimer reconnu par l'article 10 (art. 10) de la Convention.

La Commission estime en premier lieu qu'elle n'a pas pour tâche de dire quelle doit être la composition appropriée du tableau de l'Ordre des avocats ni quels devraient être les critères auxquels doivent répondre les avocats pour s'y inscrire, questions qui demeurent de manière générale étrangères aux problèmes posés par la présente requête au titre de la Convention. En effet, il échet à la Commission exclusivement de déterminer si, dans les circonstances d'espèce - l'imposition d'une sanction disciplinaire au requérant pour la publication d'annonces dans le bulletin de l'Association de résidents et propriétaires de Valldoreix - les autorités espagnoles ont porté atteinte à l'article 10 (art. 10) de la Convention.

Après avoir procédé à un premier examen des arguments des parties à ce sujet, la Commission estime que cette partie de la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues au stade de la recevabilité mais nécessitent un examen au fond.

Dès lors, sur ce point la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de

la Convention.

3. Le requérant allègue en outre que les avocats espagnols sont soumis à un travail obligatoire contraire à l'article 4 par. 2 (art. 4-2) de la Convention en ce qu'il ne leur est pas loisible de choisir une spécialisation professionnelle. Cette disposition est libellée comme suit :

"Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire."

Se fondant sur l'article 14 combiné avec l'article 10 (art. 14+10) de la Convention le requérant affirme enfin que les avocats sont victimes d'une discrimination en ce que les membres d'autres professions libérales jouissent de possibilités plus larges en matière de publicité professionnelle.

L'article 14 (art. 14) de la Convention interdit toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention.

Toutefois, la Commission n'est pas appelée à se prononcer sur le point de savoir si la requête révèle une apparence quelconque de violation des dispositions invoquées par le requérant. En effet, aux termes de l'article 26 (art. 26) de la Convention, la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours prévues par le droit interne. Cette condition ne se trouve pas réalisée par le seul fait de soumettre son cas aux différentes juridictions nationales. Il faut encore que les griefs formulés devant la Commission aient été soulevés, au moins en substance, pendant la procédure en question (cf. N° 10307/83, déc. 6.3.84, D.R. 37 p. 113, at p. 127).

En l'espèce, le requérant n'a soulevé ni formellement, ni même en substance devant le Tribunal constitutionnel, les griefs qu'il tire de la violation du droit à ne pas être soumis à un travail obligatoire, ni celui tiré de la violation du droit à ne pas faire l'objet d'une discrimination en matière de liberté d'expression. De plus, l'examen de l'affaire n'a permis de déceler aucune circonstance particulière qui aurait pu dispenser le requérant de soulever ces griefs dans la procédure susmentionnée.

Il s'ensuit que le requérant n'a pas satisfait à la condition de l'épuisement des voies de recours internes et que ces griefs doivent être rejetés conformément à l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

1.DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, quant au grief tiré de la violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention ;

2.DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE quant au surplus.

Le Secrétaire de la Commission Le Président de la Commission

(H.C. KRÜGER) (C.A. NØRGAARD)