SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 19506/92
présentée par J.M.N.
contre l'Espagne

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 1er décembre 1993 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO

M. K. ROGGE, Secrétaire de la Chambre ;

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

Vu la requête introduite le 3 février 1992 par J.M.N. contre l'Espagne et enregistrée le 10 février 1992 sous le No de dossier 19506/92 ;

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 1933 et domicilié à Madrid. Il est un industriel dans le secteur du matériel de télécommunications.

Circonstances particulières de l'affaire

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

Le requérant a présenté plusieurs demandes en vue d'obtenir l'autorisation d'émettre et l'attribution de fréquences et puissances d'émission de radiodiffusion.

1. Demande d'autorisation d'émission introduite le 14 octobre 1981

Se fondant sur l'article 20 de la Constitution espagnole qui reconnaît le droit à la liberté d'expression et sur la loi 62/78 du 26 décembre 1978 de protection juridictionnelle des droits fondamentaux, le requérant présenta le 14 octobre 1981 une demande d'autorisation d'émission d'informations par ses propres émetteurs de radiodiffusion d'onde moyenne.

Devant le silence de l'administration, le requérant présenta un recours auprès des juridictions administratives. En dernière instance,

par décision du Tribunal Constitutionnel du 20 décembre 1982, le requérant fut débouté. La haute juridiction releva que l'octroi direct d'une concession d'exploitation du réseau, sans se soumettre aux conditions d'adjudication établies à l'effet, ne pouvait faire l'objet du recours d'"amparo".

2. Nouvelles demandes d'attribution de fréquences et puissances d'émission introduites à une date non précisée, mais très probablement en 1987

Le requérant et quelques membres de sa famille avaient d'un autre côté demandé l'attribution de fréquences et puissances d'émission pour leurs stations de télévision et de radiodiffusion d'onde moyenne et de portée locale. Les demandes furent toutes rejetées au motif que le requérant, n'étant pas concessionnaire du service public aux termes de la loi 4/1980, ne pouvait pas prétendre à l'attribution de fréquences d'émission. Le Tribunal Constitutionnal, après avoir prononcé la jonction du recours du requérant à plusieurs autres de la même nature, formés parallèlement par les autres membres de sa famille, les rejeta conjointement par arrêt rendu le 17 décembre 1990.

3. Recours contre l'arrêté ministériel du 11 août 1982

Le 11 septembre 1982, le requérant présenta un recours contre l'arrêté ministériel du 11 août 1982, par lequel les concessions de radiodiffusion octroyées auparavant devenaient définitives (voir ci-après paragraphe concernant le droit interne applicable) auprès du ministre de la Présidence du Gouvernement alléguant notamment avoir subi une discrimination par rapport aux anciens titulaires de chaînes de radio, lesquels avaient pu devenir concessionnaires avant 1978, grâce à leur idéologie franquiste. Le requérant faisait valoir également qu'il avait subi une restriction dans la jouissance de son droit à transmettre des informations ou idées, garanti par l'article 20 de la Constitution espagnole.

Face au silence de l'administration, le 8 septembre 1983, le requérant saisit la juridiction administrative. Il fut débouté par décision de l'Audiencia Nacional du 14 mars 1986. Il interjeta appel qui fut rejeté le 19 décembre 1990 par le Tribunal Suprême. Cette juridiction releva notamment que le requérant ne pouvait pas prétendre à une concession du service public de radiodiffusion puisqu'il ne remplissait pas les conditions fixées par le Décret Royal 2468/78. Ce Décret n'était pas contraire à la loi 4/80 portant Statut de la Radiotélévision espagnole, loi qui - d'après l'arrêt du Tribunal Constitutionnel du 24 juillet 1986 - n'était pas entachée d'inconstitutionnalité.

Le requérant introduisit alors un recours d'"amparo" fondé sur la violation du droit à la liberté d'expression et du principe de non-discrimination (articles 20 et 14 de la Constitution espagnole). Par décision rendue le 16 septembre 1991, le Tribunal Constitutionnel rejeta le recours comme étant dépourvu de fondement. La décision renvoyait au contenu de deux arrêts (SSTC 79/1982 et 206/1990), prononcés préalablement par cette même juridiction au sujet de deux recours introduits par le même requérant.

Droit interne applicable

Suite aux accords de la Conférence administrative régionale de radiodiffusion de Genève de 1975, le Gouvernement espagnol adopta par Décret Royal 2648/1978 du 27 octobre, le Plan national de Radiodiffusion. Ce décret, tout en gardant le statut de service public de la radiodiffusion, visait à redistribuer les fréquences conformément aux accords de Genève. Son article 3 réservait à la chaîne publique "Radio Nacional de España" (ci-après R.N.E.) les fréquences disponibles en onde courte et onde longue. Pour ce qui est des ondes moyennes, deux tiers des fréquences étaient également réservés aux chaînes publiques -

R.N.E. et "Radio Cadena Española" (R.C.E.) -, le tiers restant pouvant faire l'objet de procédures de concession en faveur d'entreprises privées dans le capital desquelles l'Etat devait être représenté à concurrence de 25 % minimum. L'Etat - indiquait le décret - accorderait la priorité lors desdites procédures, aux titulaires de stations déjà en fonctionnement. L'arrêté ministériel du 10 novembre 1978 du ministère de la Culture fixant procédures et conditions des concessions de radiodiffusion - adopté en application du Décret Royal 2648/78 précité - réservait donc aux seuls titulaires de stations déjà en fonctionnement le droit de présenter des candidatures. Les adjudications ainsi effectuées avaient un caractère provisoire. Elles devinrent définitives par arrêté ministériel du 11 août 1982.

GRIEFS

Le requérant se plaint d'avoir été mis dans l'impossibilité d'obtenir des concessions de radiodiffusion sur ondes moyennes, puisque, d'une part, la plupart des stations ont été réservées aux chaînes publiques et de l'autre, celles qui ont fait l'objet de procédures de concession ont été réservées exclusivement à ceux ayant été déjà bénéficiaires d'une concession à l'époque antérieure. Le requérant considère que le fait de lui fermer l'accès à une concession de radiodiffusion porte atteinte à l'article 10 de la Convention. Il soutient à cet égard que les intérêts de ceux qui, dès le lendemain de la guerre civile, avaient joui sans réserves du droit d'émettre en raison exclusivement de leur adhésion au "Mouvement National" (cf. Décret du 9 juillet 1954), ne sont pas dignes de protection dans une société démocratique.

Le requérant considère que cette réserve exclusive en faveur des titulaires de chaînes de radiodiffusion de l'époque franquiste constitue aussi une discrimination fondée sur l'idéologie qui méconnaît l'article 14 combiné avec l'article 10 de la Convention.

Le requérant se plaint de surcroît d'une atteinte à sa liberté de pensée car du fait de ses convictions démocratiques, il n'avait jamais pu être concessionnaire du service public de radiodiffusion avant l'avènement de la démocratie en Espagne et, n'ayant pas eu cette qualité par le passé, il ne peut plus le devenir à présent. Il invoque, sur ce point, l'article 9 de la Convention.

Le requérant considère enfin que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable comme l'exige l'article 6 par. 1 de la Convention car son recours auprès du Ministre de la Présidence du Gouvernement, daté du 11 septembre 1982, n'a été tranché en premier ressort que le 14 mars 1986 et, en appel, le 19 décembre 1990, la décision définitive du Tribunal Constitutionnel datant du 16 septembre 1991, soit plus de 9 ans après.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint du refus de lui attribuer des fréquences d'émission pour ses stations de radiodiffusion à faible puissance et à caractère local. Il invoque les articles 9, 10 et 14 (art. 9, 10, 14) de la Convention, ce dernier en liaison avec l'article 10 (art. 14+10).

La Commission note que le requérant a introduit plusieurs recours tendant à la reconnaissance de son droit à la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées. Il a tenté à plusieurs reprises de se voir attribuer des fréquences d'émission pour ses stations de radiodiffusion locales d'onde moyenne. Ses demandes ont toutes été rejetées.

La Commission estime toutefois qu'aux fins de l'article 26 (art. 26) de la Convention, les décisions internes définitives sont constituées par les décisions du Tribunal Constitutionnel du

20 décembre 1982 et 17 décembre 1990. Ces décisions mettent fin aux procédures concernant les demandes d'octroi de fréquences et puissances d'émission et visant à la reconnaissance d'un droit à communiquer des informations par voie de ses propres émetteurs de radiodiffusion. Or, le requérant a introduit sa requête devant la Commission le 3 février 1992, soit plus de six mois après les décisions internes définitives.

Il s'ensuit que sous ce rapport la requête doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

2. Concernant la procédure qui s'est achevée par la décision du Tribunal Suprême en date du 16 septembre 1991, la Commission remarque qu'elle avait pour objet de faire trancher in abstracto la question de la légalité et de la constitutionnalité du décret 2648/78 du 27 octobre contenant le Plan national de Radiodiffusion, acte normatif de portée générale adopté par les autorités exécutives aussi bien que de se plaindre des concessions qui ont été octroyées aux tiers. La Commission estime que le requérant a tenté d'introduire une "actio popularis", institution étrangère à la Convention (cf. N° 9297/81, déc. 1.3.82, D.R. 28 pp. 204, 209). Or, selon la jurisprudence constante de la Commission, ne peut se prétendre victime d'une violation de la Convention celui qui est incapable de montrer qu'il est personnellement affecté, autrement que tout autre citoyen, par la loi qu'il critique (cf. N° 11045/84, déc. 8.3.85, D.R. 42, p. 247).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible ratione personae avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Pour ce qui est du grief du requérant tiré de la durée de la procédure ayant pour objet la contestation de la légalité du droit interne applicable au cas d'espèce, la Commission relève que ce grief n'a pas été invoqué devant les tribunaux espagnols, de sorte que le requérant n'aurait pas rempli la condition de l'épuisement des voies de recours internes prévue aux articles 26 et 27 par. 3 (art. 26, 27-3) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire
de la Deuxième Chambre

(K. ROGGE)

Le Président
de la Deuxième Chambre

(S. TRECHSEL)