CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 46047/99
présentée par Javier MALDONADO TRINCHANT
contre l'Espagne

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant le 15 juin 2000 en une chambre composée de

M. G. Ress, *président*,
M. A. Pastor Ridruejo,
M. L. Caflisch,
M. J. Makarczyk,
M. I. Cabral Barreto,
Mme N. Vajić,
M. M. Pellonpää, *juges*,
et de M. V. Berger, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 10 décembre 1998 et enregistrée le 8 février 1999,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant espagnol, né en 1962 et résidant à Madrid. Il est avocat.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le requérant présenta auprès du Tribunal suprême trois recours contentieux-administratifs : le premier (n° 416/89), contre la décision du Conseil des Ministres du 25 janvier 1989, approuvant le cahier des bases du concours pour l'adjudication, au moyen de la gestion indirecte, du service public de la télévision ; le deuxième (n° 446/89), contre la décision du Conseil des Ministres du 25 août 1989, octroyant les concessions, au moyen de la gestion indirecte, à trois sociétés anonymes ; et le troisième (n° 1458/90), contre la décision du ministère des Transports, Tourisme et Communications de rejeter le recours de *reposición* présenté contre la seconde décision précitée du Conseil des Ministres. Il demandait que les cahiers des charges du concours et l'octroi des concessions qui résultaient de ce concours fussent déclarés nuls, et que son droit à se voir attribuer des fréquences d'émission de télévision à caractère local lui fût reconnu dans certaines villes afin qu'il puisse exercer librement son droit au journalisme audiovisuel. A titre subsidiaire, il demandait aussi qu'un nouveau concours avec un cahier des charges respectueux des droits constitutionnels tels que la liberté d'expression et de diffusion et le principe de non-discrimination (articles 20 § 1 a) et d) et 14 de la Constitution) eût lieu.

Par une décision du 15 février 1994, confirmée le 4 mars 1996, la troisième chambre du Tribunal suprême rejeta la demande du requérant tendant a l'administration des preuves dans le cadre du recours n° 416/89, dans la mesure où il se bornait à solliciter que des moyens de preuve fussent administrés, sans toutefois préciser sur quels points de fait ces preuves devaient porter, tel que l'exige l'article 74 de la loi portant sur la juridiction contentieuse-administrative. La décision du 4 mars 1996 précisa par ailleurs que la partie adverse s'était opposée à ce que des preuves proposées tardivement pas le requérant, et ne mentionnant pas les faits devant être prouvés, fussent administrées. Concernant la demande du requérant selon laquelle, conformément à la décision du 17 décembre 1993 du Tribunal suprême, ses recours devaient être examinés par la cinquième chambre de ce tribunal et non par la troisième, la décision du 4 mars 1996 précisait que la décision administrative en cause attribuait l'examen des recours pendants, jusqu'au prononcé de l'arrêt, aux chambres devant lesquelles ces derniers se trouvaient en cours.

Par une décision du 12 mars 1997, la cinquième chambre du Tribunal suprême rejeta pour tardiveté le recours *de súplica* du requérant contre la désignation de M. Esteban Alonso comme juge-rapporteur, cette désignation lui ayant été communiquée par une ordonnance du 24 décembre 1996 qui, n'ayant pas fait l'objet de recours, était devenue définitive.

Par un arrêt contradictoire du 18 mars 1997, et après avoir procédé à l'examen combiné des trois recours, la cinquième chambre du Tribunal suprême les rejeta en estimant que les décisions du Conseil des Ministres attaquées ne violaient pas le droit à la liberté d'expression et de diffusion garanti par l'article 20 de la Constitution. L'arrêt, après avoir constaté que le requérant n'avait pas participé au concours en cause, précisa que la télévision

était un service public essentiel et que sa gestion était assurée de façon mixte, c'est-à-dire publique, par l'Etat et par les communautés autonomes, et privée, par les sociétés privées ayant obtenu la concession. La gestion indirecte de ce service public au moyen d'une télévision privée locale telle que la réclamait le requérant, n'était pas prévue par la loi, cette dernière ayant seulement prévu la télévision privée à caractère national.

Pour ce qui est des conditions du concours que le requérant souhaitait voir déclarées nulles, l'arrêt nota que l'article 20 de la Constitution ne garantit pas dans l'absolu le droit de créer librement tout moyen de communication, et que c'est pour cette raison que l'article 9 de la Constitution précise qu'il revient aux pouvoirs publics de promouvoir les conditions pour que la liberté et l'égalité des individus et des groupes soient réelles et effectives à cet égard, et conclut à la conformité des conditions du concours litigieux avec la loi 10/1988 du 3 mai 1988, portant sur la télévision privée. Concernant les adjudications attaquées par le requérant parce qu'elles porteraient atteinte au principe de la libre concurrence dans les mêmes conditions, l'arrêt constata que les cautions exigées des participants au concours étaient conformes à l'importance du service public de télévision en gestion indirecte et à la durée de la concession. Par ailleurs, et pour ce qui était de la prétendue position dominante des gagnants des adjudications, de l'information privilégiée dont disposerait le gouvernement, et du traitement de faveur de la télévision publique par rapport aux télévisions privées participant au concours, l'arrêt conclut que les allégations du requérant n'étaient aucunement prouvées, ce dernier n'ayant pas fait valoir, au moment voulu de la procédure, les faits sur lesquels les preuves devaient porter.

Le requérant, avocat, agissant en son propre nom, forma un recours d'*amparo* auprès du Tribunal constitutionnel sur le fondement des articles 14 (principe de non-discrimination), 16 (liberté de pensée et de religion) et 20 a) et d) (liberté d'expression et de diffusion) de la Constitution. Par une décision du 22 avril 1998, notifiée le 10 juin 1998, le Tribunal constitutionnel rejeta le recours, précisant que l'impartialité du tribunal *a quo* n'avait pas été mise en doute par le requérant au moment voulu, et que le rejet des moyens de preuve, qui relevait entièrement des juridictions ordinaires, avait été dûment motivé, au moyen de l'application non arbitraire des dispositions légales pertinentes. Concernant les atteintes aux droits fondamentaux dérivées des décisions litigieuses du Conseil des Ministres, la haute juridiction nota que la prétention du requérant n'était autre que celle d'attaquer, sous couvert de l'invocation de ses droits, les adjudications des concessions sur les télévisions privées à caractère national, question déjà résolue par la juridiction *a quo*. Enfin, pour ce qui était de la durée de la procédure, le requérant n'avait pas épuisé les voies des recours internes, faute d'invocation préalable.

B. Le droit interne pertinent

Loi organique relative au Tribunal constitutionnel (LOTC)

Article 50

« 1. La chambre, à l'unanimité de ses membres, pourra décider, moyennant décision, de déclarer irrecevable le recours [(d'*amparo*)] dans l'un des cas suivants :

(...)

c) que le recours n'ait manifestement pas de contenu justifiant une décision sur le fond de la part du Tribunal constitutionnel.
3. Dans les cas prévus au paragraphe 1 et en l'absence d'unanimité, la chambre, après avoir entendu le requérant et le ministère public, pour un délai commun non supérieur à dix jours, pourra déclarer irrecevable le recours moyennant décision.

(...) »

En outre, lorsqu'un recours d'*amparo* est déclaré recevable, la chambre du Tribunal constitutionnel, conformément à l'article 52 de la LOTC, pourra, d'office ou sur demande de l'une des parties, remplacer l'échange d'observations écrites entre les parties par la tenue d'une audience publique.

GRIEFS

Le requérant se plaint qu'il n'a pas eu droit à un examen équitable de sa cause dans un délai raisonnable (pour ce qui est de la procédure devant le Tribunal suprême) et par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Il fait valoir que les recours contentieux-administratifs, objet de la présente affaire, ont été attribués au même juge rapporteur devant le Tribunal suprême, ainsi que tous les autres recours portés devant ce tribunal par le requérant et/ou son père et note, d'une part que, dans ces cas, les apparences peuvent revêtir de l'importance et, d'autre part, que la composition des organes judiciaires doit être déterminée par la loi. Par ailleurs, le requérant insiste sur ce que le Tribunal constitutionnel a déclaré irrecevable son recours d'*amparo* sans avoir tenu d'audience. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention.

2. Invoquant l'article 10 de la Convention, le requérant se plaint également que les conditions d'octroi pour l'adjudication du service public de télévision, ainsi que les articles de la loi 10/1998 du 3 mai 1988 sur la télévision privée, constituent une atteinte à son droit au respect de la liberté d'expression, ainsi qu'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint qu'il n'a pas eu droit à l'examen équitable de sa cause dans un délai raisonnable (pour ce qui est de la procédure devant le Tribunal suprême) et par un tribunal indépendant et impartial. Il fait valoir que le Tribunal constitutionnel a déclaré irrecevable son recours d'*amparo* sans avoir tenu d'audience. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente se lit ainsi :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

a. Dans la mesure où le requérant se plaint de la durée de la procédure, la Cour constate que le requérant a omis de soumettre ce grief au Tribunal constitutionnel dans le cadre du recours d'*amparo*. Par ailleurs, il n'a pas fait usage de la voie prévue par la loi organique du Pouvoir judiciaire sur le droit à réparation en cas de dysfonctionnement de la

justice. Dès lors, il n'a pas satisfait à la condition posée à l'article 35 § 1 de la Convention, d'épuiser les voies de recours internes qui lui étaient ouvertes en droit espagnol (*Maldonado Nausia c. Espagne* (déc.), n° 41599/98, et *González Marín c. Espagne* (déc.), n° 39521/98, CEDH, 1999-VII)

b. Pour ce qui est du grief concernant l'absence d'un tribunal indépendant et impartial, le requérant a omis, comme l'a constaté le Tribunal constitutionnel dans le cadre du recours d'*amparo*, de faire valoir ce grief devant le tribunal compétent au moment voulu de la procédure. Dès lors, le requérant n'a pas correctement épuisé, comme l'exige l'article 35 § 1 de la Convention, les voies de recours internes qui lui étaient ouvertes en droit espagnol.

c. Quant au grief tiré de l'absence d'audience devant le Tribunal constitutionnel, la Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, le principe de publicité doit être pleinement respecté au moins devant un tribunal examinant le bien-fondé d'une affaire. D'autre part, lorsqu'une audience a eu lieu en première instance, les procédures d'autorisation d'appel et celles consacrées exclusivement à des points de droit et non de fait peuvent remplir les conditions de l'article 6, bien que la cour d'appel ou de cassation n'ait pas donné au requérant la faculté de s'exprimer en personne devant elle (arrêts Axen c. Allemagne du 8 décembre 1983, série A n° 72, pp. 12-13, §§ 27-28 ; Kremzow c. Autriche du 21 septembre 1993, série A n° 268-B, p. 43, §§ 58-59, et Botten c. Norvège du 19 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, p. 141, § 39).

En l'espèce, la Cour note que l'arrêt du Tribunal suprême fut rendu après la tenue d'une audience publique à laquelle le requérant put participer. Dans cet arrêt, le Tribunal suprême s'est prononcé sur les points de droit soulevés par le requérant concernant la prétendue incompatibilité des décisions du Conseil des Ministres relatives aux conditions et à l'octroi des concessions du service public de la télévision en gestion indirecte, du 21 mai 1993, avec le principe de non-discrimination et le droit à la liberté d'expression et de diffusion, tels que garantis par la Constitution. Pour ce qui est de la procédure devant le Tribunal constitutionnel qui n'exerce, il convient de le souligner, qu'un contrôle des droits fondamentaux, la Cour note que ce tribunal a pour règle de ne pas ouïr les parties, si aucune d'elles ne l'y invite expressément. Dès lors, on pouvait s'attendre à voir le requérant, avocat solliciter une audience s'il y attachait de l'importance, ce qu'il ne fit pas (arrêt Pauger c. Autriche du 28 mai 1997, *Recueil* 1997-III, p. 896, §§ 60-61). Dans ces conditions, la Cour estime que le grief du requérant doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

d. En ce qui concerne le grief du requérant portant sur l'iniquité de la procédure, la Cour note que, comme l'a relevé le Tribunal constitutionnel, le rejet des moyens de preuve que le requérant tente de faire valoir à présent relevait entièrement des juridictions ordinaires, qui avaient dûment motivé ce rejet au moyen de l'application non arbitraire des dispositions légales pertinentes. Par ailleurs, la haute juridiction nota que le requérant tentait plutôt d'attaquer, sous couvert de l'invocation des droits fondamentaux, les adjudications des concessions sur les télévisions privées à caractère national, question à l'égard de laquelle le Tribunal suprême avait répondu, entre autres, que la télévision, étant un service public essentiel dont la gestion était assurée par l'Etat, les communautés autonomes et des sociétés privées ayant obtenu la concession, sans que la gestion indirecte de ce service public au moyen d'une télévision privée locale ne soit prévue par la loi, contrairement à ce que prétend le requérant. Le Tribunal suprême se référa par ailleurs aux garanties constitutionnelles du droit à la liberté d'expression et nota que les cautions exigées pour les adjudications étaient

conformes à l'importance du service public de télévision et à la durée de ce dernier, et qu'aucune position dominante, information privilégiée dont disposerait le gouvernement, ou traitement de faveur de la télévision publique au détriment des télévisions privées participant au concours n'avaient été prouvés, le requérant ayant manqué de faire valoir les faits sur lesquels les preuves devaient porter.

La Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Brualla Gómez de la Torre c. Espagne du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2955, § 31, et Edificaciones March Gallego S.A. du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 290, § 33), et elle ne substituera pas sa propre appréciation du droit à la leur en l'absence d'arbitraire (voir, entre autres, l'arrêt Tejedor García c. Espagne du 16 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2796, § 31). De l'avis de la Cour, l'interprétation à donner aux conditions figurant au cahier des charges du concours en cause et à la législation applicable en matière de télévisions privées et aux conditions pour leur application, est une question qui relève des cours et tribunaux espagnols. Cette interprétation ne saurait en tout état de cause être qualifiée d'arbitraire, de déraisonnable ou de nature à entacher l'équité de la procédure.

A la lumière des principes dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention, la Cour estime que rien dans le dossier ne permet de déceler une apparence de violation par les juridictions espagnoles des droits reconnus à l'article 6 de la Convention. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être déclarée irrecevable comme étant manifestement mal fondée, conformément aux dispositions de l'article 35 § 4 de la Convention.

2. Invoquant l'article 10 de la Convention, le requérant se plaint également que les conditions d'octroi pour l'adjudication du service public de télévision, ainsi que les articles de la loi 10/1998 du 3 mai 1988 sur la télévision privée, constituent une atteinte à son droit au respect de la liberté d'expression, ainsi qu'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention. Les dispositions invoquées sont libellées comme suit :

Article 10

> « 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. »

Article 14

« 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 observe que la procédure engagée par le requérant avait pour objet de faire examiner, non pas le rejet par les autorités espagnoles d'une demande d'attribution d'une concession de télévision privée à caractère local, mais la question de la légalité et de la constitutionnalité *in abstracto* de la décision du Conseil des Ministres approuvant le cahier des charges, laquelle constitue un acte normatif de portée générale adopté par les autorités exécutives, et qu'elle visait aussi à se plaindre des concessions qui avaient été octroyées à des tiers, sans que le requérant eût toutefois pris part au concours. Or, selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, ne peut se prétendre victime d'une violation de la Convention que celui qui est capable de montrer qu'il est personnellement affecté, autrement que tout autre citoyen, par la loi qu'il critique, puisque la Convention n'autorise pas une telle *actio popularis* (cf. n° 11045/84, déc. 8.3.1985, D.R. 42, p. 247 ; n° 25060/94, déc. 18.10.1995, D.R. 83, p. 66 et, en dernier lieu, n° 41599/98, déc. du 23 mars 1999, précitée). La Cour relève que le requérant lui-même n'a pas participé au concours en cause et estime dès lors qu'il ne peut se prétendre victime d'une violations des dispositions qu'il invoque, au sens de l'article 34 de la Convention. Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3.

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

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

Vincent Berger
Greffier

Georg Ress
Président