

## Resumen

El TEDH estableció que en el caso concreto no se había violado el derecho a la libertad de expresión del artículo 10 del Convenio.

### NORMATIVA ESTUDIADA

Conv. de 4 noviembre 1950. Convenio Europeo para la Protección Derechos Humanos y Libertades Fundamentales art.10

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

COLEGIOS PROFESIONALES  
LIBERTAD DE EXPRESIÓN  
CUESTIONES GENERALES

### FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Procedimiento ante el TEDH

#### Legislación

Aplica art.10 de Conv. de 4 noviembre 1950. Convenio Europeo para la Protección Derechos Humanos y Libertades Fundamentales

#### Jurisprudencia

Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 septiembre 2001 (J2001/60383)

Citada por SAP Madrid de 5 diciembre 2001 (J2001/79891)

Citada por STEDH de 28 octubre 2003 (J2003/108899)

Citada por STS Sala 3ª de 1 junio 2003 (J2003/147168)

Citada por STEDH de 11 diciembre 2003 (J2003/149814)

Citada por STS Sala 3ª de 17 diciembre 2003 (J2003/205646)

Citada por STS Sala 3ª de 3 marzo 2003 (J2003/7005)

Citada por STEDH de 20 abril 2004 (J2004/10701)

Citada sobre LIBERTAD DE EXPRESIÓN - CENSURA, RETIRADA O SECUESTRO por STEDH de 3 mayo 2007 (J2007/25162)

**Sinópsis** *Hechos - El señor Casado Coca abrió en el año 1.979 un despacho de abogado en Barcelona, publicitándose en diferentes periódicos y enviando cartas a varias empresas de la zona. Por estas actuaciones fue expedientado por el Colegio de Abogados, que le sancionó con reprensiones y apercibimientos en el año 1.981. En octubre de 1.982, el demandante empezó a publicar un anuncio en un Boletín donde figuraba su nombre, seguido de la mención "letrado", su dirección y número de teléfono profesional. En abril de 1.983 el Colegio lo reprendió y la sanción fue confirmada más tarde por el Consejo General de la Abogacía de España. Entonces, el señor Casado Coca inició un litigio alegando que el artículo 31 del Estatuto General de la Abogacía, que prohíbe la publicidad de los abogados, infringía el artículo 20 de la Constitución Española relativo a la libertad de expresión. Sus peticiones fueron desestimadas en todas las instancias judiciales y el Tribunal Constitucional falló en 1.989 que el artículo 20 de la Constitución no comprendía la publicidad.*

*Sobre el art. 10 - La Comisión Europea de Derechos Humanos en su informe de fecha 1 de diciembre de 1.992 resolvió que se había infringido el derecho del actor a la libertad de expresión, contenido en el artículo 10 del Convenio. El informe se aprobó con el voto dirimente del Presidente, pues se produjo un empate a nueve votos.*

*El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con el voto discordante de dos Magistrados, estableció que en el caso concreto no se había violado el derecho a la libertad de expresión del artículo 10 del Convenio.*

*El Gobierno Español alegó que la publicidad estaba excluida del artículo 10 del Convenio, pero el Tribunal destacó que todas las personas tienen garantizada la libertad de expresión, así la utilicen con fines lucrativos o no. En consecuencia, este derecho afecta no sólo a las informaciones políticas, sino también a las de tipo artístico y comercial, y en el caso concreto, el anuncio era escueto, práctico y proporcionaba información de clara utilidad a las personas susceptibles de necesitarla, facilitándoles el acceso a la justicia. El Estado también sostuvo que la sanción tenía naturaleza interna, pues no procedía de una autoridad pública, sino de una organización profesional independiente, pero el Tribunal respondió que en España los colegios de abogados son corporaciones de derecho público que están al servicio del interés general por su vinculación con la Justicia y la sanción fue confirmada por los tribunales. Así pues, se había producido una injerencia de las autoridades en la libertad de expresión, aunque dicha injerencia estaba justificada porque la profesión de abogado se rige por una serie de principios como la discreción, honradez y dignidad, debido a su condición de auxiliar de la justicia. Además, esta materia es compleja, propia del derecho interno de los Estados y éstos gozan de cierta libertad para apreciar si existen injerencias o no, aunque el Tribunal puede controlar la proporcionalidad de las medidas y si están justificadas. Y finalmente, los*

## SENTENCIA

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: \* 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.

### 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 Etat, 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'Etat 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 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 Vallldoreitx, 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 Vallldoreitx. 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'Etat 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'Etat, 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'Etat 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 ordinaires.

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. Annuaires 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 médias 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 médias 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 ALLEGUEE 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 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."

#### 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) équivaldrait 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'Etat 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 Mussel 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'Etat, confirmèrent la sanction (paragraphe 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 (paragraphes 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 Etats 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 (paragraphes 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 (paragraphes 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 Etats 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 Etats 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.

Signé: Rolv RYSSDAL Président

Signé: 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.

Paraphé: R. R.

Paraphé: M.-A. E.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE á M. LE JUGE THÀR VILHJÀLMSSON 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.

VERSION OFICIAL EN INGLÉS

## SENTENCIA

In the case of Casado Coca v. Spain\*,

The European Court of Human Rights, sitting, in accordance with Article 43 (art. 43) of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") and the relevant provisions of the Rules of Court, as a Chamber composed of the following judges:

Mr R. Ryssdal, President, Mr Thór Vilhjálmsson, Mr A. Spielmann, Mr N. Valticos, Mrs E. Palm, Mr I. Foighel, Mr J.M. Morenilla, Sir John Freeland, Mr F. Bigi,

and also of Mr M.-A. Eissen, Registrar, and Mr H. Petzold, Deputy Registrar,

Having deliberated in private on 29 October 1993 and 26 January 1994,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

\* Note by the Registrar: The case is numbered 8/1993/403/481. The first number is the case's position on the list of cases referred to the Court in the relevant year (second number). The last two numbers indicate the case's position on the list of cases referred to the Court since its creation and on the list of the corresponding originating applications to the Commission.

## PROCEDURE

1. The case was referred to the Court by the European Commission of Human Rights ("the Commission") on 19 February 1993, within the three-month period laid down by Article 32 para. 1 and Article 47 (art. 32-1, art. 47) of the Convention. It originated in an application (no. 15450/89) against the Kingdom of Spain lodged with the Commission under Article 25 (art. 25) by a Spanish national, Mr Pablo Casado Coca, on 25 May 1989.

The Commission's request referred to Articles 44 and 48 (art. 44, art. 48) and to the declaration whereby Spain recognised the compulsory jurisdiction of the Court (Article 46) (art. 46). The object of the request was to obtain a decision as to whether the facts of the case disclosed a breach by the respondent State of its obligations under Article 10 (art. 10).

2. In response to the enquiry made in accordance with Rule 33 para. 3 (d) of the Rules of Court, the applicant stated that he wished to take part in the proceedings and to present his own case. On 30 April 1993 the President of the Court granted his request and also gave him leave to use the Spanish language during the proceedings (Rules 27 para. 3 and 30).

3. The Chamber to be constituted included ex officio Mr J.M. Morenilla, the elected judge of Spanish nationality (Article 43 of the Convention) (art. 43), and Mr R. Ryssdal, the President of the Court (Rule 21 para. 3 (b)). On 27 February 1993, in the presence of the Registrar, Mr R. Bernhardt, the Vice-President of the Court, drew by lot the names of the other seven members, namely Mr Thór Vilhjálmsson, Mr A. Spielmann, Mr N. Valticos, Mrs E. Palm, Mr I. Foighel, Sir John Freeland and Mr F. Bigi (Article 43 in fine of the Convention and Rule 21 para. 4) (art. 43).

4. As President of the Chamber (Rule 21 para. 5), Mr Ryssdal, acting through the Registrar, consulted the Agent of the Spanish Government ("the Government"), the applicant and the Delegate of the Commission on the organisation of the proceedings (Rules 37 para. 1 and 38). Pursuant to the orders made in consequence, the Registrar received the applicant's memorial on 29 April 1993 and the Government's memorial on 13 July. On 7 September the Secretary to the Commission informed the Registrar that the Delegate would submit his observations at the hearing.

On 24 August and 15 September 1993 the Commission produced various documents which the Registrar had sought on instructions from the President, acting at the Government's request. In October the Government and the applicant likewise filed several documents.

5. In accordance with the decision of the President, who had also given the Agent of the Government leave to use the Spanish language at the hearing (Rule 27 para. 2), the hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 26 October 1993. The Court had held a preparatory meeting beforehand.

There appeared before the Court:

(a) for the Government

Mr J. Borrego Borrego, Head of the Human Rights Legal Service, Ministry of Justice, Agent;

(b) for the Commission

Mr L.F. Martínez, Delegate;

(c) the applicant, Mr P. Casado Coca, abogado.

The Court heard addresses by them and also replies to its questions. The Agent of the Government produced certain documents.

## AS TO THE FACTS

### I. The circumstances of the case

6. Mr Pablo Casado Coca, a Spanish national, lives at Valldoreitx, near Barcelona, and practises as a lawyer (abogado) in Barcelona.

7. After setting up his practice in 1979, he regularly placed notices advertising it in the "miscellaneous advertisements" pages of several Barcelona newspapers and the Revista alemana de España ("German Journal of Spain"). He also wrote to various companies offering his services.

8. The Barcelona Bar Council (Junta de Govern del Col·legi d'Advocats) brought disciplinary proceedings against him four times on this account, and in 1981 and 1982 these led to the imposition of penalties, namely two reprimands and two warnings. The applicant lodged internal appeals against these penalties but did not apply to the competent courts.

#### A. The Bar Council proceedings

9. From October 1982 notices giving details of the applicant's legal practice were published in the newsletter of the Vallldoreitx Residents' and Property Owners' Association. They took up approximately one-third of a page and gave the applicant's name, with the title "lawyer" (letrado), and his office address and telephone number.

10. The Barcelona Bar Council brought further disciplinary proceedings against Mr Casado Coca on this account. On 6 April 1983 he again received a written warning for disregarding the ban on professional advertising (Article 31 of Royal Decree no. 2090/82 of 24 July 1982, laying down the Statute of the Bar - see paragraph 22 below).

11. On 3 June 1983, following an internal appeal by the applicant, the National Bar Council (Consejo general de la Abogacía) upheld the penalty imposed. Referring to Article 31 of the Statute of the Bar as amplified in the relevant rules of the Barcelona Bar Council (see paragraphs 22, 24 and 27 below), it held that, given their nature, the notices in question went beyond the defined limits. It also pointed out that the applicant had recently incurred other disciplinary penalties for the same reason, and these had to be taken into consideration when ruling on the appeal.

#### B. Proceedings in the competent courts

12. Mr Casado Coca then applied to the Barcelona Audiencia Territorial. He argued in particular that the purpose of his notice was to inform the public and that the warning infringed Article 20 of the Constitution, which guaranteed the right to freedom of expression. He also alleged that the principle that only a statute could define offences and lay down penalties had been contravened because the provisions which prohibited advertising by members of the Bar and attached disciplinary penalties were regulatory in nature.

The court dismissed his application on 11 May 1987, holding that the notice in question was a vehicle for advertising and not simply an announcement of information. It appeared beside similar announcements by a driving school and an old people's home and went beyond the limits laid down in the Bar's rules, which allowed notices only to announce the setting up of a practice or a change of address; this was not the applicant's case.

13. On 23 September 1988 the Supreme Court dismissed an appeal on points of law by Mr Casado Coca and at the same time refused to refer the case to the Constitutional Court on grounds of unconstitutionality.

It rejected the ground of appeal based on disregard of the principle that only a statute could define offences and lay down penalties. It did so by reference to the case-law of the Constitutional Court, according to which Article 36 of the Constitution (see paragraph 18 below) makes it permissible for statute law to provide that the rules governing professional associations and the practice of the professions may be laid down by means of regulations. It held that Article 20 did not protect advertising as a fundamental right, because advertising was not a matter of expressing thoughts, ideas or opinions but of announcing the existence of a profit-making business activity.

Moreover, the ban on professional advertising by members of the Bar had legitimate aims, namely to uphold free competition and to protect clients' interests. In such a case the right in question could be subject to restrictions.

#### C. Proceedings in the Constitutional Court

14. The applicant then lodged an appeal (recurso de amparo) with the Constitutional Court. He again maintained that it was contrary to the principle of statutory definition of offences and prescription of penalties enshrined in the Constitution to lay down administrative penalties by means of a decree, and that since the notice set out genuine information, i.e. his name, address and telephone number, the penalty imposed contravened Article 20 of the Constitution.

15. On 17 April 1989 the Constitutional Court declared the appeal inadmissible.

It held that the penalty complained of did not infringe the fundamental right to communicate genuine information. The aim of the advertising was connected with the "carrying on of a commercial, industrial, craft or professional activity"; it consisted in "directly or indirectly promoting the conclusion of contracts relating to movable or immovable property, services, rights or obligations", whereas the purpose of the fundamental right defined in Article 20 para. 1 (d) was to enable citizens to "form their beliefs by weighing different or even diametrically opposed opinions and thus taking part in the discussion of public affairs". The ban on advertising professional services did not infringe the fundamental right in question.

## II. Relevant domestic law

### A. General provisions

#### 1. The 1978 Constitution

16. Article 20 of the Constitution guarantees the right to freedom of expression:

"1. The following rights shall be recognised and protected:

(a) the right freely to express and disseminate thoughts, ideas and opinions by word of mouth, in writing or by any other means of reproduction;

...

(d) the right to receive and communicate true information by any means of dissemination. The right to invoke the conscience clause and that of professional confidentiality shall be governed by statute.

2. The exercise of these rights may not be restricted by any prior censorship.

...

4. These freedoms shall be limited by respect for the rights secured in this Part, by the provisions of the implementing Acts and in particular by the right to honour and to a private life and the right to control use of one's likeness and to the protection of youth and children."

17. Article 25 enshrines the principle that only a statute can define offences and lay down penalties:

"1. No one may be convicted or punished for any act or omission which at the time it was committed did not constitute, under the legislation in force at that time, a criminal offence, whether serious or petty, or an administrative offence.

..."

18. Article 36 deals with professional associations:

"The special features of the legal status of professional associations and the practice of professions requiring a university degree shall be laid down by statute. The internal structure and functioning of associations must be democratic."

According to the case-law of the Constitutional Court, this Article does not preclude a statutory provision that rules governing professional associations and the practice of the professions are to be laid down in administrative regulations (judgments of 20 February and 24 September 1984).

19. The Constitution states that any previous provisions contrary to it are repealed.

2. Law no. 2/1974 on professional associations

20. Law no. 2/1974, which was published in the Spanish Official Gazette of 15 February 1974, governs the functioning and organisation of professional associations. Section 1 provides:

"Professional associations are public-law corporations, protected by law and recognised by the State, enjoying legal personality and having full capacity to act in pursuit of their objectives."

21. Section 5 (i) makes the professional associations responsible for regulating their members' professional activities, for ensuring that professional ethics and dignity are upheld and that the rights of private individuals are respected, and for exercising disciplinary powers in professional and internal matters. To these ends, the relevant national councils adopt statutes, which are approved by the Government. These statutes lay down the rights and duties of the members of each profession and the disciplinary rules applicable to them.

B. Special provisions governing Bars

1. The Statute of the Spanish Bar

(a) Regime applicable at the material time

22. Royal Decree 2090/82 laying down the Statute of the Spanish Bar (Estatuto general de la Abogacía Española) was published in the Spanish Official Gazette on 2 September 1982.

Article 31

"Members of the Bar are not allowed to

(a) announce or circulate information about their services directly or through advertising media,... or express opinions free of charge in professional journals or other publications or media without permission from the Bar Council;

..."

Articles 107-112 govern the disciplinary powers of Bar councils. An appeal against penalties lies to the National Bar Council (Article 96 para. 1) and subsequently to the competent courts (Article 99).

(b) Proposed new regime

23. At sessions held on 5-6 March, 21-22 May and 25 June 1993 the Assembly of the Chairmen of the Spanish Bars adopted the draft of a new national Statute, which has been submitted to the Government for approval. Article 31 of the draft Statute provides:

"1. Members of the Bar may advertise their services and practices in accordance with the legislation in force, this Statute and other rules and decisions of the Bar.

2. Direct or indirect advertising of individual members of the Bar and their services and participation by the former in legal advice programmes in the media shall be subject to certain conditions. Members of the Bar must

(a) comply with the special provisions applicable to practice at the Bar as well as with the current legislation on advertising;

(b) show regard for truth, rigour and exactness without detracting from other members' advertisements by imitating them or inviting confusion with them, without lapsing into self-praise and comparisons with or denigration of their colleagues and without citing their own professional successes, their clientele or the financial terms on which they provide services; and

(c) request the relevant Bar council's prior authorisation for the proposed advertisement, specifying its content and the way in which it will be published.

The Bar council may grant authorisation, make it subject to certain amendments or refuse it. In all cases, it shall give a reasoned decision that can be challenged in accordance with the procedure laid down in Articles 130 et seq. of this Statute and shall be communicated to the member of the Bar making the request within not more than thirty days of that request, failing which the council shall be deemed to have given its tacit consent.

3. Notwithstanding the above, members of the Bar may, without seeking prior authorisation,

(a) use a letterhead stating their name, profession and university degrees, or those of their partners, and the name, telephone number and other particulars of their chambers, in the form customarily used by members of the Bar;

(b) affix to the outside of the building in which they have their chambers or their private residence and to the door of their chambers or nearby, a sign or plate announcing their practice, of the size and kind usual in the area of the Bar;

(c) have their status as a member of the Bar included in telephone, fax, telex and other directories;

(d) announce by letter or in the press any changes of address, telephone number or other particulars of their chambers, likewise in the form customarily used by members of the Bar to which they belong; and

(e) take part in conferences and symposia, mentioning their membership of the Bar, publish articles in the specialist and non-specialist press and make statements on radio or television.

4. Members of the Bar who continuously or occasionally provide services to individuals or companies must require them to refrain from any advertising that does not comply with the provisions of this Statute.

5. The Bar council shall rule on allegedly doubtful or unforeseen cases and violations of provisions governing advertising or any misuse of rights derived from the rules in this Statute. It may expressly prohibit practices it deems contrary to the spirit of this Statute and punish any breaches of such prohibitions."

2. The rules specific to the Barcelona Bar

(a) Regime applicable at the material time

(i) The 1947 Statute of the Barcelona Bar

24. At the time when the penalty was imposed on the applicant, the 1947 Statute of the Barcelona Bar (Estatutos del Colegio de Abogados de Barcelona) was still in force. Article 18 quite simply prohibited members of the Bar from advertising, in the following terms:

Article 18

"Members of the Bar are forbidden to publish notices relating to the practice of their profession as a means of advertising or propaganda."

(ii) The decision of 24 February 1981

25. Being of the view that the ban on advertising was an important rule of professional conduct, the Barcelona Bar Council adopted a decision on 24 February 1981 on "Members of the Bar and advertising" (Acord sobre "Els advocats i la publicitat"), which provided, inter alia:

"1. General principle

It is forbidden for members of the Bar to undertake any direct or indirect personal advertising intended to attract clients.

...

2. Authorised notices

Members of the Bar may publish small notices in local daily newspapers in order to announce the setting up of their practices or changes in membership or of address, telephone number or telex number.

The size and content of notices must be approved in advance by the Bar Council. They may not appear more than three times during a maximum period of two months.

...

6. Professional directories

Members of the Bar may publish their names, addresses, telephone numbers and telex numbers, with a brief indication of the type of professional services offered, in professional directories, provided that all members of the Bar have the same access to these.

..."

(b) Subsequent regime

(i) The 1985 Statute of the Barcelona Bar

26. A new Statute of the Barcelona Bar (Estatuts del Il.lustre Col.legi d'Advocats de Barcelona) was published in the Catalonia Official Gazette of 5 June 1985. Article 19 provides:

"1. It is forbidden for members of the Bar to undertake any personal advertising intended to secure clients, whether directly or indirectly.

2. It is also forbidden for members of the Bar to consent either expressly or tacitly to any form of advertising offered to them.

3. The foregoing prohibition shall cover both advertising by word of mouth and written or graphic advertising in any form and of any kind. It shall also apply to advertising by means of radio or television broadcasts.

...

5. The Bar Council may adopt rules to deal in greater detail with the matters covered in this Article."

Failure to comply with the provisions of the Statute constitutes serious or minor misconduct, depending on the circumstances, and may lead to penalties being imposed (Articles 94 to 96 of the Statute).

(ii) The 1985 decision of the Barcelona Bar Council

27. On 5 February 1985 the Bar Council amended the rules laid down in its 1981 decision (see paragraph 25 above) by forbidding members of the Bar to send press releases involving personal advertising to the media.

(iii) The rules adopted by the Council of the Catalonia Bars in 1991

28. On 4 July 1991 the Council of the Catalonia Bars (Consell dels Col.legis d'Advocats de Catalunya) adopted new rules on advertising. These superseded the earlier rules included in the statutes and decisions of the Catalonia Bars (Rule 6).

The preamble states:

"Advertising by members of the Bar is traditionally considered to be more or less incompatible with professional ethics. However, it is obvious that advertising, provided it does not go beyond certain limits, does not offend the vital principles of the profession's code of ethics, namely probity and independence. Today information is one of the foundations of democratic countries and a right for users of a service.

..."

Rules 2 and 3 make a distinction in this field:

"Rule 2

Authorised advertising

Members of the Bar may

...

(b) publish documents, circulars or articles on legal subjects, even in publications not specialising in law, bearing their signature and indicating the author's status as a member of the Bar;

(c) express their personal opinions in the media on subjects of public interest or on cases in which they are involved professionally, taking care at all times to maintain professional secrecy;

(d) publish brochures giving details of their practices, the members of the Bar who work there and the types of case handled. This publicity material must be approved in advance by the Bar Council. They may also publish information circulars on legal topics. The brochures and circulars referred to in this paragraph may be distributed only to clients and not to third parties;

..."

"Rule 3

Unauthorised advertising

Members of the Bar may not advertise otherwise than as allowed under the terms of the preceding Rule. In particular, they may not

(a) advertise their services by making known their professional successes, giving the names of their clients or comparing themselves with other members of the Bar or by allowing others so to act without objecting;

(b) send brochures, circulars or other documents or offer their services to persons other than clients;

...

(e) advertise in the press or on radio or television except as allowed under Rule 2."

PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

29. Mr Casado Coca applied to the Commission on 25 May 1989. He alleged several breaches of the Convention: (a) Article 7 (art. 7), in that the disciplinary rules of the Spanish Bars were laid down by decree and not by a Law; (b) Article 10 (art. 10), because the Barcelona Bar Council had given him a warning for publishing a notice in a local newsletter; (c) Article 4 para. 2 (art. 4-2), because members of the Spanish Bar could not choose to specialise; (d) Article 14 taken together with Article 10 (art. 14+10), in that the members of other professions had more scope to advertise.

30. On 2 December 1991 the Commission declared the application (no. 15450/89) admissible in respect of the complaint relating to Article 10 (art. 10) but inadmissible as to the remainder. In its report of 1 December 1992 (made under Article 31) (art. 31), the Commission expressed the opinion by nine votes to nine, with the President's casting vote, that there had been a breach of Article 10 (art. 10). The full text of the Commission's opinion and of the two dissenting opinions contained in the report is reproduced as an annex to this judgment\*.

\* Note by the Registrar: for practical reasons this annex will appear only with the printed version of the judgment (volume 285-A of Series A of the Publications of the Court), but a copy of the Commission's report is available from the registry.

#### GOVERNMENT'S FINAL SUBMISSIONS TO THE COURT

31. In their memorial of 13 July 1993 the Government requested the Court to hold

"1. that this case does not come within the scope of Article 10 (art. 10); and

2. that if Article 10 (art. 10) does apply in this case, the Kingdom of Spain has not failed to fulfil its obligations under the Convention".

#### AS TO THE LAW

##### ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 (art. 10)

32. Mr Casado Coca complained of the disciplinary sanction imposed on him by the Barcelona Bar Council on 6 April 1983 for having published a notice about his practice in several issues of a local newsletter. He relied on Article 10 (art. 10) of the Convention, which provides:

"1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article (art. 10) shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary."

##### A. Applicability of Article 10 (art. 10)

33. The Government disputed the applicability of Article 10 (art. 10). They contended that the applicant's notices did not in any way constitute information of a commercial nature but were simply advertising. He had paid for them with the sole aim of securing more clients. Advertising as such did not come within the ambit of freedom of expression; an advertisement did not serve the public interest but the private interests of the individuals concerned. Applying the guarantees of Article 10 (art. 10) to advertising would be tantamount to altering the scope of that Article (art. 10).

34. According to the applicant, the information given in his notices had indeed been intended for the general public; assuming it had succeeded in attracting an influx of clients, this would have been because the public had found it useful and necessary. Advertising was, moreover, a general concept comprising several categories according to the political or commercial content of the information or ideas in question. Furthermore, the protection of human rights did not necessarily have to further the public interest; it could serve private interests.

35. The Court would first point out that Article 10 (art. 10) guarantees freedom of expression to "everyone". No distinction is made in it according to whether the type of aim pursued is profit-making or not (see, *mutatis mutandis*, the *Autronic AG v. Switzerland* judgment of 22 May 1990, Series A no. 178, p. 23, para. 47) and a difference in treatment in this sphere might fall foul of Article 14 (art. 14).

In its *Barthold v. Germany* judgment of 25 March 1985 (Series A no. 90, pp. 20-21, para. 42) the Court left open the question whether commercial advertising as such came within the scope of the guarantees under Article 10 (art. 10), but its later case-law provides guidance on this matter. Article 10 (art. 10) does not apply solely to certain types of information or ideas or forms of expression (see the *Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Germany* judgment of 20 November 1989, Series A no. 165, p. 17, para. 26), in particular those of a political nature; it also encompasses artistic expression (see the *Müller and Others v. Switzerland* judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, p. 19, para. 27), information of a commercial nature (see the *Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann* judgment previously cited, *ibid.*) - as the Commission rightly pointed out - and even light music and commercials transmitted by cable (see the *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland* judgment of 28 March 1990, Series A no. 173, p. 22, paras. 54-55).



36. In the instant case the impugned notices merely gave the applicant's name, profession, address and telephone number. They were clearly published with the aim of advertising, but they provided persons requiring legal assistance with information that was of definite use and likely to facilitate their access to justice.

37. Article 10 (art. 10) is therefore applicable.

#### B. Compliance with Article 10 (art. 10)

##### 1. Whether there was an interference by a "public authority"

38. The Government submitted that if there was an interference, it did not come from a "public authority" within the meaning of Article 10 para. 1 (art. 10-1). The Barcelona Bar Council's written warning (see paragraph 10 above) could be regarded as an internal sanction imposed on Mr Casado Coca by his peers. The Spanish State had merely ratified, in the form of a royal decree, the statute drawn up by the members of the Bar themselves, under Article 31 of which professional advertising was banned (see paragraph 22 above).

39. Like the applicant and the Commission, the Court notes, however, that section 1 of the 1974 Law on professional associations states that they are public-law corporations (see paragraph 20 above). In the case of the Bars, this status is further buttressed by their purpose of serving the public interest through the furtherance of free, adequate legal assistance combined with public supervision of the practice of the profession and of compliance with professional ethics (see, in the case of a Bar, the *Van der Musselle v. Belgium* judgment of 23 November 1983, Series A no. 70, p. 15, para. 29 in fine, and the *H. v. Belgium* judgment of 30 November 1987, Series A no. 127-B, pp. 27-28, paras. 24-29; see also, *mutatis mutandis*, in the case of a medical association, the *Le Compte, Van Leuven and De Meyere* judgment of 23 June 1981, Series A no. 43, pp. 26-27, para. 64). Furthermore, the impugned decision was adopted in accordance with the provisions applicable to members of the Barcelona Bar and an appeal against it lay to the competent courts (see paragraph 22 above). These courts and the Constitutional Court, all of which are State institutions, upheld the penalty (see paragraphs 12, 13 and 15 above). That being so, it is reasonable to hold that there was an interference by a "public authority" with Mr Casado Coca's freedom to impart information.

##### 2. Whether the interference was justified

40. Such an interference contravenes Article 10 (art. 10) unless it was "prescribed by law", had an aim that was legitimate under Article 10 para. 2 (art. 10-2) and was "necessary in a democratic society" for the aforementioned aim (see, in particular, the *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland* judgment of 25 June 1992, Series A no. 239, p. 25, para. 56).

##### (a) "Prescribed by law"

41. The applicant contended that the penalty complained of lacked a valid basis in law. The 1974 Law had become null and void after the 1978 Constitution came into force, under which any earlier provisions contrary to it were repealed (see paragraph 19 above). Since the Statute of the Spanish Bar had been adopted pursuant to that Law, it had been affected in the same way.

42. It was common ground between the Government and the Commission that the disciplinary measure was based on the ban on advertising imposed on members of the Bar by Article 31 of the Statute of the Spanish Bar and by the Statute of the Barcelona Bar and its council's decisions (see paragraphs 22, 24 and 25 above).

43. It is primarily for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply domestic law (see, *inter alia*, the *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland* judgment previously cited, Series A no. 239, p. 25, para. 58). In the instant case, in rejecting the ground of appeal based on violation of the principle that only a statute can define offences and lay down penalties, the Supreme Court took as its authority the Constitutional Court's case-law on the subject (see paragraphs 13 and 18 above). In the light of the wording of the provisions in question (see, *mutatis mutandis*, the *Castells v. Spain* judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, p. 21, para. 37) and the state of its own case-law at the time, the Court finds this interpretation to be reasonable and likewise the Constitutional Court's interpretation of Article 20 of the Constitution in its decision of 17 April 1989 (see paragraphs 15 and 16 above). In short, the interference was "prescribed by law".

##### (b) Legitimate aim

44. The Government and the Commission considered on the whole that the main aim of the ban on professional advertising by members of the Bar was the "protection of the rights of others", in particular the rights of the public and other members of the Bar. The Government also pointed out that advertising had always been found to be incompatible with the dignity of the profession, the respect due to fellow members of the Bar and the interests of the public.

45. In the applicant's view, the Commission's opinion could only be held in cases where the advertising was comparative or untruthful, but not where a notice simply gave information about a practice. The impugned ban made it possible to perpetuate discrimination between members of the Bar in independent practice and those practising as employees, civil servants or university teachers. For the former, advertising was the only possible means of reaching potential clients, whereas the positions held by the latter afforded them greater scope for making themselves known. Furthermore, the ban did not apply to the big legal consulting firms active on an international scale or to insurance companies which also offered legal assistance. Far from being a measure protecting the independent practitioner, the ban was a way of safeguarding the interests of certain privileged members of the profession.

46. The Court does not have any reason to doubt that the Bar rules complained of were designed to protect the interests of the public while ensuring respect for members of the Bar. In this connection, the special nature of the profession practised by members of the Bar must be considered; in their capacity as officers of the court they benefit from an exclusive right of audience and immunity from legal

process in respect of their oral presentation of cases in court, but their conduct must be discreet, honest and dignified. The restrictions on advertising were traditionally justified by reference to these special features. In the case of the decision in issue, there is nothing to show that the Bar Council's intention at the time did not correspond to the acknowledged aim of the legislation. Furthermore, the factors alluded to by Mr Casado Coca relate primarily to the way in which the legislation in question was applied and are therefore relevant to assessing the need for the disciplinary measure.

(c) "Necessary in a democratic society"

47. The applicant contended that the penalty complained of was not "necessary in a democratic society", because it constituted a disproportionate interference with his right to impart commercial information, a right which members of the Bar, like other citizens, were guaranteed under Article 10 (art. 10). He added that such a restriction was permissible only if it reflected a freely and democratically accepted willingness to exercise self-restraint; that was not so in the instant case.

48. The Government considered that the impugned rules of the Spanish Bar possessed those characteristics. They reflected the conception that members of the Bar themselves had of their profession as officers of the court, which excluded practising the profession on a purely commercial basis. Furthermore, in 1982 they corresponded to the common general practice of European Bars, even if a degree of relaxation of the rules in this area has been noted since.

In any case, the penalty imposed on Mr Casado Coca was almost a token one in nature. It in fact sanctioned repeated advertising by Mr Casado Coca, who had already received warnings and reprimands in respect of the notices he had placed in the "miscellaneous advertisements" sections of several newspapers and the circulars he had sent to companies (see paragraphs 7 and 8 above). That being so and where commercial speech was concerned, the Government claimed a considerable margin of appreciation for the relevant authorities.

49. In the Commission's view, banning practically all advertising by members of the Bar appeared to be excessive and scarcely compatible with the right to freedom of expression, which includes the freedom to impart information and its corollary, the right to receive it. The applicant's notice set out particulars that were wholly neutral (his name, occupation and business address and telephone number) and did not contain information that was untrue or offensive to fellow members of the Bar. He was therefore entitled to impart that information, just as his potential clients were entitled to receive it.

50. Under the Court's case-law, the States parties to the Convention have a certain margin of appreciation in assessing the necessity of an interference, but this margin is subject to European supervision as regards both the relevant rules and the decisions applying them (see, *inter alia*, the *Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann* judgment previously cited, Series A no. 165, p. 20, para. 33). Such a margin of appreciation is particularly essential in the complex and fluctuating area of unfair competition (*ibid.*). The same applies to advertising. In the instant case, the Court's task is therefore confined to ascertaining whether the measures taken at national level are justifiable in principle and proportionate (see, *inter alia*, *ibid.* and the *Barthold* judgment previously cited, Series A no. 90, p. 25, para. 55).

51. For the citizen, advertising is a means of discovering the characteristics of services and goods offered to him. Nevertheless, it may sometimes be restricted, especially to prevent unfair competition and untruthful or misleading advertising. In some contexts, the publication of even objective, truthful advertisements might be restricted in order to ensure respect for the rights of others or owing to the special circumstances of particular business activities and professions. Any such restrictions must, however, be closely scrutinised by the Court, which must weigh the requirements of those particular features against the advertising in question; to this end, the Court must look at the impugned penalty in the light of the case as a whole (see, *mutatis mutandis*, the *Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann* judgment previously cited, Series A no. 165, p. 20, para. 34).

52. In the present case, Mr Casado Coca received a written warning from the Barcelona Bar Council on 6 April 1983 for having contravened the ban on professional advertising (see paragraphs 10 and 22 above). In confirming the penalty, the National Bar Council held that, given their nature, the notices in question went beyond the limits permitted by the relevant rules of the Barcelona Bar; the Barcelona Audiencia Territorial gave the same ground for its judgment (see paragraphs 11, 12, 24 and 25 above). The Court notes that those rules allowed advertising in certain cases - namely when a practice was being set up or when there was a change in its membership, address or telephone number - and under certain conditions (see paragraph 25 above). The ban was therefore not an absolute one.

53. The applicant and the Commission argued that commercial undertakings such as insurance companies are not subject to restrictions on advertising their legal consulting services.

54. In the Court's opinion, however, they cannot be compared to members of the Bar in independent practice, whose special status gives them a central position in the administration of justice as intermediaries between the public and the courts. Such a position explains the usual restrictions on the conduct of members of the Bar and also the monitoring and supervisory powers vested in Bar councils.

Nevertheless, the rules governing the profession, particularly in the sphere of advertising, vary from one country to another according to cultural tradition. Moreover, in most of the States parties to the Convention, including Spain, there has for some time been a tendency to relax the rules as a result of the changes in their respective societies and in particular the growing role of the media in them. The Government cited the examples of the Code of Conduct for Lawyers in the European Community (Strasbourg, 28 October 1988) and the conclusions of the Conference of the European Bars (Cracow, 24 May 1991); while upholding the principle of banning advertising, these documents authorise members of the Bar to express their views to the media, to make themselves known and to take part in public debate. In accordance with these guidelines, the new rules on advertising issued by the Council of the Catalonia Bars (4 July 1991) allow the publication of circulars or articles, including in the press (see paragraph 28 above). More recently, the Government have begun to study the draft of the new Statute of the Spanish Bar (see paragraph 23 above), which permits somewhat greater freedom in this sphere.

55. The wide range of regulations and the different rates of change in the Council of Europe's member States indicate the complexity of the issue. Because of their direct, continuous contact with their members, the Bar authorities and the country's courts are in a better position than an international court to determine how, at a given time, the right balance can be struck between the various interests involved, namely the requirements of the proper administration of justice, the dignity of the profession, the right of everyone to receive information about legal assistance and affording members of the Bar the possibility of advertising their practices.

56. In view of the above, the Court holds that at the material time - 1982-83 - the relevant authorities' reaction could not be considered disproportionate to the aim pursued.

57. In conclusion, no breach of Article 10 (art. 10) has been made out.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds unanimously that Article 10 (art. 10) applied in the instant case.

2. Holds by seven votes to two that there has not been a breach of it.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 24 February 1994.

Signed: Rolv RYSSDAL President

Signed: Marc-André EISSEN Registrar

In accordance with Article 51 para. 2 (art. 51-2) of the Convention and Rule 53 para. 2 of the Rules of Court, the joint dissenting opinion of Mr Thór Vilhjálmsson and Mrs Palm is annexed to this judgment.

Initialled: R.R.

Initialled: M.-A. E.

JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES THÀR VILHJÀLMSSON AND PALM

We agree with the majority of the Chamber that Article 10 (art. 10) of the Convention is applicable in this case and that there has been an interference, which was prescribed by law and had a legitimate aim.

However, with regard to the necessity, we agree with what is said in paragraphs 54-65 of the Commission's report. Accordingly we find that there has been a violation of Article 10 (art. 10) of the Convention.

**Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 15450/89**