



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE MEGADAT.COM SRL c. MOLDOVA

(Requête n° 21151/04)

ARRÊT

STRASBOURG

8 avril 2008

DÉFINITIF

08/07/2008

En l'affaire Megadat.com SRL c. Moldova,

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Nicolas Bratza, *président*,
Lech Garlicki,
Giovanni Bonello,
Ljiljana Mijović,
Davíd Thór Björgvinsson,
Ján Šikuta,
Päivi Hirvelä, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 18 mars 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 21151/04) dirigée contre la République de Moldova et dont une société de droit moldave, Megadat.com SRL (« la société requérante »), a saisi la Cour le 8 juin 2004 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La société requérante a été représentée par M^e J. Hanganu, avocate à Chişinău. Le gouvernement moldave (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. V. Grosu.

3. Dans sa requête, la société requérante alléguait en particulier que sa fermeture avait emporté violation de ses droits découlant de l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'elle avait été victime d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

4. Le 5 décembre 2006, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le lui permettait l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé d'en examiner conjointement la recevabilité et le fond.

5. Avant la communication de la requête au Gouvernement, Stanislav Pavlovski, le juge élu au titre de la République de Moldova, s'était déporté (article 28 du règlement de la Cour). Le 8 février 2007, conformément à l'article 29 § 1 a) dudit règlement, le Gouvernement a informé la Cour qu'il entendait que soit désigné à la place de Stanislav Pavlovski un autre juge élu, dont il laissait le choix au président de la chambre. Le 18 septembre 2007, celui-ci a nommé à cette fin Ján Šikuta.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La société requérante, Megadat.com SRL, est une société de droit moldave.

A. Genèse de l'affaire

7. A l'époque des faits, la société requérante était le plus grand fournisseur d'accès à internet en Moldova. Elle détenait, selon ses dires, environ 70 % de ce marché. Le Gouvernement admet qu'elle était le plus important prestataire de ce type de services dans le pays, mais conteste le chiffre relatif à la part du marché, sans toutefois en avancer un autre.

8. La société requérante était titulaire de deux licences délivrées par l'Agence nationale de régulation des télécommunications et de l'informatique (« l'ANRTI »), l'une pour la fourniture d'accès à internet et l'autre pour les services de téléphonie fixe. Ces licences étaient valables respectivement jusqu'au 18 avril 2007 et jusqu'au 16 mai 2007, et il y était indiqué que l'intéressée avait pour adresse officielle le 55 rue Armenească.

9. La société requérante avait trois bureaux à Chişinău. Le 11 novembre 2002, son siège fut transféré de son local de la rue Armenească à celui de la rue Ştefan cel Mare. Sa nouvelle adresse fut inscrite auprès de la Chambre nationale des registres et l'administration fiscale en fut avisée. En revanche, l'intéressée omit de demander à l'ANRTI de modifier l'adresse indiquée dans le texte de ses licences.

10. Le 20 mai 2003, la société requérante sollicita une troisième licence auprès de l'ANRTI, indiquant dans sa demande la nouvelle adresse de son siège. L'agence lui délivra cette licence en y mentionnant l'ancienne adresse, sans préciser pourquoi ce n'était pas la nouvelle qui y figurait.

B. L'invalidation des licences de la société requérante

11. L'ANRTI se réunit le 17 septembre 2003. D'après le procès-verbal de la séance, elle constata que quatre-vingt-onze sociétés de télécommunications, dont la société requérante, étaient restées en défaut de payer la contribution annuelle réglementaire et/ou de lui présenter les justificatifs d'un changement d'adresse dans les délais prescrits. Elle décida d'inviter ces sociétés à régulariser leur situation dans les dix jours et de les prévenir qu'un refus d'obtempérer pourrait entraîner la suspension de leurs licences.

12. A des dates non précisées, chacune des quatre-vingt-onze sociétés, y compris la société requérante, reçut une mise en demeure la sommant d'agir dans les dix jours à compter de la date de réception de la lettre, faute de quoi sa ou ses licences pourraient être suspendues en vertu de l'article 3.4 du règlement de l'ANRTI. La sommation adressée à la société requérante portait la date du 24 septembre 2003.

13. Seules trente-deux sociétés, dont la société requérante, obtempérèrent.

14. Les 29 et 30 septembre 2003, cette dernière déposa auprès de l'ANRTI des documents dans lesquels elle indiquait sa nouvelle adresse et demandait que ses licences soient modifiées en conséquence, et elle paya la contribution réglementaire.

15. Le vendredi 3 octobre 2003, l'ANRTI l'avisa qu'elle avait des questions à lui poser sur les documents communiqués par elle, notamment au sujet du bail relatif aux locaux de son nouveau siège et de sa raison sociale, et que l'examen de sa demande tendant à la modification de ses licences serait suspendu tant qu'elle n'aurait pas fourni les informations sollicitées.

16. Au cours d'une séance tenue le lundi 6 octobre 2003, l'ANRTI prit une décision concernant la société requérante. Elle rappela notamment la teneur de l'article 15 de la loi relative aux licences et de l'article 3.5.7 de son règlement, en vertu desquels toute licence non modifiée dans le délai de dix jours prévu à l'article 3.5.2 devait être invalidée. Elle estima que ces dispositions trouvaient à s'appliquer dans le cas de la société requérante, dont les licences n'étaient dès lors pas valides.

17. Par des lettres portant cette même date, l'ANRTI avisa le parquet général, l'administration fiscale, le Centre de lutte contre la corruption et la criminalité économique (« le CLCCE ») et le ministère de l'Intérieur que la société requérante avait changé d'adresse le 11 novembre 2002 mais ne lui avait pas demandé de modifier ses licences en conséquence. L'intéressée aurait ainsi exploité pendant onze mois une licence non valide. L'ANRTI demanda à ces autorités de vérifier si en application de la loi cette société devait être sanctionnée.

18. Le 9 octobre 2003, l'ANRTI modifia les dispositions de son règlement en matière d'octroi de licences de manière à ce que les titulaires d'une licence abrogée ne pussent en demander une nouvelle qu'au bout de six mois.

19. Au cours d'une séance tenue le 21 octobre 2003, l'ANRTI constata que cinquante-neuf des quatre-vingt-onze sociétés n'avaient pas obéi aux mises en demeure qu'elle leur avait adressées à la suite de sa décision du 17 septembre 2003. Elle résolut de suspendre leurs licences pendant trois mois et de les avertir qu'en cas de non-obtempération pendant la période de suspension les licences seraient retirées. Il ressort des pièces produites par les parties que la société requérante est la seule dont la licence fut invalidée.

C. Le recours judiciaire formé par la société requérante contre l'ANRTI

20. Le 24 octobre 2003, la société requérante forma un recours contre l'ANRTI, soutenant notamment que la mesure prise à son encontre était illégale et disproportionnée dès lors qu'elle avait toujours eu trois bureaux différents à Chişinău et que l'ANRTI l'avait toujours su. Le changement d'adresse n'aurait tenu qu'au transfert de son siège de l'un de ses bureaux à un autre. L'administration fiscale aurait été aussitôt avertie de ce changement, qui n'aurait donc pas eu pour conséquence le non-paiement d'impôts ni une baisse de la qualité des services fournis par l'intéressée. Celle-ci alléguait en outre que, faute pour l'ANRTI de l'avoir invitée à la séance au cours de laquelle son cas devait être examiné et d'avoir respecté les instructions qu'elle lui avait elle-même adressées le 3 octobre 2003, la décision prise par l'agence le 6 octobre 2003 était entachée d'un vice de forme.

21. Le 25 novembre 2003, la cour d'appel ordonna le sursis à exécution de la décision prise par l'ANRTI le 6 octobre 2003. Elle fixa en outre au 16 décembre 2003 la date de la première audience dans cette affaire. Ultérieurement, à la demande de l'ANRTI, cette date fut avancée au 2 décembre 2003.

22. Le 1^{er} décembre 2003, le représentant de la société requérante demanda l'ajournement de l'audience qui devait avoir lieu le lendemain au motif qu'il devait participer à une audience prévue auparavant devant un autre tribunal à la même date et à la même heure.

23. Le 2 décembre 2003, la cour d'appel tint audience en l'absence du représentant de la société requérante et débouta celle-ci. Elle jugea notamment que, faute pour l'intéressée d'avoir signifié son changement d'adresse à l'ANRTI, l'article 3.5.7 du règlement de celle-ci trouvait à s'appliquer.

24. La société requérante fit appel de cette décision, soutenant notamment qu'on ne lui avait pas donné la possibilité de participer à l'audience. Invoquant les dispositions du code de procédure civile, elle plaidait que la cour d'appel aurait pu rayer l'affaire du rôle si elle estimait que le défaut de comparution n'était pas justifié par un motif plausible, mais qu'elle n'avait pas le droit d'examiner la cause en l'absence de l'intéressée. Elle ajoutait qu'en déclarant les licences invalides, l'ANRTI avait méconnu sa propre décision du 17 septembre 2003. Se référant à deux décisions, selon elle analogues, datées du 12 juin et du 17 juillet 2003, elle expliquait que la pratique habituelle de l'ANRTI consistait à demander des justificatifs en cas de changement d'adresse et à sanctionner les sociétés récalcitrantes par la suspension de leurs licences. Or, en communiquant sa nouvelle adresse dans le délai prescrit, Megadat.com SRL se serait conformée en tous points à ce qu'avait décidé l'ANRTI le 17 septembre 2003. Pourtant,

l'agence lui aurait demandé des informations complémentaires le vendredi 3 octobre 2003 et, sans attendre sa réponse, aurait décidé de prononcer l'invalidité de ses licences le lundi 6 octobre 2003.

La société requérante soutenait en outre que la décision prise par l'ANRTI le 6 octobre 2003 était entachée d'un grave vice de forme dès lors qu'elle n'avait pas été informée au moins trois jours à l'avance de la tenue de la séance du 6 octobre 2003 ni invitée à celle-ci.

Elle alléguait pour finir que l'invalidité de ses licences prononcée par l'ANRTI était discriminatoire, les quatre-vingt-dix autres sociétés énumérées dans la décision du 17 septembre 2003 n'ayant pas été aussi lourdement sanctionnées.

25. Le 3 mars 2004, la Cour suprême de justice débouta la société requérante, constatant notamment que celle-ci avait été convoquée à l'audience du 2 décembre 2003 et que sa demande d'ajournement ne pouvait donner à la cour d'appel l'obligation de reporter cette audience à une date ultérieure. Elle jugea en outre que la décision du 6 octobre 2003 était conforme à la loi dès lors que la société requérante avait admis avoir changé d'adresse et que, en vertu de l'article 3.5.7 du règlement de l'ANRTI, le fait pour le titulaire d'une licence ayant changé d'adresse de ne pas présenter une demande de régularisation de sa licence emportait invalidation de celle-ci. Elle n'examina pas dans son arrêt les moyens tirés par l'intéressée du traitement discriminatoire qui lui aurait été réservé, de la pratique habituelle de l'ANRTI qui aurait consisté à demander des justificatifs des changements d'adresse et du non-respect par l'agence de sa propre décision du 17 septembre 2003.

26. En désaccord avec la majorité de ses collègues, l'un des membres de la formation de jugement de la Cour suprême de justice, le juge D. Visterniceanu, joignit à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente. Il estimait notamment qu'en première instance la cour d'appel n'avait pas examiné tous les moyens soulevés par la société requérante et avait méconnu la loi en statuant en l'absence de l'intéressée. Il faisait valoir en outre que seule l'une des dispositions du règlement de l'ANRTI avait été appliquée, alors qu'il était nécessaire selon lui d'examiner l'affaire sur un terrain plus vaste et d'appliquer l'ensemble des textes pertinents. Il soutenait enfin que la décision prise par l'ANRTI le 6 octobre 2003 était contraire à celle du 17 septembre 2003. Il concluait que la Cour suprême de justice aurait dû casser le jugement de première instance et ordonner que l'affaire soit rejugée.

D. Les efforts déployés par la société requérante pour sauver son activité et les répercussions de l'invalidation de ses licences

27. A la suite de l'invalidation de ses licences, la société requérante transféra tous les contrats qu'elle avait conclus avec ses clients à

Megadat.com International, société qui appartenait au même groupe qu'elle et était titulaire de licences valides. Cependant, Moldtelecom, qui détenait le monopole public des télécommunications, refusa de signer tout contrat avec Megadat.com International et rendit impossible la poursuite des activités de celle-ci.

28. Le 16 mars 2004, l'ANRTI et Moldtelecom informèrent les clients de la société requérante que leurs connexions à internet seraient coupées le lendemain et leur proposèrent les prestations de Moldtelecom sans le moindre frais de transfert.

29. Le 17 mars 2004, Moldtelecom déconnecta la société requérante et Megadat.com International d'internet et coupa l'alimentation de tout le matériel que ces deux sociétés détenaient dans ses locaux.

30. En juillet 2004, l'ANRTI abrogea les licences de Megadat.com International.

31. Du fait de ces événements, Megadat.com SRL et Megadat.com International furent contraintes de cesser leur activité et de vendre la totalité de leurs actifs. Une semaine plus tard, le président de la société requérante, M. Eduard Mușuc, fut arrêté pour avoir manifesté pacifiquement contre la fermeture de sa société.

32. Donnant suite à la lettre que l'ANRTI lui avait adressée le 6 octobre 2003 (paragraphe 17 ci-dessus), l'administration fiscale infligea une amende à la société requérante pour les onze mois pendant lesquels elle avait exploité son activité sans licence valide, et le CLCCE ouvrit une enquête au cours de laquelle tous les documents comptables de l'intéressée furent saisis.

E. Réactions sur le plan international

33. Le 18 mars 2004, les ambassades des Etats-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne, de la Pologne, de la Roumanie et de la Hongrie, ainsi que les missions en Moldova du Conseil de l'Europe, du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale publièrent une déclaration commune exprimant leur préoccupation devant les circonstances ayant entraîné la fermeture de la société requérante. Cette déclaration comportait notamment le passage suivant :

« [L]e manquement allégué à des procédures d'enregistrement ne semble pas justifier une décision mettant fin aux activités d'une société commerciale. (...) Nous encourageons vivement Moldtelecom et les autorités compétentes à réexaminer cette question, ce qui paraît d'autant plus s'imposer que les autorités publiques moldaves adhèrent aux normes et valeurs européennes. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

34. En vertu de l'article 3.4 du règlement de l'ANRTI, une licence peut être suspendue pour une durée de trois mois si son titulaire ne respecte pas les conditions qui y sont énoncées. Dès lors qu'elle constate pareil manquement, l'ANRTI le signale au titulaire, auquel elle fixe un certain délai pour remédier au problème. En cas de non-obtempération, elle peut suspendre la licence en question pour une durée de trois mois.

35. Le 12 juin 2003, l'ANRTI avertit plusieurs sociétés qu'elles n'avaient pas versé les contributions réglementaires ou qu'elles ne l'avaient pas informée d'un changement d'adresse et leur donna dix jours pour rectifier ces irrégularités. Le 17 juillet 2003, elle décida de suspendre pour une durée de trois mois les licences des sociétés qui n'avaient pas obtempéré.

36. Les dispositions pertinentes du règlement de l'ANRTI en matière de modification des licences, tel qu'il était en vigueur au moment des faits, étaient similaires aux dispositions de l'article 15 de la loi relative aux licences. Elles se lisaient comme suit :

« 3.5.1 Une licence doit être modifiée si la raison sociale de son titulaire ou un autre élément indiqué dans son texte a changé ;

3.5.2 En cas d'événement nécessitant la modification d'une licence, son titulaire dispose d'un délai de dix jours pour demander à l'ANRTI de procéder à cette modification (...)

3.5.7 Toute licence qui n'aura pas été modifiée dans le délai prescrit est invalide. »

37. Le 9 octobre 2003, la disposition suivante fut ajoutée à ce règlement :

« 3.8.6 L'ancien titulaire d'une licence abrogée (...) ne peut en demander une nouvelle qu'au bout de six mois à compter de l'abrogation. »

38. Le 24 septembre 2004, l'article 3.5.7 du règlement fut ainsi modifié :

« 3.5.7 Si une licence n'a pas été modifiée dans le délai prescrit, la Commission peut appliquer des sanctions administratives ou prononcer l'abrogation partielle ou totale de la licence. »

EN DROIT

39. La société requérante voit dans l'invalidation de ses licences une violation de ses droits découlant de l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

40. La société requérante estime en outre que, dès lors qu'elles ont traité différemment quatre-vingt-dix autres sociétés qui se trouvaient dans une situation similaire, les autorités ont pris une mesure discriminatoire à son encontre en invalidant ses licences. Elle invoque l'article 14 de la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

I. SUR LA RECEVABILITÉ DES GRIEFS

41. Au départ, la société requérante avait aussi allégué la violation de l'article 6 de la Convention. Dans ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête, elle a toutefois prié la Cour de ne pas examiner ce grief. La Cour ne voit aucune raison de ne pas accéder à cette demande.

42. Elle estime en revanche que les autres griefs formulés par la société requérante soulèvent des questions de fait et de droit suffisamment graves pour qu'une décision à leur égard ne puisse être adoptée qu'après un examen au fond et qu'ils ne se heurtent à aucun motif d'irrecevabilité. Elle juge donc recevable cette partie de la requête. Conformément à la décision qu'elle a prise en vertu de l'article 29 § 3 de la Convention (paragraphe 4 ci-dessus), elle va dès à présent se pencher sur le bien-fondé de ces griefs.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

A. Thèses des parties

43. La société requérante soutient que les licences qui lui permettaient d'exploiter son activité constituaient des biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 et que la décision prise par l'Agence nationale de régulation des télécommunications et de l'informatique (« l'ANRTI ») le 6 octobre 2003 a porté atteinte à son droit de propriété.

44. La société requérante estime que, faute pour l'ANRTI d'avoir respecté sa propre décision du 17 septembre 2003, la mesure dont elle a fait l'objet était irrégulière. Ladite décision accordait en particulier aux quatre-vingt-onze sociétés concernées un délai de dix jours pour leur permettre notamment de présenter des justificatifs de leurs changements d'adresses. Or, en invalidant les licences de l'intéressée, qui aurait pourtant respecté ce délai et communiqué toutes les informations nécessaires, l'agence ne se serait pas conformée à ce qu'elle avait décidé.

45. Sur la question de la cause d'utilité publique qui aurait justifié l'atteinte en question, la société requérante concède que, d'une manière générale, l'Etat est fondé à vouloir garantir à ses habitants des services de télécommunications rapides et efficaces à un coût raisonnable. Elle reconnaît donc que, vue sous cet angle, l'atteinte litigieuse était conforme à l'intérêt général.

46. La société requérante estime en revanche que la mesure n'était pas proportionnée à la cause d'utilité publique censée être défendue. Elle affirme que l'invalidation de ses licences a eu des répercussions extrêmement graves, qui ont conduit en définitive à la cessation de son activité. En outre, elle aurait commencé à être harcelée par le Centre de lutte contre la corruption et la criminalité économique (« le CLCCE ») et par l'administration fiscale. Les efforts déployés de concert par les autorités publiques et Moldtelecom auraient empêché chacune des sociétés du groupe Megadat.com de reprendre ses activités, et Moldtelecom lui aurait ravi toute sa clientèle. Ces manœuvres auraient eu une incidence grave sur le fonds de commerce et la valeur de la société requérante.

47. Cette dernière reconnaît ne pas avoir respecté la réglementation, qui lui faisait obligation de signifier à l'ANRTI son changement d'adresse dans un délai de dix jours. Elle estime toutefois qu'il s'agissait d'une irrégularité particulièrement vénielle, qui n'aurait eu aucune conséquence négative. En particulier, le changement d'adresse en question n'aurait été qu'un transfert d'un bureau à un autre, dont auraient aussitôt été avisés la Chambre nationale des registres et l'administration fiscale. Pour la société requérante, un vice de forme aussi insignifiant ne pouvait justifier une sanction aussi lourde.

48. La modification ultérieure de l'article 3.5.7 du règlement de l'ANRTI (paragraphe 38 ci-dessus), intervenue un an après l'invalidation des licences de la société requérante, confirmerait le caractère disproportionné de la sanction.

49. En outre, les autorités auraient fait tout ce qui était en leur pouvoir pour empêcher la société requérante d'obtenir de nouvelles licences. Elles auraient notamment modifié le règlement de l'ANRTI pour que l'intéressée se trouve pendant au moins six mois dans l'incapacité de présenter une demande à cette fin (paragraphe 37 ci-dessus).

50. Pour répondre à l'argument du Gouvernement selon lequel elle était libre de demander une nouvelle licence (paragraphe 58 ci-dessous), la société requérante a produit devant la Cour les procès-verbaux de séances de l'ANRTI dont il ressort que la licence d'exploitation d'un café internet dont la société S. était titulaire avait été invalidée le 8 décembre 2003 et que la demande d'une nouvelle licence formée par la société avait été rejetée par l'agence le 26 novembre 2003 sur le fondement de l'article 3.8.6 de son règlement. Cette demande n'aurait été acceptée que le 8 juin 2004.

51. La société requérante conclut de ce qui précède que le comportement des autorités montre qu'elles n'étaient pas animées par une véritable cause d'intérêt public.

52. Dans ses observations relatives au grief fondé sur l'article 14 de la Convention, la société requérante souligne en outre qu'aucune des quatre-vingt-dix autres sociétés mises en demeure par l'ANRTI n'a été traitée de la même manière qu'elle.

53. Répondant à l'argument du Gouvernement selon lequel sa situation était différente de celles des quatre-vingt-dix autres sociétés (paragraphe 59 ci-dessous), la société requérante soutient que si l'ANRTI n'a pas expressément indiqué dans les procès-verbaux de ses séances quelles irrégularités chacune des quatre-vingt-onze sociétés énumérées avait commises, il apparaît clairement que les licences d'au moins deux d'entre elles ont été suspendues le 21 octobre 2003 pour non-présentation de justificatifs de leurs changements d'adresses. Elle a produit devant la Cour copie d'un document émanant de l'ANRTI dans lequel elle voit une confirmation des éléments ci-dessus et dont l'authenticité n'a pas été contestée par le Gouvernement.

54. La société requérante estime que le Gouvernement n'est pas fondé à citer le cas des sociétés A., N. et S. (paragraphe 60 ci-dessous).

La société A., qui comme elle faisait partie du groupe des quatre-vingt-onze sociétés mises en demeure par l'ANRTI, mais n'aurait pas, contrairement à elle, obtempéré, ainsi qu'il ressortirait de documents officiels de l'agence, n'aurait vu sa licence invalidée sur le fondement de l'article 3.5.7 du règlement de l'ANRTI que le 13 août 2004.

La société N., quant à elle, serait l'une des cinquante-neuf sociétés dont la licence aurait été suspendue le 21 octobre 2003 (paragraphe 19 ci-dessus) pour refus d'obtempérer à la mise en demeure de l'ANRTI. Cette suspension de trois mois aurait été levée le 25 mai 2004.

Pour ce qui est de la société S., sa situation n'aurait pas non plus été similaire à celle de la société requérante. Tout d'abord, S. n'aurait pas fait partie des quatre-vingt-onze sociétés mises en demeure par l'ANRTI. Ensuite, le Gouvernement n'aurait fourni aucun élément établissant qu'elle eût été mise en demeure comme Megadat.com SRL ni qu'elle se fût vu imposer et eût respecté le même délai de dix jours. Enfin, S. aurait exploité un café internet, activité qui ne serait pas comparable à celle de l'intéressée.

55. Le Gouvernement ne dénie pas aux licences la qualité de biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Il ne conteste pas non plus explicitement que le droit de propriété de la société requérante ait été méconnu. Il estime en revanche que ses licences ne lui ont pas été retirées mais sont devenues caduques par l'effet de la loi bien avant le 6 octobre 2003. D'après lui, les licences seraient devenues caduques, indépendamment de l'intervention de l'ANRTI, à l'expiration du délai de dix jours prévu par l'article 3.5.2 du règlement de l'agence, soit quelque dix ou onze mois avant la décision du 6 octobre 2003.

Le Gouvernement ajoute que, par des lettres datées des 11 juillet et 22 août 2003, l'ANRTI avait appelé l'attention de la société requérante sur les irrégularités constatées, la priant d'y remédier. Il n'a cependant pas produit copie de ces lettres.

56. Le Gouvernement plaide que la mesure en cause était conforme à l'article 3.5.7 du règlement de l'ANRTI, qui prévoyait sans équivoque que, lorsque le titulaire d'une licence change d'adresse, le non-respect par lui de l'obligation de faire modifier sa licence en conséquence dans les dix jours emporte caducité de celle-ci.

57. Le Gouvernement soutient en outre que la société requérante fournissait des prestations internet à un grand nombre d'utilisateurs et que la qualité de ses services devait être à la hauteur. Or la communication tardive aux clients des informations nécessaires aurait donné matière à penser que des actes illégaux étaient commis. L'article 3.5.7 du règlement de l'ANRTI aurait été conçu dans le but d'intérêt général de faire cesser les infractions à la loi commises par les sociétés prestataires de services internet. Dès lors que l'agence devait savoir où joindre la société requérante en cas de plainte déposée par un client contre celle-ci, la mesure en cause aurait été conforme à l'intérêt général.

58. Le Gouvernement ajoute qu'il était loisible à l'intéressée de demander une nouvelle licence. Le nouvel article 3.8.6 viserait seulement les situations où une licence aurait été retirée et non celles où une licence serait devenue caduque. Le Gouvernement donne l'exemple de la société S., qui se serait trouvée exactement dans la même situation que la société requérante et qui aurait obtenu une nouvelle licence en un mois.

59. Le Gouvernement allègue que la situation de la société requérante différerait de celle des quatre-vingt-dix autres sociétés mises en demeure par l'ANRTI. Selon lui, c'est pour d'autres irrégularités, à savoir le défaut de présentation de rapports annuels à l'ANRTI et le non-versement de contributions réglementaires, que ces sociétés avaient été mises en demeure.

60. A l'appui de sa thèse selon laquelle la société requérante n'a pas été victime d'une discrimination, le Gouvernement cite l'exemple des sociétés A., N. et S., qui selon lui se trouvaient dans une situation similaire et dont les licences auraient elles aussi été invalidées par l'ANRTI.

61. Pour justifier l'invalidation des licences de la société requérante, le Gouvernement invoque devant la Cour des motifs qu'il n'a jamais avancés auparavant. Il soutient en particulier que la mesure litigieuse est imputable notamment au fait que la société requérante n'aurait pas indiqué à l'ANRTI dans les délais prescrits pourquoi elle avait modifié sa raison sociale en y ajoutant au début les lettres I.M.

B. Appréciation de la Cour

1. Quant au point de savoir si la société requérante était propriétaire de « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1

62. Pour chacune des deux parties, les licences de la société requérante constituaient des biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

63. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, le retrait d'une licence d'exploitation d'une activité commerciale s'analyse en une atteinte au droit au respect des biens tel que garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (*Tre Traktörer AB c. Suède*, 7 juillet 1989, § 53, série A n° 159, et *Bimer S.A. c. Moldova*, n° 15084/03, § 49, 10 juillet 2007). Elle doit donc rechercher si la mesure prise par l'ANRTI à l'encontre de la société requérante constitue pareille atteinte.

2. Quant aux points de savoir s'il y a eu atteinte au droit de la société requérante au respect de ses biens et quelle norme de l'article 1 du Protocole n° 1 entre en ligne de compte

64. Le Gouvernement ne soutient pas expressément qu'il n'y a pas eu atteinte au droit de la société requérante au respect de ses biens. Il estime en revanche que la décision de l'ANRTI était la simple constatation d'un fait bien antérieur et met en avant la distinction entre le retrait et l'invalidation d'une licence (paragraphe 55 ci-dessus). Pour autant que cet argument doive être interprété comme signifiant que la décision prise par l'ANRTI le 6 octobre 2003 n'a pas porté atteinte au droit de l'intéressée au respect de ses biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour ne peut l'accueillir. Elle constate tout d'abord que, avant ladite date, Megadat.com SRL exploitait son activité sans encombre. En outre, il ressort clairement des observations présentées par les parties que l'ANRTI savait bien avant le 6 octobre 2003 que Megadat.com SRL avait omis de demander que son adresse soit modifiée dans le texte de ses licences. La société lui avait en effet signalé son changement d'adresse en mai 2003 (paragraphe 10 ci-dessus) et lui avait même demandé une nouvelle licence mentionnant sa nouvelle adresse. Pour des raisons inconnues, l'ANRTI ne jugea pas nécessaire d'invalidiser les licences dont la société requérante était alors titulaire et elle lui en octroya même une nouvelle. De surcroît, en alléguant

qu'en juillet et en août 2003 l'ANRTI avait appelé l'attention de l'intéressée sur l'irrégularité en question et l'avait invitée à y remédier (paragraphe 55 ci-dessus), le Gouvernement reconnaît implicitement que l'agence était bien au fait de la situation. Dans ces conditions, la Cour ne peut que constater que la décision prise par l'ANRTI le 6 octobre 2003 a eu pour effet immédiat et voulu d'empêcher Megadat.com SRL de poursuivre l'exploitation de son activité et d'abroger les licences dont elle était alors titulaire. Le fait que les autorités nationales aient décidé de conférer un effet rétroactif à cette décision n'y change rien. Aussi la Cour estime-t-elle que la décision du 6 octobre 2003 a eu un effet équivalent à une abrogation de licences valides et s'analyse dès lors en une atteinte au droit de la société requérante au respect de ses biens, au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

65. Dépouillée de la possibilité d'exploiter son activité, la société requérante n'en conserva pas moins des droits économiques, et notamment ses droits patrimoniaux sur ses locaux et ses actifs mobiliers. Dans ces conditions, comme dans l'affaire *Bimer S.A.* précitée, l'abrogation de ses licences doit être qualifiée non pas de privation de propriété au sens de la seconde phrase de l'article 1 du Protocole n° 1, mais de mesure de réglementation de l'usage des biens, à examiner sur le terrain du second paragraphe de ce même article.

66. Pour que les exigences du second paragraphe de cette disposition puissent être jugées satisfaites, il doit être établi que la mesure en cause a été prise « conformément à l'intérêt général » et qu'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi (*ibidem*, § 52).

3. *Quant à la légalité de l'atteinte et au but poursuivi par celle-ci*

67. La Cour constate que la question de la légalité de la mesure dont la société requérante a fait l'objet divise les parties. Si Megadat.com SRL semble reconnaître que l'article 3.5.7 du règlement de l'ANRTI était accessible et prévisible quant à ses effets, elle soutient que la mesure litigieuse était contraire à la décision prise par l'agence le 17 septembre 2003, qui lui donnait un délai de dix jours pour régulariser sa situation. La Cour estime que la légalité de la mesure litigieuse est un élément qu'il faut prendre en compte pour déterminer si celle-ci était ou non proportionnée. Elle laissera donc en suspens cette question de la légalité et concentrera son examen sur le problème de la proportionnalité.

Quant au point de savoir si l'atteinte en cause poursuivait un but légitime, la Cour n'est pas certaine, au vu de ce qui précède, que les mesures prises contre la société requérante par les autorités moldaves fussent tournées vers un quelconque but d'intérêt général. Elle laissera toutefois aussi cette question en suspens, pour se pencher sur la question de la proportionnalité.

4. Quant à la proportionnalité de l'atteinte

68. La Cour examinera tout d'abord la nature et la gravité de l'irrégularité commise par la société requérante. Sans pour autant sous-estimer l'importance d'un contrôle de l'Etat dans le domaine des communications par internet, elle ne peut que constater que le Gouvernement n'a pu faire mention que des conséquences théoriques et abstraites qu'aurait entraînées le fait pour l'intéressée de ne pas avoir demandé la modification de son adresse dans le texte de ses licences, sans pouvoir dire si cette irrégularité procédurale avait causé le moindre préjudice concret. Nul ne conteste d'ailleurs que l'ANRTI était bien au fait du changement d'adresse de la société, avec laquelle elle a pu prendre contact sans problème le 24 septembre 2003 (paragraphe 12 ci-dessus), ni que Megadat.com SRL avait conservé son ancienne adresse. Quiconque aurait utilisé celle-ci aurait donc certainement réussi à prendre contact avec cette société. Aussitôt après avoir changé d'adresse, la société requérante en avisa la Chambre nationale des registres et l'administration fiscale (paragraphe 9 ci-dessus). On ne pouvait dès lors la soupçonner de s'être abstenue de signaler ce changement à l'ANRTI dans le but de se soustraire au fisc. Par ailleurs, il n'avait pas été établi que l'un quelconque de ses clients eût éprouvé des difficultés à la joindre du fait de son changement d'adresse. Enfin, il est important de noter que l'intéressée avait en réalité informé l'ANRTI de son changement d'adresse en mai 2003 et qu'elle avait même demandé une troisième licence mentionnant sa nouvelle adresse. Pour des motifs que l'agence n'indiqua pas à l'époque, la licence nouvellement octroyée portait l'ancienne adresse.

69. Cela précisé, la Cour constate que la mesure adoptée à l'égard de la société requérante était d'une sévérité telle que celle-ci, qui était alors la plus grande société prestataire de services internet en Moldova, a dû mettre fin à ses activités et vendre tous ses actifs en quelques mois. Non seulement cette mesure a produit des effets pour l'avenir, mais elle fut de surcroît appliquée rétroactivement, conduisant des autorités publiques telles que l'administration fiscale et le CLCCE à prendre des sanctions et à mener des enquêtes (paragraphe 32 ci-dessus).

70. La Cour doit également prendre en considération le comportement adopté par l'ANRTI dans ses tractations avec la société requérante. Elle constate à cet égard que, malgré les petites irrégularités dont ses licences étaient entachées, l'intéressée put continuellement exploiter son activité avec l'acquiescement de l'agence. Elle rappelle que l'ANRTI fut avisée du changement d'adresse en mai 2003, lorsque Megadat.com SRL demanda une troisième licence. Sans s'en expliquer, l'agence ne tint aucun compte de ce changement et délivra à cette société une nouvelle licence portant l'ancienne adresse. Si elle avait estimé que l'irrégularité qui viciait la licence constituait un danger pour le public, elle aurait pu intervenir à ce moment-là. Or elle ne l'a pas fait.

71. La Cour constate par ailleurs que la lettre de l'ANRTI en date du 17 septembre 2003 donnait clairement à croire à la société requérante que si elle se conformait dans les dix jours aux instructions qui y étaient énoncées elle pourrait poursuivre son exploitation. Dans ces conditions, force est de conclure que l'intéressée pouvait raisonnablement espérer ne pas subir de préjudice en demandant la modification de ses licences dans le respect de ce délai. Or, malgré l'encouragement qu'elle lui avait ainsi donné, l'ANRTI invalida ses licences le 6 octobre 2003 (voir, *mutatis mutandis*, *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, 29 novembre 1991, § 51, série A n° 222, et *Stretch c. Royaume-Uni*, n° 44277/98, § 34, 24 juin 2003).

72. La Cour rappelle à cet égard que, face à une question d'intérêt général, les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence (*Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 120, CEDH 2000-I). Or le comportement de l'ANRTI ne saurait être considéré comme conforme à ces principes.

73. La Cour s'est par ailleurs intéressée aux garanties procédurales dont jouissait la société requérante pour défendre ses intérêts. Elle note tout d'abord à cet égard que l'intéressée n'a pas eu la possibilité de comparaître devant l'ANRTI pour expliquer sa position. La procédure suivie devant les tribunaux semble pareillement n'avoir pas été entourée de garanties procédurales. Alors que l'affaire ne revêtait aucune urgence au regard du droit applicable, la cour d'appel a apparemment fait preuve en l'espèce d'une diligence particulière. Après avoir fixé la date de la première audience, elle accepta, à la demande de l'ANRTI, d'accélérer la procédure et d'avancer cette date de deux semaines (paragraphe 21 ci-dessus). En outre, non seulement elle statua en l'absence de la société requérante, mais elle rejeta sans motiver sa décision la demande d'ajournement formulée par celle-ci. La Cour rappelle à cet égard que l'enjeu du litige dont le juge d'appel était saisi était la survie même de la société requérante (paragraphe 69 ci-dessus).

74. En outre, les juridictions nationales n'ont pas dûment tenu compte de certains des principaux moyens de défense de la société requérante, par exemple ceux tirés d'une insuffisance des garanties procédurales devant l'ANRTI et d'un traitement discriminatoire. L'examen de ces moyens semble avoir été particulièrement formaliste et s'être limité au point de savoir si Megadat.com SRL avait ou non signalé à l'agence son changement d'adresse. Aucune mise en balance du motif d'intérêt général invoqué et de la sanction appliquée ne semble avoir été effectuée.

75. La Cour note de surcroît que la société requérante allègue avoir été la seule des quatre-vingt-onze sociétés énumérées à être aussi lourdement sanctionnée. Le Gouvernement présente deux arguments contradictoires pour contester cette allégation. D'une part, il soutient que les irrégularités commises par les quatre-vingt-dix autres sociétés, par exemple le défaut de communication de leurs rapports annuels à l'ANRTI (paragraphe 59 ci-

dessus), étaient moins graves. D'autre part, il affirme qu'au moins trois autres sociétés se trouvaient dans une situation similaire à celle de la société requérante et ont été traitées de la même manière qu'elle.

76. La Cour juge que ni l'un ni l'autre de ces arguments ne peut être retenu. En ce qui concerne le premier, elle estime qu'il est contredit par le procès-verbal de la séance tenue par l'ANRTI le 17 septembre 2003, dans lequel il est clairement indiqué que les sociétés concernées avaient omis de verser la contribution annuelle réglementaire et/ou de présenter des justificatifs de changement d'adresse dans les délais prescrits (paragraphe 11 ci-dessus). Le procès-verbal en question ne fait mention d'aucune autre irrégularité, telle que le défaut de présentation de rapports annuels. En outre, c'est devant la Cour que le Gouvernement a avancé pour la première fois cet argument, qui doit donc être traité avec circonspection, d'autant que rien ne vient le corroborer (voir, *mutatis mutandis*, *Sarban c. Moldova*, n° 3456/05, § 82, 4 octobre 2005). L'ANRTI n'a rien soutenu de tel dans le cadre des procédures nationales, alors même que la société requérante avait clairement et expressément affirmé avoir été victime d'un traitement discriminatoire (paragraphe 24 ci-dessus). Malheureusement, la Cour suprême de justice n'a fait aucun cas des griefs de discrimination formulés par l'intéressée, les estimant apparemment dénués de pertinence.

77. Quant au second argument, la Cour considère, après avoir examiné les observations et éléments présentés par les parties (paragraphe 54 et 60 ci-dessus), que le Gouvernement n'est pas parvenu à démontrer que d'autres sociétés se trouvant dans une situation analogue à celle de la société requérante aient été traitées de la même manière que celle-ci.

78. La Cour note de surcroît que les constatations ci-dessus ne semblent pas incompatibles avec la pratique antérieure de l'ANRTI, telle qu'elle se dégage des procès-verbaux de ses séances du 12 juin et du 17 juillet 2003, au cours desquelles les licences de plusieurs sociétés furent suspendues pour non-respect de l'article 3.5.2 du règlement de l'agence (paragraphe 35 ci-dessus). Le Gouvernement n'a pas contesté l'existence de cette pratique.

79. L'arbitraire de la procédure, le traitement discriminatoire dont la société requérante a été l'objet et le caractère disproportionné de la mesure appliquée à son encontre amènent la Cour à conclure qu'il n'a pas été établi que, en invalidant les licences de l'intéressée, les autorités aient agi conformément à des motifs d'intérêt général réels et cohérents. Même si l'on tient compte de la marge d'appréciation dont elles jouissaient, les autorités internes n'ont pas maintenu un juste équilibre en l'espèce et elles ont fait peser sur la société requérante une charge spéciale et exorbitante, en violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Il y a donc eu violation de cette disposition.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

80. La société requérante soutient également que, en invalidant ses licences, les autorités l'ont traitée d'une manière discriminatoire par rapport aux autres sociétés se trouvant dans une situation analogue. Ce grief portant sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour ne juge pas nécessaire de l'examiner séparément.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

81. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

82. La société requérante soutient que, ses documents ayant été saisis par le Centre de lutte contre la corruption et la criminalité économique, elle n'a pu présenter la moindre observation sur le dommage matériel qu'elle a subi. Aussi prie-t-elle la Cour de réserver la question de la satisfaction équitable.

83. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 n'est pas en état d'être tranchée. Elle décide donc de la réserver et de fixer la procédure ultérieure en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre le Gouvernement et la société requérante.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner séparément le grief formulé par la société requérante sur le terrain de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit*
 - a) que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ; en conséquence,
 - b) la réserve ;

- c) invite le Gouvernement et la société requérante à lui adresser par écrit, dans les trois mois, leurs observations sur ladite question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
- d) réserve la procédure ultérieure et délègue au président le soin de la fixer au besoin ;

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 8 avril 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early
Greffier

Nicolas Bratza
Président