



## La Cour juge inadéquates les garanties juridiques mises en place en Italie concernant l'attribution de fréquences de télévision numérique terrestre

Dans son arrêt de **chambre**<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire [Europa Way S.r.l. c. Italie](#) (requête n° 64356/19), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

**violation de l'article 10 (liberté d'expression)** de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne l'attribution de fréquences de radiodiffusion télévisuelle numérique. La société requérante avait participé en 2011 à une procédure d'appel d'offres visant l'attribution gratuite de fréquences numériques terrestres. Les règles régissant cette procédure avaient été fixées par l'AGCOM, l'autorité de régulation des communications. Cette procédure fut toutefois suspendue par décret ministériel, annulée par une nouvelle loi en 2012 et remplacée en 2013 par une procédure de sélection fondée sur le paiement d'une redevance. La société requérante contesta ces mesures en justice, en vain.

La Cour souligne l'importance du rôle des autorités de régulation dans la défense et la promotion de la liberté et du pluralisme des médias, ainsi que la nécessité d'assurer leur indépendance.

Elle juge notamment que les juridictions nationales elles-mêmes ont refusé d'appliquer la loi de 2012 au motif que cette loi était incompatible avec le droit de l'Union européenne et que son application aurait porté illégalement atteinte aux pouvoirs réglementaires de l'AGCOM. Il est donc évident que le droit interne n'autorisait ni la suspension de la procédure d'appel d'offres initiale par décret ministériel ni son annulation par le législateur.

La Cour considère en outre que la société requérante pouvait raisonnablement s'attendre à ce que sa demande d'attribution d'une fréquence fût examinée conformément au cadre réglementaire en vigueur à l'époque. La modification des règles et critères que l'AGCOM avait légitimement décidé d'appliquer dans l'exercice de ses pouvoirs réglementaires dans le cadre de cette procédure a manifestement porté atteinte à son indépendance.

La Cour parvient donc à la conclusion que le cadre législatif et administratif régissant l'attribution des fréquences numériques terrestres n'offrait pas de garanties adéquates contre l'arbitraire, et qu'il y a eu violation de la liberté de la société requérante de communiquer des informations et des idées.

### Principaux faits

La requérante, Europa Way S.r.l., est une société à responsabilité limitée ayant son siège à Rome qui opère dans le secteur de la télédiffusion.

En 2010, après une période de transition de la télévision analogique terrestre à la télévision numérique terrestre, les autorités italiennes de régulation des communications (AGCOM) fixèrent des règles pour l'attribution gratuite de fréquences numériques terrestres.

<sup>1</sup> Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

La société requérante participa à un appel d'offres ouvert en juillet 2011, concourant pour l'une des fréquences réservées aux nouveaux entrants et aux petits opérateurs. La procédure d'appel d'offres fut toutefois suspendue par décret ministériel en janvier 2012, annulée par une nouvelle loi (Article 3 *quinquies* du décret-loi n° 16 de 2012) entrée en vigueur en mars 2012 et remplacée en 2013 par une procédure de sélection fondée sur le paiement d'une redevance.

La société requérante contesta ces mesures devant les juridictions nationales, soutenant notamment que la nouvelle loi avait empiété sur les pouvoirs réglementaires de l'AGCOM et qu'elle était contraire à la Constitution italienne et à la Convention.

En 2018, à la suite d'une décision préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui avait été sollicitée dans le cadre de cette procédure interne, le Conseil d'État refusa d'appliquer la nouvelle loi de 2012 au motif que celle-ci n'était pas conforme au droit de l'UE. En particulier, la CJUE avait précisé que le droit de l'UE s'opposait à « l'annulation, par le législateur national, d'une procédure de sélection pour l'attribution des radiofréquences en cours organisée par l'autorité réglementaire nationale compétente dans des circonstances telles que celles du litige au principal, qui a été suspendue par une décision ministérielle. »

Le Conseil d'État confia ensuite à l'AGCOM la tâche de réexaminer le cadre réglementaire de manière rétroactive et de décider s'il y avait lieu de maintenir la procédure d'appel d'offres initiale ou de la remplacer par une procédure de sélection fondée sur le paiement d'une redevance. L'AGCOM confirma l'annulation de la procédure d'appel d'offres initiale, indiquant qu'elle se considérait tenue de respecter les instructions générales de l'article 3 *quinquies* du décret-loi n° 16 de 2012.

En définitive, le Conseil d'État rejeta en octobre 2019 les griefs dont la société requérante l'avait saisi. Il considéra que la décision de l'AGCOM de confirmer la procédure fondée sur le paiement d'une redevance avait été prise en toute autonomie et indépendance, en tenant compte des intérêts financiers de l'État. Il ajouta que l'AGCOM avait suffisamment motivé sa thèse selon laquelle la procédure fondée sur une redevance était conforme au droit de l'UE.

### Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 10 (liberté d'expression), la société requérante soutenait que la suspension et l'annulation de la procédure d'appel d'offres initiale s'analysaient en une atteinte illégale à son droit de communiquer des informations et des idées. Elle soutenait en particulier que les autorités nationales s'étaient ingérées dans les décisions indépendantes de l'AGCOM relatives à l'attribution de fréquences numériques terrestres et que le cadre réglementaire en place ne lui avait pas offert une protection adéquate contre l'arbitraire.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 12 décembre 2019.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Ivana Jelić (Monténégro), *présidente*,  
Erik Wennerström (Suède),  
Raffaele Sabato (Italie),  
Frédéric Krenc (Belgique),  
Davor Derenčinović (Croatie),  
Alain Chablais (Liechtenstein),  
Artūrs Kučš (Lettonie),

ainsi que de Ilse Freiwirth, *greffière de section*.

## Décision de la Cour

Premièrement, la Cour relève que les règles qui régissaient l'attribution des fréquences au moment où la société requérante a participé à l'appel d'offres ont été abrogées et remplacées par une procédure sensiblement différente. La possibilité pour la société requérante d'obtenir le droit d'utiliser des fréquences numériques terrestres s'est donc trouvée compromise, ce qui s'analyse en une atteinte à sa liberté de communiquer des informations et des idées.

L'annulation de la procédure d'appel d'offres initiale reposait sur une base légale claire, à savoir l'article 3 *quinquies* du décret-loi n° 16 de 2012. Dans son arrêt de 2018, toutefois, le Conseil d'État a refusé d'appliquer cette loi au motif qu'elle était incompatible avec le droit de l'Union européenne. Il était donc évident que le droit interne, tel qu'interprété par le Conseil d'État à la lumière de l'arrêt de la CJUE, ne permettait pas la suspension par décret ministériel et l'annulation par le législateur de la procédure d'appel d'offres initiale. De plus, même après que le Conseil d'État a refusé d'appliquer la nouvelle loi de 2012, l'AGCOM a confirmé l'annulation de la procédure d'appel d'offres initiale sur le fondement de cette même disposition législative.

La Cour considère donc que les mesures portant atteinte à la liberté d'expression de la société requérante n'étaient pas conformes au droit interne pertinent et n'étaient donc pas prévues par la loi au sens de l'article 10 de la Convention.

De plus, l'exigence de « qualité de la loi » découlant de l'article 10 de la Convention n'a pas été satisfaite en l'espèce. Les mesures litigieuses découlaient de préoccupations politiques qui avaient été exprimées à l'occasion de débats parlementaires sur l'attribution gratuite de fréquences numériques terrestres. Elles visaient spécifiquement la procédure de sélection alors que celle-ci avait déjà été lancée et que les participants, comme la société requérante, avaient été autorisés à soumissionner. La société requérante pouvait donc raisonnablement s'attendre à ce que sa demande d'attribution d'une fréquence soit évaluée selon le cadre réglementaire en vigueur à l'époque. La modification des règles et critères que l'AGCOM avait légitimement fixés dans l'exercice de ses pouvoirs réglementaires dans le cadre de cette procédure a donc manifestement porté atteinte à l'indépendance de cette instance.

La Cour n'est pas convaincue que cette indépendance ait été rétablie dans la procédure ultérieure relative à l'affaire, l'annulation de la procédure d'appel d'offres initiale ayant été confirmée sur le fondement de la disposition législative que le Conseil d'État avait refusé d'appliquer au motif qu'elle portait irrégulièrement atteinte aux pouvoirs réglementaires de l'AGCOM.

La Cour parvient à la conclusion que le cadre législatif et administratif régissant l'attribution des fréquences numériques terrestres n'offrait pas les garanties adéquates contre l'arbitraire qui étaient requises aux fins du respect de l'État de droit dans une société démocratique.

Il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

### Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que l'Italie doit verser à la société requérante 113 828 euros (EUR) pour dommage matériel, 12 000 EUR pour dommage moral, et 35 000 EUR pour frais et dépens.

*L'arrêt n'existe qu'en anglais.*

---

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

