

## **La CEDU su Edizioni Roma Soc. Coop. e Srl contro l'AGCOM (CEDU, sez. I, sent. 10 dicembre 2020, ric. n. 68957/14 - 70495/13)**

La Corte EDU si è pronunciata sull'art. 6 Conv. in relazione al ricorso presentato da Edizioni Roma Soc. Coop. e Srl. Le ricorrenti hanno sostenuto che il procedimento davanti all'AGCOM non è stato equo, sostenendo la mancanza d'imparzialità e indipendenza dello stesso. L'AGCOM, nello specifico, aveva sanzionato le ricorrenti per la posizione di controllo da esse esercitata e per le sovvenzioni richieste per la pubblicazione dei quotidiani "Il Roma" e "Umanità".

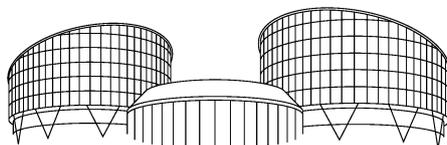
Il governo italiano ha sostenuto che il procedimento davanti all'AGCOM non riguardava un'accusa penale nei confronti di queste, ma un mero reato amministrativo. Ha sostenuto, inoltre, che la sanzione inflitta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni non è stata sproporzionata rispetto al suo scopo, vale a dire quello di promuovere la trasparenza nella struttura delle imprese e società, operando nel settore dell'informazione in modo che sia libero, accessibile e non concentrato nelle mani dei centri di potere economico. Per la prima ricorrente, invece, il reato era da considerare come "criminale".

La Corte ha ricordato che per determinare l'esistenza di un'accusa penale bisogna tener presenti tre criteri: la qualificazione giuridica del provvedimento nel diritto nazionale, la natura di questo e la natura e la gravità della pena. La prima ricorrente ha lamentato anche che il procedimento davanti all'AGCOM era essenzialmente scritto e che nessuna udienza pubblica era stata pianificata non rispettando i diritti della difesa. La Corte sul punto ha ricordato che lo svolgimento di un'udienza pubblica è un principio fondamentale sancito dall'art. 6, co. 1 Conv. Tuttavia, è vero che questo obbligo non è assoluto e che l'art. 6 non richiede necessariamente l'udienza in tutti i procedimenti.

Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che fosse necessaria un'udienza pubblica orale e accessibile ai ricorrenti in quanto la questione era particolarmente delicata in relazione all'esistenza di una situazione di controllo tra le ricorrenti e che aldilà della sua gravità, la sanzione finanziaria in cui sono incorse era tale da ledere la loro integrità professionale e il loro merito. Inoltre, la Corte ha ricordato che per stabilire se un tribunale possa essere considerato indipendente ai fini dell'art. 6, co. 1, deve essere preso in considerazione: il modo di nomina e la durata del mandato dei loro membri e l'esistenza di tutela contro le pressioni esterne. Nel caso di specie è stato notato come le ricorrenti abbiano fatto ricorso davanti al TAR e la Corte ha rilevato che il tribunale amministrativo ha indagato sulle varie accuse di fatto e di diritto delle società richiedenti, esaminando le prove raccolte dall'AGCOM. Pertanto il tribunale amministrativo non si è limitato ad un mero controllo di legittimità. Il GA poteva stabilire se in relazione alle particolari circostanze del caso l'AGCOM avesse fatto uso corretto dei propri poteri. Dunque, il TAR ha potuto esaminare l'adeguatezza e la proporzionalità della scelta dell'Autorità. Pertanto la decisione dell'AGCOM

essendo stata sottoposta ad un successivo controllo da parte dell'autorità giudiziaria ha conduitto a ritenere che nessuna violatione dell'art. 6, co. 1 Conv. è stata rilevata.

\*\*\*



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE EDIZIONI DEL ROMA SOCIETA COOPERATIVA A.R.L. ET EDIZIONI DEL ROMA S.R.L. c. ITALIE**

*(Requêtes nos 68954/13 et 70495/13)*

ARRÊT

Art 6 § 1 (pénal) • Contrôle judiciaire suffisant des sanctions imposées à l'issue d'une procédure défaillante par une autorité administrative exerçant consécutivement des fonctions d'enquête et de jugement • Partialité de l'autorité administrative de régulation des télécoms (« l'AGCOM ») • Le responsable de la procédure menant les enquêtes et la commission décidant des sanctions étaient des branches d'un même organe administratif, agissant sous l'autorité et la supervision d'un même président • Pas d'égalité des armes entre l'accusation et la défense • Absence d'audience publique • Contrôle ultérieur d'organes judiciaires de pleine juridiction

STRASBOURG

10 décembre 2020

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*

**En l'affaire Edizioni Del Roma Società Cooperativa A.R.L. et Edizioni Del Roma S.R.L. c. Italie,**  
La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une Chambre composée de :

Ksenija Turković, *présidente,*

Krzysztof Wojtyczek,

Linos-Alexandre Sicilianos,

Alena Poláčková,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato,

Lorraine Schembri Orland, *juges,*

et de Abel Campos, *greffier de section,*

Vu :

les requêtes (nos 68954/13 et 70495/13) dirigées contre la République italienne et dont deux sociétés de cet État Edizioni Del Roma Società Cooperativa A.R.L. et Edizioni del Roma S.R.L. (« les requérantes ») ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 22 octobre 2013,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement ») les griefs concernant l'article 6 et de déclarer irrecevables les requêtes pour le surplus,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 17 novembre 2020,

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

## INTRODUCTION

1. Les requêtes concernent les sanctions pécuniaires qui furent infligées par l'autorité italienne de régulation des télécoms (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* – « l'AGCOM ») aux sociétés requérantes, qui exerçaient des activités dans le domaine de l'édition et qui, à la suite de ces sanctions, perdirent les financements publics dont elles bénéficiaient dans ce cadre, ce qui provoqua la faillite de l'une d'entre elles.

## EN FAIT

2. La requérante dans la première requête, Edizioni Del Roma Società Cooperativa A.R.L. (« la première requérante »), est une société coopérative italienne. Elle a été représentée devant la Cour par Me R. Carleo, avocat exerçant à Rome.

3. La requérante dans la deuxième requête, Edizioni Del Roma S.R.L. (« la deuxième requérante »), est une société italienne à responsabilité limitée (S.R.L.). Elle a été représentée devant la Cour par Me N. Massafra, avocat exerçant à Rome.

4. Le Gouvernement a été représenté par son ancien agent, Mme E. Spatafora, et son ancien coagent, Mme P. Accardo.

## LA PROCÉDURE DEVANT L'AGCOM

5. Le département pour l'information et la publication de la Présidence du Conseil des Ministres, (ci-après « le DIP »), qui octroie des subventions aux sociétés d'édition, demanda à l'AGCOM de lui communiquer la position (sur le registre des opérateurs de télécommunications) des éditeurs qui sollicitaient des subventions, et de vérifier l'existence d'une éventuelle situation de contrôle ou d'association d'entreprises au sens de l'article 2359 du code civil.

6. En 2009, le DIP et l'AGCOM décidèrent que les vérifications relatives aux entreprises qui demandaient des subventions seraient effectuées par l'unité spéciale de la police financière chargée des enquêtes en lien avec l'AGCOM. Cette vérification concernait les déclarations faites au registre des opérateurs de télécommunications.

7. Le 18 février 2010, l'AGCOM transmet au DIE les résultats des vérifications effectuées par l'unité spéciale de la police financière, en soulignant qu'elle avait procédé à une vérification afin de déterminer s'il existait une relation de contrôle de fait entre les sociétés Edizioni del Roma S.R.L., Edizioni del Roma Società Cooperativa A.R.L. et Edizioni riformiste Società Cooperativa A.R.L. (« les sociétés »), qui toutes trois sollicitaient des subventions aux fins de la publication des quotidiens « Il Roma » et « l'Umanità ».

8. Le 23 mars 2010, les sociétés déclarèrent à l'AGCOM par le biais de leurs représentants qu'elles n'étaient pas liées par une relation de contrôle.

9. Le 7 mars 2011, l'AGCOM ouvrit contre les sociétés une procédure de sanction pour violation, sur la période 2008-2010, de l'obligation de déclarer une situation de contrôle conformément à l'article 1 § 8 de la loi no 416 de 1981.

10. Les sociétés eurent accès au dossier de la procédure le 29 mars et le 4 avril 2011, et des auditions eurent lieu les 2 et 11 mai 2011. À l'issue des auditions, l'AGCOM mena d'autres enquêtes par l'intermédiaire de la police financière. À une date non précisée, l'organe d'enquête transmit son rapport à la commission qui était chargée de statuer sur le bien-fondé des accusations.

11. Le 30 mai 2011, à l'issue de ladite procédure, l'AGCOM émit une ordonnance d'injonction par laquelle elle infligea à la deuxième requérante une sanction administrative d'un montant de 103 300 euros (EUR) au motif qu'elle avait omis de déclarer avoir exercé un contrôle sur les requérantes au cours de la période 2008-2010, et qu'elle avait donc agi en violation de l'article 8 § 1 de la loi no 416 de 1981.

12. Le 28 juillet 2011, l'AGCOM demanda à la deuxième requérante de s'acquitter du paiement de la sanction en question.

13. Le 9 avril 2014, la sanction n'ayant pas été payée, une créance fut inscrite par le juge au passif de la deuxième requérante dans le cadre de la procédure de liquidation qui avait été ouverte la concernant.

14. Par deux recours séparés, les requérantes saisirent le tribunal administratif de Rome pour contester la décision de l'AGCOM. Arguant que le délai fixé par l'article 1 de la loi no 689 de 1981 n'avait pas été respecté, elles se plaignaient d'une violation d'obligations procédurales, et notamment du droit de la défense. Elles soutenaient également que la police financière avait effectué des investigations supplémentaires dont elles n'avaient pas pu débattre. Elles affirmaient en outre qu'elles n'avaient pas été entendues devant l'organe collégial de l'AGCOM. Elles y voyaient un vice de procédure.

15. Les requérantes contestaient par ailleurs l'appréciation qui avait été faite des éléments retenus à l'appui du constat d'existence d'une situation de contrôle. Elles dénonçaient de surcroît une incohérence entre l'interprétation retenue par l'AGCOM et la jurisprudence relative aux situations de contrôle. L'audience publique se tint le 6 juin 2012.

16. Par un jugement du 25 juin 2012, le tribunal administratif régional de Rome (« le TAR ») rejeta les recours introduits par les requérantes après avoir ordonné leur jonction.

17. Il considéra qu'il n'avait été porté atteinte ni aux droits de la défense des requérantes ni au principe du contradictoire, et que les parties avaient eu accès à l'intégralité du dossier. Il observa que l'AGCOM avait correctement interprété la loi no 416 de 1981, et que la situation de contrôle avait été constatée à l'issue d'un examen minutieux. Il estima notamment que le principe du contradictoire avait été respecté dans la procédure devant l'AGCOM.

18. Les requérantes firent appel (dans le cadre, respectivement, d'un appel principal et d'un appel incident) du jugement afin de contester le rejet des recours qu'elles avaient introduits contre la sanction qui leur avait été infligée par l'AGCOM. Invoquant le principe du contradictoire et le délai de réponse accordé aux parties, elles alléguèrent qu'il avait été porté atteinte à leur droit de la défense. L'audience publique eut lieu le 18 janvier 2013.

19. Par un arrêt du 22 avril 2013, le Conseil d'État rejeta l'appel formé par les requérantes. Il rappela en particulier que le droit de se défendre devant l'AGCOM était différent par nature de celui qui découlait du droit processuel. Il considéra que ce droit avait été respecté dans la procédure devant l'AGCOM dans la mesure où les requérantes avaient eu accès aux actes et avaient pu être entendues. Il nota entre autres que l'AGCOM pouvait poursuivre ses travaux d'investigation même après avoir entendu les parties. Il ajouta que ces travaux étaient nécessaires à des fins de vérification des déclarations faites par les requérantes lors des auditions et que, dans le cas d'espèce, ils avaient permis de confirmer les éléments qui avaient été recueillis précédemment.

20. Concernant l'argument des requérantes qui consistait à dire qu'elles n'avaient pas eu accès au rapport qui contenait les procès-verbaux de la réunion de la commission, le Conseil d'État précisa que les parties des procès-verbaux qui n'avaient pas été communiquées aux requérantes renfermaient l'opinion exprimée par les participants, et que c'était pour garantir le bon fonctionnement de l'organe collégial que ces opinions n'étaient pas communiquées.

21. Le Conseil d'État rejeta également les griefs formulés par les requérantes concernant l'interprétation par le tribunal de la situation de contrôle.

#### LA PROCÉDURE PÉNALE

22. Par un jugement rendu le 26 mars 2016 en audience préliminaire, le tribunal de Rome acquitta les administrateurs des sociétés du délit d'escroquerie. Il considéra que ce n'était pas dans le but d'obtenir les subventions en question pour les périodes 2008/2009 et 2009/2010 que les sociétés avaient dissimulé une situation de contrôle.

#### LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

23. Une partie du droit interne pertinent est décrite dans l'arrêt *A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italie*, (no 43509/08, 27 septembre 2011).

24. La loi no 249 du 31 juillet 1997, entrée en vigueur le 1er août 1998, porte création de l'AGCOM.

Son article 1 est ainsi libellé en ses parties pertinentes :

« (...)

6. L'[AGCOM] exerce les fonctions suivantes :

(...)

5) tenue du registre des opérateurs de télécommunications dans lequel doivent s'inscrire, en vertu de la présente loi, les bénéficiaires de concessions ou d'autorisations accordées en vertu de la réglementation en vigueur par l'[AGCOM] ou les administrations compétentes, les régies publicitaires qui vendent des espaces publicitaires à la radio ou à la télévision ou dans des quotidiens ou des périodiques, les sociétés de production et de distribution de programmes de radio et de télévision, les sociétés d'édition de quotidiens, de périodiques ou de revues et les agences de la presse nationale, les sociétés fournissant des services télématiques et de télécommunications, et notamment des services d'édition électronique et numérique, ainsi que les infrastructures de radiodiffusion opérant sur le territoire national. L'[AGCOM] adopte des règlements spécifiques aux fins de l'organisation et de la tenue du registre, ainsi que de la

définition de critères d'identification applicables aux personnes, autres que celles déjà inscrites à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, qui devront s'inscrire sur le registre ;

(...)

30) L'[AGCOM] peut infliger une sanction administrative d'un montant compris entre un million et deux cents millions de lire à toute personne ayant omis de lui communiquer dans les délais et selon les modalités prescrites les documents, données et informations demandés. »

25. L'AGCOM exerce des fonctions de surveillance et de contrôle dans le domaine des communications électroniques, des contenus audiovisuels et multimédia et de la communication politique.

Elle réglemente, par le biais de règlements spécifiques, les procédures d'enquête visant à constater les violations et à imposer les sanctions relevant de sa compétence (résolution no 136/06/CONS, modifiée par la résolution no 173/07/CONS, relative aux violations commises dans le domaine des communications électroniques et des contenus audiovisuels et multimédia).

Ces procédures peuvent se solder par une ordonnance de non-lieu si l'AGCOM conclut que les engagements pris par un opérateur soupçonné d'avoir commis une violation dans le domaine de la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques ont été mis en œuvre de manière correcte et effective.

L'AGCOM exerce son pouvoir de sanction :

- d'office, si, dans l'exercice de ses fonctions institutionnelles, elle a connaissance d'infractions ;
- sur le fondement d'une plainte des parties concernées ;
- sur le fondement d'un rapport de la police des postes et des télécommunications, de la police financière ou des inspections territoriales du ministère des communications.

En ce qui concerne la radiodiffusion locale, la procédure peut être engagée d'office ou sur le fondement d'une plainte introduite auprès de l'AGCOM par les partis politiques concernés ou par le Conseil national des usagers.

Toutes les mesures d'enquête, d'évaluation et de notification des violations sont menées par les unités organisationnelles responsables. Les sanctions sont adoptées par l'organe collégial, publiées au Bulletin officiel de l'AGCOM et notifiées aux destinataires par le responsable de la procédure.

26. La Loi no 416 de 1981 est ainsi libellée en ses parties pertinentes :

« (...)

Article 1

(...)

Toute personne physique ou morale prenant le contrôle d'une société d'édition de quotidiens, y compris par l'intermédiaire d'un fiduciaire titulaire des actions ou des parts ou par l'intermédiaire d'un tiers, doit en informer par écrit la filiale et le service d'édition dans les trente jours suivant l'opération à l'origine de la prise de contrôle. (...) Une situation de contrôle est réputée exister dans les cas énoncés à l'article 2359 du code civil. Il est considéré que, sauf preuve du contraire, une

personne exerce une influence dominante au sens de l'article 2359 § 1 du code civil lorsqu'il existe des relations de caractère financier ou organisationnel qui permettent :

- a) de déclarer des bénéfices ou des pertes ;
- b) de coordonner la gestion de la société d'édition avec celle d'autres sociétés dans le but de poursuivre un but commun ou de restreindre la concurrence entre entreprises ;
- c) de ventiler les bénéfices ou les pertes différemment, tant en ce qui concerne les personnes concernées que la clé de répartition, de ce qui aurait été fait en l'absence des relations en question ;
- d) d'attribuer des pouvoirs supérieurs à ceux conférés par le nombre d'actions ou de parts détenues ; ou
- e) d'attribuer à d'autres personnes que celles prévues par la structure de participation un poids dans le choix des directeurs et gestionnaires des sociétés d'édition ainsi que des directeurs des titres publiés. »

(...)

27. L'article 2359 du code civil dispose :

« Sont considérées comme des sociétés contrôlées :

- 1) les sociétés dans lesquelles une autre société dispose de la majorité des droits de vote pouvant s'exercer en assemblée ordinaire ;
- 2) les sociétés dans lesquelles une autre société dispose de droits de vote suffisants pour exercer une influence dominante en assemblée ordinaire ;
- 3) les sociétés qui sont sous l'influence dominante d'une autre société en vertu de liens contractuels spécifiques avec cette société.

(...)

Deux sociétés sont considérées comme liées dès lors que l'une exerce sur l'autre une influence importante. Une telle influence est présumée exister lorsque la société peut exercer, en assemblée ordinaire, au moins un cinquième des droits de vote, ou un dixième de ceux-ci si la société en cause détient des actions cotées sur un marché réglementé. »

28. Aux termes de l'article 100 de la Constitution italienne,

« Le Conseil d'État est un organe consultatif en matière juridique et administrative dont la mission est de sauvegarder la justice au sein de l'administration. (...) La loi assure l'indépendance de ce[t] (...) organe et de [ses] membres à l'égard du Gouvernement. »

Le Conseil d'État se compose de six sections dont trois ont des fonctions consultatives et trois des fonctions juridictionnelles (article 9 du décret royal no 1054 du 26 juin 1924). »

Les décisions du Conseil d'État sont adoptées par des sections juridictionnelles composées d'un président et de quatre conseillers. La moitié des conseillers d'État sont sélectionnés parmi les conseillers des tribunaux administratifs régionaux et un quart par voie de concours public. Les conseillers restants sont, comme le Président du Conseil d'État, nommés par décret du Président

de la République sur proposition du Président du Conseil des Ministres (articles 19 et 22 de la loi no 186 de 1982).

EN DROIT

JONCTION DES REQUÊTES

29. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge opportun de les examiner ensemble dans un arrêt unique.

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

30. Les requérantes allèguent que la procédure devant l'AGCOM n'a pas été équitable. Elles dénoncent un manque d'impartialité et d'indépendance de la part de cet organe. Elles invoquent l'article 6 de la Convention, qui, en ses parties pertinentes, est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement [et] publiquement (...), par un tribunal indépendant et impartial (...), qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Tout accusé a droit notamment à :

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;

d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;

(...) »

**Sur la recevabilité**

*Arguments des parties*

**a) Le Gouvernement**

31. Le Gouvernement soutient que la procédure devant l'AGCOM ne portait pas sur une « accusation en matière pénale » contre les requérantes. Il avance que l'infraction prévue par l'article 1 § 30 de la loi no 249 de 1997 est classée comme « administrative » en droit interne.

32. En ce qui concerne la nature de l'infraction, le Gouvernement soutient que le montant de la sanction infligée par l'AGCOM n'est pas disproportionné au regard de sa finalité, qui est de promouvoir la transparence dans la structure des entreprises et sociétés qui opèrent dans le secteur de l'information afin que celle-ci soit libre et accessible, et non pas concentrée entre les mains de centres de pouvoir économique. Il explique que des subventions sont accordées à la presse pour assurer la pluralité de l'information et, notamment, l'effectivité du droit garanti par l'article 21 de la Constitution. Il indique qu'il est donc primordial que les personnes qui introduisent une demande de subventions fournissent l'ensemble des documents requis afin de permettre au département pour l'information et la publication de la Présidence du Conseil des Ministres d'octroyer lesdites subventions (dont le montant est fixé chaque année dans une ligne spécifique du budget) aux personnes pouvant y prétendre.

33. Le Gouvernement rappelle que le montant des subventions qui avaient été accordées aux requérantes et dont la restitution était demandée s'élevait à 2 429 413,20 EUR pour l'année 2008 et à 2 530 638,81 EUR pour l'année 2009. Il estime qu'une sanction pécuniaire d'un montant de 103 300 EUR n'est donc pas trop sévère au regard de sa nature administrative expressément affirmée par la loi.

#### **b) La première requérante**

34. La première requérante considère que bien que qualifiées d'« administratives » en droit interne, les sanctions infligées par l'AGCOM doivent être considérées comme « pénales », au sens autonome que cette notion revêt dans la jurisprudence de la Cour.

35. L'objectif visé en l'espèce serait d'ordre préventif : il s'agirait de la protection de l'intérêt général que constituerait la promotion de la transparence dans la structure des entreprises et sociétés qui opèrent dans le secteur de l'information afin que celle-ci soit libre et accessible, et non pas concentrée.

36. Sur la question de la sévérité de la sanction, l'aspect dissuasif des mesures prises à l'encontre de la première requérante aurait eu deux effets dans la mesure où les autorités, d'une part, auraient exigé le paiement de sommes importantes et, d'autre part, l'auraient privée de la possibilité d'accéder à des formes de financement supplémentaires représentant plus de 7 000 000 EUR, ce qui aurait provoqué la fermeture d'une société d'édition qui existait de longue date et d'un célèbre organe de presse qui opérait dans ce domaine depuis l'unification de l'Italie.

37. La révocation des subventions publiques à l'origine du préjudice allégué revêtirait un caractère punitif-afflictif.

#### **c) La deuxième requérante**

38. La deuxième requérante a omis de communiquer la traduction de ses observations dans une langue officielle en dépit du rappel que le greffe de la Cour lui avait adressé.

*Appréciation de la Cour*

39. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle il faut, afin de déterminer l'existence d'une « accusation en matière pénale », avoir égard à trois critères : la qualification juridique de la mesure litigieuse en droit national, la nature même de celle-ci, et la nature et le degré de sévérité de la « sanction » (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 82, série A no 22). Ces critères sont par ailleurs alternatifs et non cumulatifs : pour que l'article 6 § 1 s'applique au titre des mots « accusation en matière pénale », il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, « pénale » au regard de la Convention, ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, relève en général de la « matière pénale ». Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une « accusation en matière pénale » (*Jussila c. Finlande* [GC], no 73053/01, §§ 30-31, CEDH 2006-XIII, et *Zaicevs c. Lettonie*, no 65022/01, § 31, CEDH 2007-IX (extraits)).

40. En l'espèce, la Cour constate d'emblée que les comportements ont donné lieu à une sanction qualifiée d'« administrative » par l'article 1 § 30 de la loi no 249 de 1997. Ce point n'est toutefois pas déterminant aux fins de la question de l'applicabilité de l'article 6 de la Convention dans son volet pénal, les indications que fournit le droit interne n'ayant qu'une valeur relative (*Öztürk c. Allemagne*, 21 février 1984, § 52, série A n° 73, *A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italie*, no 43509/08, § 39, 27 septembre 2011, et *Grande Stevens et autres c. Italie*, nos 18640/10 et 4 autres, 4 mars 2014).

41. Sur la nature de l'infraction, la Cour rappelle que l'AGCOM, autorité administrative indépendante, a pour but de promouvoir la transparence dans la structure des entreprises et des sociétés qui opèrent dans le secteur de l'information afin que celle-ci soit libre et accessible, et non pas concentrée entre les mains de centres de pouvoir économique. Elle relève qu'il s'agit là d'intérêts généraux de la société normalement protégés par le droit pénal (voir, *mutatis mutandis*, *A. Menarini Diagnostics S.r.l.*, précité, § 40 ; voir aussi *Société Stenuit c. France*, rapport de la Commission européenne des droits de l'homme du 30 mai 1991, § 62, série A no 232-A). Elle considère par ailleurs que les sanctions pécuniaires infligées par l'AGCOM visaient pour l'essentiel à punir les requérantes dans le but d'empêcher une récidive, et qu'elles étaient donc fondées sur des normes qui poursuivaient un but à la fois préventif – dissuader les intéressées de recommencer – et répressif – sanctionner une irrégularité – (voir, *mutatis mutandis*, *Jussila*, précité, § 38).

42. Quant à la nature et à la sévérité de la sanction « susceptible d'être infligée » aux requérantes (*Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* [GC], nos 39665/98 et 40086/98, § 120, CEDH 2003-X), la Cour constate que la sanction en question ne pouvait pas être remplacée par une peine privative de liberté en cas de non-paiement (voir, *a contrario*, *Anghel c. Roumanie*, n° 28183/03, § 52, 4 octobre 2007). Elle note cependant que l'AGCOM a infligé une sanction pécuniaire de 103 000 EUR aux requérantes et qu'en conséquence de cette sanction, les intéressées n'ont pas pu accéder à des formes de financement supplémentaires d'un montant supérieur à 7 000 000 EUR. Elle considère donc que la sanction, du fait de son montant, était sévère et qu'elle a eu pour les requérantes des conséquences patrimoniales importantes.

43. À la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les sanctions en cause relèvent, par leur sévérité, de la matière pénale (voir, *mutatis mutandis*, *Öztürk*, précité, § 54, et, *a contrario*, *Inocêncio c. Portugal* (déc.), no 43862/98, CEDH 2001-I).

44. Au demeurant, la Cour rappelle également avoir déjà jugé que l'article 6, dans son volet pénal, s'appliquait notamment pour les sanctions infligées par l'autorité italienne de régulation de la concurrence et du marché (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (« l'AGCM ») – *A. Menarini Diagnostics S.r.l.*, précité, § 44), la Cour de discipline budgétaire et financière (*Guisset c. France*, no 33933/96, § 59, CEDH 2000-IX), le Conseil des marchés financiers (*Didier c. France* (déc.), no 58188/00, 27 août 2002), le Conseil de la concurrence (*Lilly France S.A. c. France* (déc.), no 53892/00, 3 décembre 2002), la Commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (*Messier c. France* (déc.), no 25041/07, 19 mai 2009), la Commission bancaire (*Dubus S.A. c. France*, no 5242/04, § 38, 11 juin 2009), et la Commission nationale des sociétés et de la bourse (*Commissione Nazionale per le Società e la Borsa* (« la CONSOB ») – *Grande Stevens*, précité, § 101).

45. Compte tenu des divers aspects de l'affaire, dûment pondérés, la Cour estime que les sanctions pécuniaires infligées aux requérantes ont un caractère pénal, de sorte que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer, en l'occurrence, sous son volet pénal (voir, *mutatis mutandis*, *A. Menarini Diagnostics S.r.l.*, précité.).

46. Constatant que les requêtes ne sont pas manifestement mal fondées ni irrecevables pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour les déclare recevables.

### **Sur le fond**

*Sur la question de savoir si la procédure devant l'AGCOM a été équitable et si l'AGCOM était un tribunal indépendant et impartial*

#### **a) Arguments des parties**

*La première requérante*

47. La première requérante allègue que la procédure devant l'AGCOM était essentiellement écrite, qu'aucune audience publique n'était prévue et que les droits de la défense n'ont pas été respectés. Elle soutient à cet égard que ni elle ni la deuxième requérante n'ont eu la possibilité d'interroger les personnes qui avaient été entendues par le service d'inspection de l'AGCOM et l'unité spéciale de la police financière, et que l'AGCOM n'a tenu aucune audience publique.

48. La première requérante argue, en outre, que l'AGCOM confie les pouvoirs d'enquête et de jugement à des organes qui ne sont indépendants l'un de l'autre que d'un point de vue formel et qui, dans la pratique, sont rattachés à une même entité dépendant d'une même personne. Les fonctions d'enquête et de jugement seraient donc réunies au sein d'une même institution, ce qui ne serait pas compatible avec le devoir d'impartialité qui incombe à un organe judiciaire.

49. La décision d'infliger une sanction serait prise par le responsable de la procédure en l'absence de contradictoire. La commission n'examinerait ni directement – faute d'audience *ad hoc* – ni séparément les arguments de l'accusation et de la défense : elle fonderait sa décision sur le rapport du responsable de la procédure uniquement.

50. La procédure de sanction de l'AGCOM serait en fait essentiellement écrite et contraire à l'article 6 de la Convention.

51. Par ailleurs, le rapport final préparé par le responsable de la procédure et envoyé par le service d'inspection à la commission n'aurait pas été divulgué à la première requérante, qui n'aurait donc pas été mise en mesure de formuler des contre-arguments.

*La deuxième requérante*

52. La deuxième requérante a omis de communiquer la traduction de ses observations dans une langue officielle en dépit du rappel que le greffe de la Cour lui avait adressé.

*Le Gouvernement*

53. Le Gouvernement rappelle que les requérantes ont reçu une notification et ont eu la possibilité de présenter leur défense.

54. Il soutient que les requérantes ont eu accès aux actes le 29 mars 2011, soit neuf jours avant l'expiration, le 7 avril 2011, du délai dont elles disposaient pour communiquer leurs observations. L'AGCOM aurait cependant indiqué avoir pris en considération des pièces communiquées après cette date par les requérantes. Par ailleurs, seuls les rapports de l'unité spéciale de la police financière auraient été pris en considération.

55. Les requérantes auraient en outre eu la possibilité de solliciter à tout moment une audition devant le responsable de la procédure, mais elles n'en auraient pas fait usage.

**b) Appréciation de la Cour**

56. La Cour note que les requérantes se sont vu offrir la possibilité de présenter des éléments pour leur défense dans le cadre de la procédure devant l'AGCOM : elles ont été informées de ce qui leur était reproché par le responsable de la procédure, et elles ont été invitées à se défendre. Elles ont en outre disposé d'un délai de trente jours pour présenter d'éventuelles observations en réponse. Ce délai, dont les requérantes n'en ont pas demandé la prolongation, n'apparaît pas manifestement insuffisant.

57. Il n'en demeure pas moins que le rapport de la police financière relatif aux mesures d'enquête prises à la suite de l'audition des requérantes, sur lequel la commission a fondé sa décision, n'a pas été communiqué aux requérantes, et que celles-ci n'ont donc pas eu la possibilité de se défendre par rapport au document finalement soumis par les organes d'enquête de l'AGCOM à l'organe chargé de statuer sur le bien-fondé des accusations.

58. La Cour relève également que la procédure devant l'AGCOM était essentiellement écrite, aucune audience publique n'étant prévue. À cet égard, elle rappelle que la tenue d'une audience publique constitue un principe fondamental consacré par l'article 6 § 1 (*Jussila*, précité, § 40).

59. Pourtant, il est vrai que l'obligation de tenir une audience publique n'est pas absolue (*Håkansson et Sturesson c. Suède*, 21 février 1990, § 66, série A no 171-A) et que l'article 6 n'exige pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Tel est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits rendant nécessaire une confrontation orale, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions écrites des parties et des autres pièces du dossier (voir, par exemple, *Döry c. Suède*, no 28394/95, § 37, 12 novembre

2002, *Pursiheimo c. Finlande* (déc.), no 57795/00, 25 novembre 2003, *Jussila*, précité, § 41, et *Suhadolc c. Slovénie* (déc.), no 57655/08, 17 mai 2011).

60. Même si les exigences du procès équitable sont plus rigoureuses en matière pénale, la Cour n'exclut pas que, dans le cadre de certaines procédures pénales, les tribunaux saisis puissent, en raison de la nature des questions qui se posent, se dispenser de tenir une audience. S'il faut garder à l'esprit que les procédures pénales, qui ont pour objet la détermination de la responsabilité pénale et l'imposition de mesures à caractère répressif et dissuasif, revêtent une certaine gravité, il va de soi que certaines d'entre elles ne comportent aucun caractère infamant pour ceux qu'elles visent et que les « accusations en matière pénale » n'ont pas toutes le même poids (*Jussila*, précité, § 43).

61. Il convient également de préciser que l'importance considérable que l'enjeu de la procédure litigieuse peut avoir pour la situation personnelle d'un requérant n'est pas décisive pour la question de savoir si une audience est nécessaire (*Pirinen c. Finlande* (déc.), no 32447/02, 16 mai 2006). Il n'en demeure pas moins que le rejet d'une demande tendant à la tenue d'une audience ne peut se justifier qu'en de rares occasions (*Miller c. Suède*, no 55853/00, § 29, 8 février 2005, et *Jussila*, précité, § 42).

62. Pour ce qui est de la présente affaire, la Cour considère qu'une audience publique, orale et accessible aux requérantes était nécessaire. À cet égard, elle observe qu'il y avait une controverse sur les faits, notamment sur la question de l'existence d'une situation de contrôle entre les sociétés requérantes, et que, au-delà de sa sévérité sur le plan financier, la sanction que les requérantes encouraient était de nature à porter atteinte à leur honorabilité professionnelle et à leur crédit.

63. La Cour note que le règlement de l'AGCOM prévoit une certaine séparation entre les organes chargés des enquêtes et l'organe compétent pour se prononcer sur l'existence ou non d'une infraction et l'application de sanctions. Elle observe notamment que c'est le responsable de la procédure qui formule les accusations et qui mène les enquêtes, dont les résultats sont résumés dans un rapport contenant des conclusions et des propositions quant aux sanctions à appliquer, et que la décision finale quant aux sanctions devant être appliquées revient exclusivement à la commission.

64. Il n'en demeure pas moins que le responsable de la procédure et la commission ne sont que des branches d'un même organe administratif, agissant sous l'autorité et la supervision d'un même président. À cet égard, la Cour note que le Gouvernement n'a prouvé ni l'existence de garde-fous au sein des différents départements ni la nature formelle de l'une ou l'autre des fonctions du président. À ses yeux, ceci s'analyse en un exercice consécutif de fonctions d'enquête et de jugement au sein d'une même institution ; or en matière pénale un tel cumul n'est pas compatible avec l'exigence d'impartialité voulue par l'article 6 § 1 de la Convention (voir, notamment et *mutatis mutandis*, *Piersack c. Belgique*, 1er octobre 1982, §§ 30-32, série A no 53, *De Cubber c. Belgique*, 26 octobre 1984, §§ 24-30, série A no 86, et *Grande Stevens*, précité § 137).

65. À la lumière de ce qui précède, la Cour considère que la procédure devant l'AGCOM n'a pas satisfait à toutes les exigences de l'article 6 de la Convention, notamment en ce qui concerne l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, et la tenue d'une audience publique permettant une confrontation orale (*Grande Stevens*, précité § 123).

*Sur la question de savoir si les requérantes ont eu accès à un tribunal doté de la plénitude de juridiction*

66. Le constat de non-conformité de la procédure devant l'AGCOM avec les principes du procès équitable ne suffit pourtant pas pour conclure à la violation de l'article 6 en l'espèce. À cet égard, la Cour observe que les sanctions dont les requérantes se plaignent ont été infligées non pas par un juge à l'issue d'une procédure judiciaire contradictoire, mais par une autorité administrative. Si confier à une telle autorité la tâche de poursuivre et de réprimer des infractions n'est pas incompatible avec la Convention, il faut malgré tout souligner que l'intéressé doit pouvoir saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 (*Kadubec c. Slovaquie*, 2 septembre 1998, § 57, Recueil 1998-VI, *Čanády c. Slovaquie*, no 53371/99, § 31, 16 novembre 2004, et *A. Menarini Diagnostics S.r.l.*, précité, § 58).

67. Le respect de l'article 6 de la Convention n'exclut donc pas que dans une procédure de nature administrative, une « peine » soit imposée d'abord par une autorité administrative (*G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie* [GC], nos 1828/06 et 2 autres, § 254 28 juin 2018). Il suppose cependant que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions de l'article 6 subisse le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], nos 55391/13 et 2 autres, § 132, 6 novembre 2018). Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. Cet organe doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi (*Chevol c. France*, no 49636/99, § 77, CEDH 2003-III, *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, n° 47650/99, § 27, 4 mars 2004, et *A. Menarini Diagnostics S.r.l.*, précité, § 59).

68. En l'espèce, les requérantes ont eu la possibilité, dont elles se sont prévalues, de contester les sanctions infligées par l'AGCOM devant le tribunal administratif et le Conseil d'État. Il reste à établir si ces deux juridictions étaient des « organes judiciaires de pleine juridiction » au sens de la jurisprudence de la Cour.

#### **a) Arguments des parties**

*Le Gouvernement*

69. Le Gouvernement avance que le TAR a examiné les griefs soulevés par les requérantes concernant la procédure devant l'AGCOM, dont celui sur le fond qui concernait la notion de « contrôle » au sens de la loi no 416 de 1981. Il considère donc que les requérantes ont vu leurs griefs examinés au cours d'une procédure judiciaire équitable et publique, dans le plein respect du contradictoire.

70. Invoquant l'affaire *A. Menarini Diagnostics S.r.l.* (arrêt précité), le Gouvernement soutient que les requérantes ont eu accès à un tribunal doté de la plénitude de juridiction.

71. Quant au grief qui consiste à dire que le président de l'AGCOM était aussi un magistrat du Conseil d'État et que cette instance n'a donc pas fait preuve d'impartialité, le Gouvernement affirme que l'intéressé avait été mis à disposition et n'exerçait plus de fonctions judiciaires depuis le 10 mai 2005, qu'il a pris sa retraite le 11 mai 2008 et que le titre honorifique de président honoraire du Conseil d'État lui a été attribué conformément à l'usage qui veut que l'on accorde à toute personne ayant occupé de telles fonctions et prenant sa retraite un titre honorifique supérieur

à celui correspondant aux dernières fonctions qu'elle a exercées. Il estime que rien ne permet de conclure que cet élément ait pu affecter l'indépendance et l'impartialité du Conseil d'État.

*La première requérante*

72. La première requérante soutient que le juge administratif ne peut pas substituer ses propres appréciations à celles de l'AGCOM, mais qu'il peut seulement vérifier la logique et la cohérence de ses décisions.

73. Elle estime que les juges administratifs ont limité leur contrôle à la question de la légalité de la sanction et qu'ils n'ont donc pas pu se pencher sur le bien-fondé de la décision de l'AGCOM.

74. Selon la première requérante, le Conseil d'État a toujours accordé à l'AGCOM un large pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de son pouvoir de sanction. Les tribunaux administratifs n'auraient donc pas le pouvoir, dans le cadre de leur mission de contrôle juridictionnel, de se substituer à des autorités indépendantes pour infliger des sanctions.

75. La première requérante estime qu'elle n'a pas eu accès à une protection juridique pleine et effective. Elle argue à l'appui de cette allégation que le tribunal administratif a considéré comme légitimes des preuves qui avaient été obtenues dans le cadre de la procédure devant l'AGCOM en l'absence de tout débat contradictoire, et qu'il n'a donc pas substitué son appréciation à celle, préjudiciable à l'intéressée, d'une autorité indépendante.

76. La première requérante soutient enfin que le Conseil d'État n'était pas un tribunal indépendant et impartial étant donné que le Président de l'AGCOM était président honoraire du Conseil d'État.

*La deuxième requérante*

77. La deuxième requérante n'a pas communiqué la traduction de ses observations dans une langue officielle en dépit du rappel que le greffe de la Cour lui avait adressé.

**b) Appréciation de la Cour**

78. Pour établir si un tribunal peut passer pour « indépendant » aux fins de l'article 6 § 1, il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance (*Findlay c. Royaume-Uni*, 25 février 1997, § 73, Recueil des arrêts et décisions 1997-I). La Cour rappelle le rôle croissant de la notion de séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire dans sa jurisprudence (*Stafford c. Royaume-Uni* [GC], no 46295/99, § 78, CEDH 2002-IV). Cela étant, ni l'article 6 ni aucune autre disposition de la Convention n'oblige les États à se conformer à telle ou telle notion constitutionnelle théorique concernant les limites admissibles à l'interaction entre l'un et l'autre (*Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], nos 39343/98 et 3 autres, § 193, CEDH 2003-VI).

79. La Cour rappelle que l'impartialité se définit d'ordinaire par l'absence de préjugé ou de parti pris et peut s'apprécier de diverses manières. Selon la jurisprudence constante de la Cour, aux fins de l'article 6 § 1, l'impartialité doit s'apprécier selon une démarche subjective, en tenant compte de la conviction personnelle et du comportement du juge, c'est-à-dire en recherchant si celui-ci a fait preuve de parti pris ou préjugé personnel dans le cas d'espèce, ainsi que selon une démarche

objective consistant à déterminer si le tribunal offrait, notamment à travers sa composition, des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité (voir, par exemple, *Kyprianou c. Chypre* [GC], no 73797/01, § 118, CEDH 2005-XIII, et *Micallef c. Malte* [GC], no 17056/06, § 93, CEDH 2009).

80. Dans la très grande majorité des affaires soulevant des questions relatives à l'impartialité, la Cour a eu recours à la démarche objective (*Micallef*, précité, § 95, et *Morice c. France* [GC], no 29369/10, § 75, 23 avril 2015). La frontière entre l'impartialité subjective et l'impartialité objective n'est cependant pas hermétique car non seulement la conduite même d'un juge peut, du point de vue d'un observateur extérieur, entraîner des doutes objectivement justifiés quant à son impartialité (démarche objective), mais elle peut également toucher à la question de sa conviction personnelle (démarche subjective) (*Kyprianou*, précité, § 119). Ainsi, dans des cas où il peut être difficile de fournir des preuves permettant de réfuter la présomption d'impartialité subjective du juge, la condition d'impartialité objective fournit une garantie importante supplémentaire (*Pullar c. Royaume-Uni*, 10 juin 1996, § 32, Recueil 1996-III).

81. Pour ce qui est de l'appréciation objective, il convient de se demander si, indépendamment de la conduite personnelle du juge, certains faits vérifiables autorisent à suspecter l'impartialité de ce dernier. Il en résulte que, pour se prononcer sur l'existence, dans une affaire donnée, d'une raison légitime de redouter d'un juge ou d'une juridiction collégiale un défaut d'impartialité, l'optique de la personne concernée entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si l'on peut considérer les appréhensions de l'intéressé comme objectivement justifiées (*Micallef*, précité, § 96, et *Morice*, précité, § 76).

82. L'appréciation objective porte essentiellement sur les liens hiérarchiques ou autres entre le juge et d'autres acteurs de la procédure (*Micallef*, précité, § 97). Il faut en conséquence décider dans chaque cas d'espèce si la nature et le degré du lien en question sont tels qu'ils dénotent un manque d'impartialité de la part du tribunal (*Pullar*, précité, § 38).

83. Les concepts d'indépendance et d'impartialité objective sont étroitement liés et, selon les circonstances, peuvent appeler un examen conjoint (*Sacilor-Lormines c. France*, no 65411/01, § 62, CEDH 2006 XIII).

84. La Cour note tout d'abord sur la question de la dualité des fonctions du président de l'AGCOM que l'intéressé avait certes reçu le titre de président honoraire du Conseil d'État mais qu'il n'y a jamais exercé de fonctions judiciaires.

85. La Cour rappelle en outre qu'elle a déjà souligné dans la décision *Predil Anstalt S.A. c. Italie* ((déc.), no 31993/96, 8 juin 1999) que la majorité des magistrats administratifs sont nommés à l'issue d'un concours public et qu'aux termes de la Constitution italienne, la loi assure l'indépendance du Conseil d'État à l'égard du gouvernement.

86. Force est aussi de constater que les requérantes n'ont pas allégué que les membres du Conseil d'État ayant connu de leur cas avaient agi sur les instructions du président honoraire. Elles n'ont pas non plus allégué que le président honoraire pouvait, d'une autre manière, influencer les juges. En l'espèce, il n'existe pas d'éléments de nature à faire naître dans le chef des requérantes des craintes objectivement justifiées (*Sacilor-Lormines*, précité, § 74, et *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* précité, § 155).

87. Les considérations qui précèdent suffisent à la Cour pour conclure que le fait que le président de l'AGCOM ait aussi été nommé président honoraire du Conseil d'État n'est pas de nature à mettre en cause l'indépendance et l'impartialité objective de la haute juridiction qui a été amenée à statuer sur les recours formés par les requérantes contre la sanction de l'AGCOM.

88. La Cour observe en outre que les griefs des requérantes ont trait d'une part au droit d'accéder à un tribunal doté de la plénitude de juridiction et d'autre part au réexamen judiciaire, incomplet selon elles, de la sanction prononcée par l'AGCOM.

89. En l'espèce, les requérantes ont pu contester la sanction litigieuse devant le TAR et faire appel de la décision de ce dernier devant le Conseil d'État. La Cour note que les audiences se sont tenues publiquement devant ces deux juridictions (voir paragraphes 15 et 18 ci-dessus), ce qui a permis une confrontation orale entre les parties et le respect du principe de l'égalité des armes. Selon la jurisprudence de la Cour, le TAR et le Conseil d'État satisfont aux exigences d'indépendance et d'impartialité qu'un « tribunal » doit posséder au sens de l'article 6 de la Convention (*Predil Anstalt S.A.*, précité, *A. Menarini Diagnostics S.r.l.*, précité).

90. La Cour rappelle, tout d'abord, que seul mérite l'appellation de « tribunal » au sens de l'article 6 § 1 un organe jouissant de la plénitude de juridiction et répondant à une série d'exigences telles que l'indépendance à l'égard de l'exécutif comme des parties en cause (voir, entre autres, les arrêts *Ringeisen c. Autriche*, 16 juillet 1971, § 95, série A no 13, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, § 55, série A no 43, *Belilos c. Suisse*, 29 avril 1988, § 64, série A no 132, et *Beaumartin c. France*, 24 novembre 1994, §§ 38-39, série A no 296 B).

91. Par ailleurs, la Cour rappelle que la nature d'une procédure administrative peut différer, par plusieurs aspects, de celle d'une procédure pénale au sens strict du terme. Si ces différences ne sauraient exonérer les États contractants de leur obligation de respecter toutes les garanties offertes par le volet pénal de l'article 6, elles peuvent néanmoins influencer les modalités de leur application (*A. Menarini Diagnostics S.r.l.* précité § 62).

92. La Cour note que dans le cas d'espèce, les juridictions administratives se sont penchées sur les différentes allégations de fait et de droit des sociétés requérantes. Elles ont dès lors examiné les éléments de preuve recueillis par l'AGCOM.

93. De ce fait, la Cour note que la compétence des juridictions administratives n'était pas limitée à un simple contrôle de légalité. Les juridictions administratives ont pu vérifier si, par rapport aux circonstances particulières de l'affaire, l'AGCOM avait fait un usage approprié de ses pouvoirs. Elles ont pu examiner le bien-fondé et la proportionnalité des choix de l'AGCOM.

94. La décision de l'AGCOM ayant été soumise au contrôle ultérieur d'organes judiciaires de pleine juridiction, aucune violation de l'article 6 § 1 de la Convention ne saurait être décelée en l'espèce.

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

Décide de joindre les requêtes ;

Déclare les requêtes recevables ;

Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 décembre 2020, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Abel  
GreffierPrésidente

CamposKsenija

Turković