Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ATHANASIOS RANTOS
présentées le 3 avril 2025 [1]

Affaire C-92/23

Commission européenne
contre

Hongrie

« Manquement d'État – Communications électroniques – Spectre radioélectrique – Directives 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/77/CE et (UE) 2018/1972 – Droits d'utilisation individuels – Législation et décisions administratives nationales privant une radio commerciale de la possibilité de diffuser des services de médias sur une radiofréquence – Principes de proportionnalité, de transparence, de non-discrimination et de bonne administration – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 11, paragraphe 2 – Liberté et pluralisme des médias »

I. Introduction

1. Par son recours en manquement, la Commission européenne demande à la Cour de constater que la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de plusieurs dispositions du droit de l'Union européenne relatives au cadre réglementaire pour les réseaux et les services de communications électroniques (ci-après le « cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques »), des principes de proportionnalité, de non-discrimination, de coopération loyale et de bonne administration ainsi que de l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

2. En substance, la Commission fait valoir que le Médiatanács (Conseil des médias, Hongrie), en application de la législation nationale sur les médias et en violation du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques, aurait empêché la station de radio hongroise dénommée « Klubrádió » de fournir des services de médias au moyen de l'utilisation de radiofréquences, en lui refusant le renouvellement du droit de fournir ces services, en l'excluant de la procédure d'appel d'offres pour l'attribution de ce droit et en lui interdisant de fournir lesdits services à titre temporaire, ce qui, finalement, aurait porté atteinte à la liberté et au pluralisme des médias en Hongrie.

[1] Langue originale : le français.

3. La présente affaire soulève, à titre liminaire, la question de l'applicabilité du droit de l'Union dans une situation dans laquelle se recoupent, d'une part, le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques [2] et, d'autre part, la législation nationale sur les médias [3] et, plus particulièrement, celle de savoir dans quelle mesure des décisions administratives adoptées par l'autorité nationale responsable des médias – concernant principalement l'autorisation de l'activité de radiodiffusion et indirectement le droit d'utilisation d'une fréquence radio – sont soumises aux règles de l'Union concernant l'attribution des radiofréquences. Sur le fond, cette affaire porte essentiellement sur l'application des principes de proportionnalité et de non-discrimination dans le cadre de l'attribution et du renouvellement du droit d'utilisation des radiofréquences.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive « autorisation »

4. L'article 5 de la directive « autorisation », intitulé « Droits d'utilisation de radiofréquences et de numéros », énonce, à ses paragraphes 2 et 3 :

« 2. Lorsqu'il est nécessaire d'octroyer des droits individuels d'utilisation des radiofréquences et des numéros, les États membres les octroient, sur demande, à toute entreprise pour la fourniture de réseaux ou de services dans le cadre de l'autorisation générale visée à l'article 3, sous réserve des dispositions des articles 6 et 7 et de l'article 11, paragraphe 1, point c), de la présente directive, et de toute autre règle garantissant l'emploi efficace de ces ressources, conformément à la [directive "cadre"].

Sans préjudice des critères et procédures particuliers adoptés par les États membres pour octroyer le droit d'utilisation des radiofréquences à des fournisseurs de services de contenus de radio ou de télédiffusion en vue de poursuivre des objectifs d'intérêt général conformément à la législation communautaire, les droits d'utilisation de radiofréquences et de numéros sont octroyés par le biais de procédures ouvertes, objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées et, dans le cas des radiofréquences, conformément aux dispositions de l'article 9 de la [directive "cadre"]. Les procédures peuvent, exceptionnellement, ne pas être ouvertes lorsque l'octroi de droits individuels d'utilisation de radiofréquences aux fournisseurs de services de contenus de radio ou de télédiffusion est nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général défini par les États membres conformément à la législation communautaire.

[...]

[2] Ce cadre réglementaire se compose, notamment, de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») (JO 2002, L 108, p. 33), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (ci-après la « directive "cadre" ») ; de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation ») (JO 2002, L 108, p. 21), telle que modifiée par la directive 2009/140 (ci-après la « directive "autorisation" »), et de la directive 2002/77/CE de la Commission, du 16 septembre 2002, relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques (JO 2002, L 249, p. 21, ci-après la « directive "concurrence" »).

[3] A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. Törvény (loi n° CLXXXV de 2010 sur les services de médias et sur les moyens de communication de masse, ci-après la « loi sur les médias »), *Magyar Közlöny* 2010. évi 202. száma.

3. Les décisions concernant l'octroi des droits d'utilisation sont prises, communiquées et rendues publiques dès que possible, après réception de la demande complète par l'autorité réglementaire nationale, [...] dans les six semaines dans le cas des radiofréquences qui ont été attribuées à des fins d'utilisation par les services de communications électroniques dans le cadre du plan national de fréquences. [...] »

5. L'article 7 de la directive « autorisation », intitulé « Procédure visant à limiter le nombre des droits d'utilisation des radiofréquences à octroyer », prévoit, à ses paragraphes 3 et 4 :

« 3. Lorsque l'octroi des droits d'utilisation de radiofréquences doit être limité, les États membres accordent ces droits sur la base de critères de sélection objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés. Ces critères de sélection doivent dûment prendre en considération la réalisation des objectifs de l'article 8 de la [directive "cadre"] ainsi que les exigences de l'article 9 de cette directive.

4. En cas de procédures de sélection concurrentielles ou comparatives, les États membres peuvent prolonger autant que nécessaire la période maximale de six semaines visée à l'article 5, paragraphe 3, afin de garantir que ces procédures sont équitables, rationnelles, ouvertes et transparentes pour toutes les parties intéressées, sans toutefois dépasser huit mois.

[...] »

6. L'article 10 de la directive « autorisation », intitulé « Respect des conditions dont peuvent être assortis l'autorisation générale ou les droits d'utilisation, ainsi que des obligations spécifiques », dispose, à son paragraphe 3 :

« 3. L'autorité compétente a le pouvoir d'exiger qu'il soit mis fin au manquement visé au paragraphe 2, soit immédiatement soit dans un délai raisonnable, et prend des mesures appropriées et proportionnées pour garantir le respect des conditions.

[...] »

2. La directive « cadre »

7. L'article 2 de la directive « cadre », intitulé « Définitions », précise ce qui suit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

c) "service de communications électroniques" : le service fourni normalement contre rémunération qui consiste entièrement ou principalement en la transmission de signaux sur des réseaux de communications électroniques, y compris les services de télécommunications et les services de transmission sur les réseaux utilisés pour la radiodiffusion, mais qui exclut les services consistant à fournir des contenus à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité éditoriale sur ces contenus ; il ne comprend pas les services de la société de l'information tels que définis à l'article 1er de la

directive 98/34/CE [4] qui ne consistent pas entièrement ou principalement en la transmission de signaux sur des réseaux de communications électroniques ;

[...] »

8. L'article 8 de la directive « cadre », intitulé « Objectifs généraux et principes réglementaires », est ainsi libellé :

« 1. Les États membres veillent, dans l'accomplissement des tâches de réglementation spécifiées dans la présente directive ainsi que dans les directives particulières, à ce que les autorités réglementaires nationales prennent toutes les mesures raisonnables visant à la réalisation des objectifs définis aux paragraphes 2, 3 et 4. Ces mesures sont proportionnées à ces objectifs.

[...]

Les autorités réglementaires nationales peuvent contribuer, dans la limite de leurs compétences, à la mise en œuvre des politiques visant à promouvoir la diversité culturelle et linguistique ainsi que le pluralisme dans les médias.

2. Les autorités réglementaires nationales promeuvent la concurrence dans la fourniture des réseaux de communications électroniques, des services de communications électroniques et des ressources et services associés, notamment :

a) en veillant à ce que les utilisateurs, y compris les personnes handicapées, les personnes âgées et les personnes ayant des besoins sociaux spécifiques, retirent un bénéfice maximal en termes de choix, de prix et de qualité ;

b) en veillant à ce que la concurrence ne soit pas faussée ni entravée dans le secteur des communications électroniques, y compris pour la transmission de contenu ;

[...]

d) en encourageant l'utilisation et la gestion efficaces des radiofréquences et des ressources de numérotation.

[...]

5. Afin de poursuivre les objectifs visés aux paragraphes 2, 3 et 4, les autorités réglementaires nationales appliquent des principes réglementaires objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés, dont les suivants :

a) promouvoir la prévisibilité réglementaire en assurant une approche réglementaire cohérente sur des périodes de révision appropriées ;

[4] Directive du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO 1998, L 204, p. 37), telle que modifiée par la directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 juillet 1998 (JO 1998, L 217, p. 18). Cette directive est remplacée depuis le 6 octobre 2015 par la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 2015, L 241, p. 1).

b) veiller à ce que, dans des circonstances similaires, il n'y ait pas de discrimination dans le traitement des entreprises fournissant des réseaux et services de communications électroniques ;

c) préserver la concurrence au profit des consommateurs et promouvoir, s'il y a lieu, une concurrence fondée sur les infrastructures ;

[...] »

9. L'article 9 de cette directive, intitulé « Gestion des radiofréquences pour les services de communications électroniques », est rédigé de la manière suivante, à son paragraphe 1 :

« Tenant dûment compte du fait que les radiofréquences sont un bien public qui possède une importante valeur sociale, culturelle et économique, les États membres veillent à la gestion efficace des radiofréquences pour les services de communications électroniques sur leur territoire conformément aux articles 8 et 8 bis. Ils veillent à ce que l'attribution du spectre aux fins des services de communications électroniques et l'octroi des autorisations générales ou des droits individuels d'utilisation de telles radiofréquences par les autorités nationales compétentes soient fondés sur des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés.

[...] »

3. La directive « concurrence »

10. L'article 4 de la directive « concurrence », intitulé « Droits d'utilisation des fréquences », énonce :

« Sans préjudice des procédures et des critères particuliers qu'ils ont adoptés pour octroyer des droits d'utilisation des radiofréquences aux fournisseurs de contenu de radio ou de télédiffusion, en vue de réaliser des objectifs d'intérêt général conformément au droit communautaire :

[...]

2) l'attribution des radiofréquences pour des services de communications électroniques doit être fondée sur des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés. »

B. Le droit hongrois

11. L'article 22, paragraphe 8, de la loi sur les médias, dans sa version applicable aux faits de l'espèce, prévoit :

« Les fournisseurs de services de médias sont tenus de fournir chaque mois au Conseil des médias des données permettant de contrôler le respect des quotas de diffusion. [...] »[5].

[5] Il convient de noter que cette disposition a été ultérieurement modifiée de la manière suivante : « Il incombe chaque mois, au plus tard le dernier jour du mois suivant le mois en question, aux fournisseurs de services de médias linéaires, et au plus tard le 31 janvier de l'année suivant l'année de référence aux fournisseurs de services de médias à la demande, de fournir au Conseil des médias des données permettant de contrôler le respect des quotas de diffusion. [...] ».

12. L'article 48 de cette loi dispose, à ses paragraphes 5 et 7 :

« 5. Le droit de fournir des services de médias linéaires analogiques faisant appel à des ressources limitées appartenant à l'État a une durée de validité maximale de dix ans en ce qui concerne la radiodiffusion [...] ; à expiration, il peut être renouvelé une fois sans appel d'offres, à l'initiative du fournisseur de services de médias, pour une durée maximale de sept ans, étant entendu que les contrats de fourniture de services de médias audiovisuels arrivent à expiration à la date prévue à l'article 38, paragraphe 1, de la loi nº LXXIV de 2007 sur les règles de radiodiffusion et de passage au numérique [...]. L'initiative tendant au renouvellement doit être notifiée au Conseil des médias quatorze mois avant la date d'expiration. En cas de non-respect dudit délai, aucun renouvellement ne sera consenti. Dans le cadre de l'exercice des droits de propriété au nom de l'État, le Conseil des médias informe le fournisseur de services de médias du renouvellement du droit en question, ou du fait qu'il n'entend pas le renouveler, au plus tôt six mois et au plus tard quatre mois avant l'expiration des droits. Le fournisseur de services de médias ne peut pas prétendre au renouvellement du droit de fournir des services de médias, et l'initiative tendant à ce renouvellement n'emporte aucune obligation, pour le Conseil des médias, de conclure un contrat.

[...]

7. Le droit ne peut pas être renouvelé :

a) si, par décision finale du Conseil des médias, le fournisseur de services de médias a été reconnu coupable de violations répétées ou graves du contrat ou des dispositions de la loi sur la liberté de la presse ou de la présente loi, ou

b) si, au moment de l'introduction ou de l'examen de l'initiative, le fournisseur de services de médias est grevé d'un impayé au titre de la redevance concernant les services de médias.

[...] »

13. L'article 55, paragraphe 1, de la loi sur les médias énonce :

« Peut participer à la procédure d'appel d'offres toute entreprise :

[...]

c) qui n'a fait l'objet, au cours des cinq années précédant la publication de l'appel d'offres,

ca) d'aucune décision administrative finale constatant une infraction grave se traduisant par le non-respect du contrat administratif, ou

cb) d'aucune résiliation de son contrat administratif par le Conseil des médias,

[...] »

14. L'article 65 de cette loi dispose, à ses paragraphes 1 et 11 :

« 1. Sur demande, le Conseil des médias peut, eu égard à des considérations relatives au marché et à la politique des médias, conclure un contrat administratif temporaire d'une durée maximale de 180 jours pour l'exploitation d'une possibilité de fourniture de services de médias :

[...]

c) pour laquelle l'Autorité démontre qu'il est possible de fournir les services de médias sans causer de brouillage à autrui et sans enfreindre les normes internationales.

[...]

11. Si le droit de fournir des services de médias radiophoniques linéaires expire après avoir déjà été renouvelé une fois par le Conseil des médias, et que la procédure d'appel d'offres concernant la possibilité de fournir des services de médias a déjà été lancée, le Conseil des médias peut, éventuellement même à plusieurs reprises, conclure avec le fournisseur de services de médias précédemment titulaire du droit, et à la demande de celui-ci, un contrat administratif temporaire d'une durée maximale de 60 jours. Sur la base du présent paragraphe, un contrat administratif temporaire ne peut être conclu que jusqu'à la clôture de la procédure d'appel d'offres ou, si l'ordonnance mettant fin à la procédure d'appel d'offres a fait l'objet d'un recours administratif, jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement tranchée. Le contrat administratif temporaire prend fin à la date de conclusion du contrat administratif avec le candidat retenu. »

15. L'article 187, paragraphe 5, de ladite loi prévoit :

« Aux fins des paragraphes (1) à (4), une infraction est considérée comme réitérée lorsque le contrevenant reproduit, dans un délai de 365 jours, le même comportement illicite – relevant de la même base juridique, de la même disposition juridique et du même domaine – que celui constaté par décision administrative définitive, exception faite des infractions minimes » [6].

III. Les antécédents du litige et la procédure précontentieuse

16. Klubrádió est une radio commerciale hongroise qui, à partir de l'année 1999, diffusait ses émissions [7] sur la fréquence analogique 95,3 MHz dans la zone de diffusion de Budapest (Hongrie). À la suite de nombreuses vicissitudes administratives et judiciaires [8], le 13 février 2014, le Conseil des médias et Klubrádió ont mis fin au contrat de radiodiffusion qui les liait pour la fréquence 95,3 MHz et ont conclu un nouveau contrat portant sur l'utilisation de la fréquence

[6] Lors de l'adoption des décisions n°s 354/2017 et 1224/2017, cette même disposition était prévue à l'article 187, paragraphe 4, de la loi sur les médias.

[7] Il s'agissait, essentiellement, d'émissions traitant de sujets relatifs à la vie publique du pays et non d'émissions musicales comme pour la plupart des radios commerciales.

[8] Au cours de l'année 2010, étant donné que l'Országos Rádió és Televízió Testület (Comité national de la radio et de la télévision, Hongrie, ci-après l'« ORTT ») n'avait pas encore lancé l'appel d'offres pour l'utilisation de la radiofréquence qu'elle exploitait, Klubrádió a soumis une candidature pour l'utilisation de la radiofréquence litigieuse, mais a obtenu la conclusion de ce contrat seulement au moyen d'une procédure juridictionnelle (l'ORTT avait retenu Klubrádió lors de l'appel d'offres, mais n'avait pas signé le contrat de radiodiffusion). Par la suite, le Conseil des médias, qui a entre-temps succédé à l'ORTT en tant que régulateur des médias, a lancé un appel d'offres pour la fréquence 95,3 MHz et, le 13 mars 2013, a attribué le marché à Klubrádió, une nouvelle fois à la suite d'un recours en justice (le Conseil des médias avait d'abord retenu un autre candidat que Klubrádió puis, après l'annulation en justice de cette décision, avait déclaré cet appel d'offres infructueux, toutes les candidatures étant entachées de nullité), et a conclu un contrat de radiodiffusion avec cette radio avec effet au 3 mai 2013 (avant cette date, Klubrádió a pu diffuser ses émissions pendant un certain temps sur la radiofréquence en question sur le fondement de licences temporaires d'une durée de 60 jours).

92,9 MHz dans la zone de diffusion de Budapest (ci-après la « fréquence litigieuse ») pour la période comprise entre le 14 février 2014 et le 14 février 2021, renouvelable pour une durée de cinq ans (ci-après le « contrat pour l'utilisation de la fréquence litigieuse »)[9].

17. Par sa décision n° 830/2020, du 8 septembre 2020 (ci-après la « décision de refus »)[10], le Conseil des médias a refusé le renouvellement dudit contrat[11] au motif que, au cours de la période comprise entre le 26 septembre 2016 et le 31 mai 2017, Klubrádió avait manqué à plusieurs reprises à l'obligation d'information mensuelle portant sur les quotas de diffusion prévue à l'article 22, paragraphe 8, de la loi sur les médias (ci-après l'« obligation de transmission des données relatives aux quotas de diffusion »)[12].

18. Le 4 novembre 2020, le Conseil des médias a publié un nouvel appel d'offres pour la fourniture des services de médias sur la fréquence litigieuse (ci-après l'« appel d'offres litigieux »), auquel Klubrádió et deux autres fournisseurs de services de médias ont soumis des candidatures, qui ont toutes été considérées comme entachées de nullité. Selon la décision n° 180/2021, du 10 mars 2021 (ci-après la « décision de nullité »[13]), la candidature de Klubrádió a été déclarée nulle sur le fondement de trois motifs : tout d'abord, la présence, dans la grille de programmation, d'une émission récapitulative d'une autre émission décrite dans cette grille, qui n'était pas mentionnée dans l'offre ; ensuite, un écart de cinq minutes dans l'indication de la durée d'une émission, telle qu'indiquée dans deux points différents du formulaire annexé à l'appel d'offres, et, enfin, l'existence de fonds propres négatifs dans les comptes de Klubrádió au cours des cinq années précédant le dépôt de sa candidature.

19. Le 30 mars 2021, le Conseil des médias a conclu des contrats administratifs temporaires avec un des fournisseurs de services de médias qui avait participé à l'appel d'offres infructueux, aux fins de l'exploitation de la fréquence en question pour la période comprise entre le 3 mai et le 29 octobre 2021.

20. La Commission, considérant que la conduite adoptée par les autorités hongroises et le cadre juridique national pertinent constituaient une violation des obligations qui incombent à la Hongrie en vertu de plusieurs dispositions du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques ainsi que de l'article 11 de la Charte, a ouvert une procédure

[9] La présente affaire trouve son origine dans le refus du renouvellement de ce contrat et l'exclusion de Klubrádió de la nouvelle procédure d'appel d'offres lancée à la suite de ce refus. En revanche, comme cela est rapporté par la Commission, les faits décrits jusque-là, qui se sont produits au cours de la période comprise entre les années 2010 et 2014, ont donné lieu à une action en dommages et intérêts intentée par Klubrádió contre le Conseil des médias dans le cadre de laquelle ont été reconnus, d'une part, le préjudice matériel subi par cette radio du fait qu'elle a eu à payer des frais d'utilisation de la fréquence 95,3 MHz, alors que l'utilisation de la radiofréquence litigieuse aurait dû être gratuite, et, d'autre part, le préjudice moral résultant du fait que le Conseil des médias avait porté atteinte à sa réputation au moyen de déclarations de ses représentants dans les médias.

[10] Cette décision a été contestée par Klubrádió et confirmée par arrêt de la Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale, Hongrie) du 9 février 2021, confirmé sur pourvoi par arrêt de la Kúria (Cour suprême, Hongrie) du 17 juin 2021. Par arrêt du 8 février 2022, l'Alkotmánybíróság (Cour constitutionnelle, Hongrie) a également rejeté une exception d'inconstitutionnalité soulevée par Klubrádió à cet égard.

[11] La demande de renouvellement avait été introduite par Klubrádió, le 8 novembre 2019, en vertu de l'article 48, paragraphe 5, de la loi sur les médias.

[12] Ces violations avaient été constatées par deux décisions adoptées au cours de l'année 2017 (à savoir, les décisions nos 354/2017 et 1224/2017), qui n'ont pas été contestées par Klubrádió, par lesquelles le Conseil des médias, tout en tenant compte du fait que Klubrádió s'était conformée à l'obligation de transmission des données relatives aux quotas de diffusion avant l'adoption de ces décisions, lui a infligé deux amendes d'un montant s'élevant, respectivement, à 30 000 forints hongrois (HUF) (environ 75 euros) et à 36 000 HUF (environ 90 euros). Selon le Conseil des médias, l'infraction s'était produite à deux reprises dans un délai de 365 jours, de telle sorte qu'elle constituait une « infraction réitérée » au sens de l'article 187, paragraphe 5, de la loi sur les médias et que, partant, en application de l'article 48, paragraphe 7, de cette loi, le droit de Klubrádió de fournir des services de médias ne pouvait pas être renouvelé.

[13] Un recours contre cette décision a été rejeté, le 6 mai 2021, par un arrêt du Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale), confirmé sur pourvoi, le 28 septembre 2021, par arrêt de la Kúria (Cour suprême).

d'infraction à l'égard de la Hongrie et, n'ayant pas été convaincue par les arguments avancés, à chaque étape de la procédure en manquement, par le gouvernement hongrois [14], a introduit le présent recours en manquement.

IV. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

21. Par requête du 17 février 2023, la Commission, soutenue par le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark et le Royaume des Pays-Bas, conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

– constater que la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 8 et 9 de la directive « cadre », des articles 5, 7 et 10 de la directive « autorisation », de l'article 4, paragraphe 2, de la directive « concurrence », des principes généraux de proportionnalité, de non-discrimination et de bonne administration, de l'article 11 de la Charte, ainsi que de l'article 45 du code des communications électroniques européen (ci-après le « CCEE ») [15] :

  – du fait de l'adoption, par le Conseil des médias, de la décision de refus et de l'adoption, par le législateur national, de l'article 48, paragraphe 7, de la loi sur les médias, ainsi que de l'impossibilité qui en résulte pour Klubrádió de poursuivre son activité dans le domaine de la radiodiffusion ;

  – du fait de l'absence de décision, dans le délai de six semaines, sur la demande de renouvellement du droit d'utilisation de la fréquence auparavant utilisée par Klubrádió et de l'absence d'organisation d'une procédure aux fins de l'attribution de cette fréquence en temps utile pour permettre l'adoption d'une décision avant l'expiration du droit d'utilisation de Klubrádió ;

  – du fait que le Conseil des médias, dans l'appel d'offres et dans la décision de nullité, a assorti l'attribution des droits d'utilisation de la fréquence en question de conditions disproportionnées, n'a pas fixé à l'avance les critères d'attribution de ces droits et n'a prévu aucune marge d'appréciation en ce qui concerne l'évaluation de la gravité et de la pertinence des erreurs figurant dans les dossiers soumis et susceptibles d'entraîner la disqualification des candidats, et a ignoré l'importance mineure des infractions commises par Klubrádió ;

  – du fait de l'adoption de l'article 65, paragraphe 11, de la loi sur les médias ;

– condamner la Hongrie aux dépens.

22. La Hongrie conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

– rejeter le recours comme étant irrecevable ou, en tout état de cause, non fondé ;

– condamner la Commission aux dépens.

[14] La Commission a adressé au gouvernement hongrois une lettre de mise en demeure le 9 juin 2021 et un avis motivé le 21 décembre 2021, auxquels ce gouvernement a répondu par lettres, respectivement, du 9 août 2021 et du 2 février 2022.

[15] Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen (JO 2018, L 321, p. 36).

V. Analyse

23. Les griefs soulevés par la Commission visent, premièrement, l'incompatibilité avec le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques de la décision de refus et de la législation nationale sous-jacente ; deuxièmement, l'incompatibilité de la décision de nullité (ci-après, ensemble avec la décision de refus, les « décisions litigieuses ») avec ce cadre réglementaire ; troisièmement, l'incompatibilité avec ledit cadre réglementaire de la législation nationale relative à la conclusion d'un contrat temporaire pour l'utilisation de radiofréquences, et, quatrièmement, la violation de l'article 11 de la Charte.

24. Avant de procéder à l'analyse de ces griefs, il convient, à titre liminaire, d'aborder les arguments soulevés par le gouvernement hongrois relatifs, d'une part, à l'inapplicabilité du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques (et, par voie de conséquence, de la Charte) à une législation et à des décisions qui concernent des services de médias et, d'autre part, à l'irrecevabilité du recours en manquement en tant qu'il vise des décisions individuelles du Conseil des médias.

A. Sur l'applicabilité du droit de l'Union

1. Sur l'applicabilité du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques

25. Le gouvernement hongrois fait valoir que le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques ne s'applique pas aux décisions et à l'appel d'offres litigieux (ci-après les « mesures litigieuses »), qui ont trait à la fourniture de services de médias radiophoniques et non au droit d'utilisation des radiofréquences. L'attribution des radiofréquences en lien avec le droit de fournir des services de médias serait certes régie par les règles relatives aux communications électroniques, mais le droit de fournir des services de médias serait, en revanche, régi uniquement par la loi sur les médias[16]. D'ailleurs, conformément à l'article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive « autorisation », les procédures d'autorisation relevant de la régulation des médias constitueraient une exception à l'application de ce cadre réglementaire. En outre, faute d'application du droit de l'Union, la Charte ne serait dès lors pas non plus applicable.

26. La Commission soutient que ledit cadre réglementaire est applicable puisque les mesures litigieuses ont pour objet de déterminer non seulement la fourniture des services de médias, mais également l'utilisation des radiofréquences, dans la mesure où le droit de fournir des services de médias inclut celui d'utiliser les radiofréquences.

27. À cet égard, il convient, tout d'abord, de préciser le champ d'application du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques, pour, ensuite, examiner la portée des mesures litigieuses et, enfin, tirer les conséquences de cette analyse quant à l'application de ce cadre réglementaire à ces mesures.

[16] En effet, l'autorisation de fournir des services de médias relèverait de la compétence de l'autorité de régulation des médias, à savoir le Conseil des médias, tandis que l'autorisation en matière d'utilisation des radiofréquences relèverait de la compétence de l'autorité de régulation des communications électroniques, à savoir la Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (autorité nationale des communications et des médias, Hongrie, ci-après la « NMHH »). Le candidat retenu à l'issue de l'appel d'offres pour la fourniture de services de médias aurait certes le droit d'introduire une demande pour l'octroi d'une licence radio, pour autant, la délivrance de cette licence ne serait pas automatique, mais sujette à des conditions techniques.

28. Tout d'abord, pour ce qui est pertinent dans le cadre du présent litige, je rappelle que le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques définit des règles détaillées et harmonisées relatives à l'octroi de droits d'utilisation des radiofréquences et établit, pour l'essentiel, que ces droits doivent être octroyés par l'intermédiaire de procédures ouvertes, objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées, sans préjudice des critères et procédures particuliers adoptés par les États membres pour octroyer le droit d'utilisation des radiofréquences à des fournisseurs de services de contenus de radio ou de télédiffusion en vue de poursuivre des objectifs d'intérêt général conformément à la législation de l'Union [17]. En outre, ce cadre réglementaire établit une distinction entre, d'une part, la réglementation relative aux services de transmission de signaux sur des réseaux de communications électroniques et, d'autre part, celle portant sur les services consistant à fournir des contenus à l'aide de ces services ou à exercer une responsabilité éditoriale sur ces contenus [18].

29. Ensuite, je relève que les décisions litigieuses se rapportent aux procédures concernant l'utilisation de la fréquence litigieuse et se fondent sur une réglementation nationale (en l'occurrence, la loi sur les médias) qui concerne, entre autres, la fourniture de contenus radiophoniques à travers des radiofréquences.

30. À cet égard, le gouvernement hongrois souligne la distinction entre, d'une part, le droit de fournir des services de médias, qui fait l'objet des mesures litigieuses, adoptées par le Conseil des médias, et, d'autre part, le droit d'utiliser les radiofréquences, qui fait l'objet d'une procédure administrative et d'une décision distinctes, qui relèvent de la compétence de la NMHH.

31. Or, il me semble que les mesures litigieuses ne portent pas exclusivement sur les règles relatives à la fourniture des services de médias, mais, conformément à la loi sur les médias [19], affectent également l'attribution du droit d'utiliser le spectre radiophonique [20]. En d'autres termes, ce sont ces mesures qui mettent en œuvre les dispositions du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques mentionnées au point 28 des présentes conclusions [21].

[17] Voir article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive « autorisation ». Voir, également, article 9, paragraphe 1, de la directive « cadre », article 7, paragraphe 3, de la directive « autorisation » et article 4, sous 2), de la directive « concurrence », lesquels prévoient aussi que l'attribution des droits d'utilisation de radiofréquences est effectuée sur la base de critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés.

[18] Voir, notamment, considérant 5 et article 2, sous c), de la directive « cadre ». Ainsi, la Cour a jugé que ledit cadre réglementaire établit une distinction claire entre la production des contenus, impliquant une responsabilité éditoriale, et l'acheminement des contenus, exclusif de toute responsabilité éditoriale, les contenus et leur transmission relevant de réglementations distinctes poursuivant des objectifs qui leur sont propres (voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2020, Vivendi, C-719/18, EU:C:2020:627, point 66 et jurisprudence citée).

[19] Plus particulièrement, c'est l'article 48 de la loi sur les médias qui régit l'attribution des services de médias « utilisant des ressources limitées détenues par l'État », au moyen d'un contrat administratif octroyé dans le cadre d'un appel d'offres géré par le Conseil des médias au sens du paragraphe 1 de cette disposition, éventuellement renouvelé sans appel d'offres conformément aux paragraphes 5 et 7 de cette dernière.

[20] Dans ce contexte, la décision de la NMHH pour l'octroi de la licence de radiodiffusion, évoquée par le gouvernement hongrois, se borne à l'attribution de la licence radio, après vérification des conditions techniques pertinentes.

[21] Contrairement à la position soutenue par le gouvernement hongrois, le cadre réglementaire s'applique non pas du fait que la fourniture de contenus de médias (qui fait l'objet des mesures litigieuses) suppose la transmission de signaux, mais plutôt du fait que les mesures litigieuses sont les seules mesures nationales par lesquelles le spectre est attribué, conformément aux dispositions citées au point 28 des présentes conclusions. Par ailleurs, dans l'arrêt du 31 janvier 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59, points 85 et 86), la Cour a jugé que, dans le domaine des émissions radiotélévisées, la libre prestation de services, telle que consacrée à l'article 49 CE [devenu article 56 TFUE] et mise en œuvre dans ce domaine par le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques, requiert non seulement la concession d'autorisations d'émission, mais également l'octroi de radiofréquences d'émission et que, en effet, un opérateur ne saurait exercer de manière effective les droits qu'il tire du droit de l'Union en matière d'accès au marché de la radiodiffusion télévisuelle à défaut de radiofréquences d'émission.

32. Enfin, compte tenu de tout ce qui précède, j'estime que le cadre réglementaire de l'Union sur les communications électroniques est applicable aux mesures litigieuses.

33. S'il est vrai que, ainsi que cela a été rappelé au point 28 des présentes conclusions, ce cadre réglementaire opère une distinction claire entre les « services de communications électroniques » et les « services consistant à fournir des contenus » (les services de médias), j'estime que celui-ci est néanmoins applicable à des mesures, telles que celles en cause au principal, par lesquelles l'autorité nationale responsable pour les services de médias, en l'espèce le Conseil des médias, tient compte de critères liés à la fourniture de ces services, en l'occurrence de critères concernant le contenu des programmes, lors de l'attribution du droit pour la fourniture de services de médias, dans la mesure où ce droit inclut le droit à l'utilisation d'une radiofréquence [22]. En outre, ledit cadre réglementaire est également applicable à toutes les procédures par lesquelles les États membres accordent des droits d'utilisation de radiofréquences [23], indépendamment du fait que les utilisateurs soient eux-mêmes des fournisseurs de services de médias ou des prestataires de services de communications électroniques qui diffusent des contenus produits par des tiers [24] et sans distinction de la nature des conditions imposées [25]. Dans le cas contraire, il serait possible pour les États membres de contourner les règles du même cadre réglementaire relatives à l'octroi des radiofréquences et, partant, de compromettre l'effet utile de ces règles [26].

34. Il convient également, à cet égard, d'écarter l'argument du gouvernement hongrois selon lequel les mesures litigieuses seraient couvertes par l'exception prévue à l'article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa, seconde phrase, de la directive « autorisation ». En effet, ainsi que cela a été spécifié dans le cadre de la procédure législative relative à l'adoption de cette directive, cette disposition se borne à préciser que, lorsque des radiofréquences sont attribuées à des fournisseurs de contenu de radio ou de télévision, les objectifs d'intérêt général reconnus par le

[22] Par ailleurs, la Cour a précisé que, conformément à l'article 1er, paragraphe 3, de la directive « cadre », les États membres exercent leur compétence en matière de réglementation des médias « dans le respect du droit de l'Union » (voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2020, Vivendi, C-719/18, EU:C:2020:627, point 47).

[23] En effet, il convient de rappeler que, en plus d'être des ressources limitées, les radiofréquences sont un bien public qui revêt une importante valeur sociale, culturelle et économique (voir, notamment, en ce sens, article 9, paragraphe 1, de la directive « cadre »). Il serait incohérent d'appliquer les dispositions pertinentes du cadre réglementaire de l'Union sur les communications électroniques uniquement lorsqu'elles concernent exclusivement ou principalement ces ressources.

[24] À cet égard, la Cour a précisé que le cadre réglementaire de l'Union sur les communications électroniques est applicable à des fournisseurs de services de communications électroniques qui sont simultanément des fournisseurs de services de médias (voir arrêts du 31 janvier 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, et du 26 juillet 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597).

[25] Par exemple, des conditions liées à la programmation et donc au contenu des émissions.

[26] D'ailleurs, selon une jurisprudence constante de la Cour, le pouvoir d'appréciation reconnu aux États membres dans l'application d'une directive ne doit pas être utilisé par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'effet utile ou à l'objectif de cette directive ou qui méconnaîtrait le principe de proportionnalité (voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, point 35 et jurisprudence citée).

droit de l'Union peuvent prévaloir sur la nécessité d'appliquer des procédures ouvertes, non discriminatoires et transparentes [27]. Or, aucun élément en ce sens ne semble ressortir du dossier dont dispose la Cour [28].

35. En conclusion, j'estime que le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques est applicable en l'espèce. Il s'ensuit également que, dans la mesure où le droit de l'Union est applicable, l'article 11 de la Charte l'est également en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci.

2. Sur l'applicabilité ratione temporis du CCEE

36. Parmi les dispositions du droit de l'Union que la Hongrie aurait violées, la Commission considère que si la décision de refus (adoptée le 8 septembre 2020) et l'appel d'offres (publié le 4 novembre 2020) sont soumis aux directives « cadre » et « autorisation », la décision de nullité (adoptée le 10 mars 2021) serait, en revanche, soumise au CCEE, qui a abrogé et remplacé ces deux directives avec effet au 20 décembre 2020. Le gouvernement hongrois conteste l'applicabilité du CCEE à la décision de nullité, du fait que l'appel d'offres qui a déclenché la procédure ayant amené à cette décision a été publié avant l'entrée en vigueur du CCEE et que, partant, l'intégralité de la procédure, y compris la décision de nullité, serait régie par les règles en vigueur au moment où elle a été engagée.

37. Je partage l'interprétation suggérée par le gouvernement hongrois, qui, d'ailleurs, n'a pas été contestée par la Commission dans sa réplique, tout en soulignant que les obligations imposées par l'article 45, paragraphe 1, du CCEE, dont la méconnaissance est alléguée par la Commission, sont équivalentes à celles exigées par l'article 9, paragraphe 1, de la directive « cadre », ces deux dispositions prévoyant, notamment, l'obligation pour les États membres de veiller à ce que l'attribution du spectre radioélectrique aux fins des services de communications électroniques soit fondée sur des critères transparents et proportionnés [29].

38. Il s'ensuit, à mon avis, que le CCEE est dépourvu de pertinence dans le cadre de l'appréciation du présent recours en manquement.

[27] Voir, en ce sens, communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, du 18 septembre 2001, concernant la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (SEC/2001/1411 final – COD 2000/0188).

[28] La même considération s'impose en ce qui concerne l'argument tiré de l'« exception » visée à l'article 1er, paragraphe 3, de la directive « cadre », selon laquelle, en substance, les dispositions du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques ne portent pas atteinte aux mesures prises au niveau national pour poursuivre des objectifs d'intérêt général, notamment en ce qui concerne la réglementation en matière de contenus et la politique audiovisuelle. En effet, ainsi qu'il ressort du rapport du Parlement européen, du 7 février 2001, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques [COM(2000) 393 – C5-0428/2000 – 2000/0184(COD)], qui a introduit cette disposition, celle-ci « souligne la séparation entre le contenu audiovisuel et les infrastructures de transmission ». Cela étant précisé, il n'en demeure pas moins que, ainsi qu'il ressort des considérations développées aux points 28 à 33 des présentes conclusions, ce cadre réglementaire reste applicable à toutes les procédures par lesquelles les États membres accordent des droits d'utilisation de radiofréquences.

[29] Partant, la réponse à cette question ne comporte pas d'incidence pratique sur le bien-fondé du troisième grief, d'autant plus que la Commission, dans ses conclusions, invoque l'article 45 du CCEE conjointement avec les dispositions correspondantes du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques (cette disposition est pourtant invoquée de façon isolée dans le cadre du troisième grief, que je propose, en tout état de cause, de rejeter).

B. Sur la recevabilité du recours en manquement

39. Le gouvernement hongrois excipe de l'irrecevabilité du recours en manquement au motif que celui-ci vise deux décisions administratives individuelles, qui, par ailleurs, ont été confirmées par des décisions judiciaires revêtues de l'autorité de la chose jugée, et non pas une pratique administrative [30]. La Commission fait valoir, en revanche, que, selon une jurisprudence constante de la Cour, elle peut engager une procédure d'infraction non seulement à l'égard d'une pratique administrative, mais également dans des cas individuels d'application incorrecte du droit de l'Union.

40. À cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, la procédure visée à l'article 258 TFUE repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité FUE ou un acte de droit dérivé et, dans le cadre d'une telle procédure, la Commission dispose, en ce qui concerne l'opportunité d'engager une telle procédure, d'un pouvoir discrétionnaire sur lequel la Cour ne peut exercer un contrôle juridictionnel [31]. Il découle également de cette jurisprudence que le recours en manquement a un caractère objectif et que, en conséquence, le manquement aux obligations qui incombent aux États membres en vertu du droit de l'Union est considéré comme existant, quelles que soient l'ampleur ou la fréquence des situations incriminées [32]. D'ailleurs, la Cour a précisé que la Commission peut lui demander de constater un manquement qui consisterait à ne pas avoir atteint, dans un cas déterminé, le résultat visé par une directive [33].

41. Partant, même si la pratique de la Commission en matière de recours en manquement concerne généralement des situations où des décisions ont une portée suffisamment large, rien ne s'oppose à ce que des décisions individuelles, pour lesquelles toutes les voies de recours en droit national ont été épuisées, fassent l'objet d'un recours en manquement par la Commission, les articles 258 et 259 TFUE ne limitant pas le contrôle de la Cour aux seules dispositions générales adoptées par les États membres [34].

C. Sur le premier grief concernant la décision de refus

42. Par son premier grief, la Commission avance quatre arguments relatifs à l'incompatibilité de la décision de refus et, à titre subordonné, de la loi sur les médias avec le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques. Ces arguments portent, premièrement, sur la

[30] Cet argument n'est pertinent qu'à l'égard des griefs de la Commission portant sur les mesures litigieuses et non à l'égard de ceux concernant la loi sur les médias.

[31] Voir arrêt du 6 octobre 2020, Commission/Hongrie (Enseignement supérieur) (C-66/18, EU:C:2020:792, point 56 et jurisprudence citée).

[32] Voir arrêt du 28 janvier 2020, Commission/Italie (Directive lutte contre le retard de paiement) (C-122/18, EU:C:2020:41, point 64 et jurisprudence citée).

[33] Voir, notamment, arrêt du 14 avril 2005, Commission/Espagne (C-157/03, EU:C:2005:225, points 42 à 46 et jurisprudence citée), ainsi que conclusions de l'avocate générale Stix-Hackl dans l'affaire Commission/Allemagne (C-441/02, EU:C:2005:337, points 59 à 63 et jurisprudence citée). Ce n'est que lorsqu'une pratique administrative fait l'objet d'un recours en manquement qu'elle doit, selon la jurisprudence de la Cour, présenter un certain degré de constance et de généralité [voir arrêt du 17 décembre 2020, Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale), C-808/18, EU:C:2020:1029, point 111 et jurisprudence citée]. Voir, également, en doctrine, Lenaerts, K., Gutman, K., et Nowak, J. T., *EU Procedural Law*, Oxford, 2023, p. 180.

[34] Certes, s'agissant, en particulier, d'un grief relatif à la *mise en œuvre* d'une disposition nationale, la Cour a jugé que la démonstration d'un manquement d'État nécessite la production d'éléments de preuve d'une nature particulière par rapport à ceux habituellement pris en compte dans le cadre d'un recours en manquement visant uniquement le *contenu* d'une disposition nationale et que, dans ces conditions, le manquement ne peut être établi que grâce à une démonstration suffisamment documentée et circonstanciée de la pratique reprochée à l'administration ou aux juridictions nationales et imputable à l'État membre concerné [voir arrêt du 17 décembre 2020, Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale), C-808/18, EU:C:2020:1029, point 113 et jurisprudence citée]. Ce principe a été établi à l'égard d'une « pratique », mais il est d'autant plus pertinent lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de décisions individuelles.

proportionnalité de la décision de refus ; deuxièmement, sur la proportionnalité de l'article 48, paragraphe 7, de la loi sur les médias (les premier et deuxième arguments étant alternatifs) ; troisièmement, sur le caractère discriminatoire de la décision de refus, et, quatrièmement, sur la durée excessive de la procédure administrative.

1. Sur la proportionnalité de la décision de refus

43. Par son premier argument, la Commission fait valoir que le Conseil des médias, par la décision de refus, a violé les dispositions pertinentes du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques – et, plus particulièrement, le principe de proportionnalité [35] –, au motif que le refus de renouvellement du droit de fournir des services de médias se fonde uniquement sur le fait que, au cours de l'année 2017, Klubrádió avait enfreint à deux reprises son obligation de transmettre les données mensuelles relatives aux quotas de diffusion, infractions qui, pourtant, n'avaient pas été qualifiées par le Conseil des médias comme constituant des infractions graves [36]. La Commission se réfère, à cet égard, au principe de proportionnalité des sanctions, qui impose de tenir compte, notamment, de la nature et de la gravité de l'infraction [37]. Elle souligne également que le droit des États membres de fixer les conditions de renouvellement du droit de fournir des services de médias ne leur permet pas de se soustraire aux obligations découlant de l'article 7 de la directive « autorisation » et du principe de proportionnalité [38].

44. Selon le gouvernement hongrois, les principes évoqués par la Commission ne sont pas pertinents étant donné que le refus de renouveler une autorisation de fournir des services de médias ne constitue pas une « sanction » [39]. En l'espèce, le droit de fournir des services de médias, qui ne constituerait pas un droit subjectif, n'aurait pas été retiré à Klubrádió, mais aurait naturellement pris fin à l'expiration du délai, donc en raison de sa nature juridique même. Les États membres auraient dès lors le droit de fixer les conditions de renouvellement du droit de fournir des services de médias [40].

45. À cet égard, il convient d'examiner d'emblée si le principe de proportionnalité s'applique dans le contexte de l'espèce et, dans l'affirmative, d'apprécier si ce principe a été violé.

46. S'agissant, en premier lieu, de l'application du principe de proportionnalité, il convient de relever que, en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive « cadre », de l'article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa, et de l'article 7, paragraphe 3, de la directive « autorisation » ainsi que de l'article 4, sous 2), de la directive « concurrence », les droits d'utilisation des

[35] La Commission invoque à cet égard l'article 9, paragraphe 1, de la directive « cadre », l'article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa, et l'article 7, paragraphe 3, de la directive « autorisation », ainsi que l'article 4 de la directive « concurrence ».

[36] Selon l'article 48, paragraphe 7, de la loi sur les médias, le droit d'utilisation de radiofréquences ne peut pas être renouvelé si, notamment, le fournisseur de services de médias a été reconnu coupable de violations répétées ou graves du contrat ou des dispositions de cette loi.

[37] La Commission précise, tout d'abord, que le principe de proportionnalité lie les États membres non seulement dans le cas de sanctions, mais également dans le cas de mesures qui restreignent les libertés garanties par le droit de l'Union (voir arrêt du 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, point 41 et jurisprudence citée) ; ensuite, que, en l'espèce, conformément à l'article 48, paragraphe 7, de la loi sur les médias, le refus de renouveler le droit de fournir des services de médias se fondait effectivement sur des infractions commises par le passé, et, enfin, que la sanction prévue à l'article 10, paragraphe 5, de la directive « autorisation » et le refus de renouvellement sont comparables en matière de conséquences juridiques.

[38] Le fait que Klubrádió puisse par ailleurs diffuser son programme sur Internet ne serait pas suffisant pour compenser la perte des radiofréquences.

[39] En outre, une procédure de renouvellement ne deviendrait pas une procédure de sanction par le simple fait que, parmi les situations dans lesquelles le renouvellement est exclu, la loi prévoit celle où une infraction grave ou réitérée a été commise antérieurement par le fournisseur de services de médias.

[40] Klubrádió n'aurait d'ailleurs subi aucun préjudice lié au non-renouvellement – les conséquences de ce non-renouvellement étant prévisibles sur la base des infractions commises et de l'expiration du contrat pour l'utilisation de la radiofréquence litigieuse – et pouvait toujours fournir ses services au moyen d'autres systèmes de transmission, y inclus Internet.

radiofréquences doivent être attribués sur la base de critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés, cette dernière condition impliquant que ces critères soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'ils poursuivent et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint. Selon la jurisprudence de la Cour, ces critères doivent être respectés non seulement lors de l'attribution initiale des radiofréquences, mais également à l'occasion de toute attribution ultérieure, d'une reconduction ou d'une conversion des radiofréquences dans le contexte de la transition numérique [41].

47. Partant, indépendamment de la qualification du refus de renouvellement de « sanction », qui n'est d'ailleurs envisagée par aucune des parties à la procédure [42], il semble évident que ce renouvellement doit être octroyé sur la base de critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés, ces principes étant également applicables au refus de renouvellement.

48. Il est certes vrai, ainsi que le fait valoir le gouvernement hongrois, que la cessation de l'utilisation des radiofréquences en l'espèce n'est pas due à un acte des autorités compétentes ni ne constitue, a fortiori, la conséquence d'une sanction, mais qu'elle résulte simplement de l'expiration du droit d'utilisation des radiofréquences dont le délai est prévu par le contrat pour l'utilisation de la fréquence litigieuse. Il est également vrai que la possibilité de fournir des services de médias, qui permet l'utilisation des radiofréquences, n'apparaît pas comme un droit subjectif ou un droit de propriété. Il se peut donc, par hypothèse, qu'aucun renouvellement ne soit prévu par la législation nationale à l'expiration du droit d'utilisation des radiofréquences ou que cette législation, à partir d'un certain moment, prévoie des règles ou des conditions différentes.

49. Toutefois, en l'occurrence, c'est la législation nationale qui permet, sous réserve du respect de certaines conditions, un tel renouvellement. Partant, dans la mesure où ce renouvellement est prévu, les conditions dudit renouvellement doivent respecter les principes établis par les dispositions pertinentes du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques [43], y inclus le principe de proportionnalité, invoqué par la Commission en l'espèce.

50. Le principe de proportionnalité étant applicable, il convient de vérifier, en second lieu, si ce principe a été violé.

51. À cet égard, je rappelle que le motif ayant conduit à l'exclusion du renouvellement du contrat pour l'utilisation de la fréquence litigieuse était la violation de la condition visée à l'article 48, paragraphe 7, sous a), de la loi sur les médias, qui imposait de n'avoir pas commis d'infractions graves ou réitérées à la loi sur la liberté de la presse, à la loi sur les médias ou aux conditions figurant dans ce contrat [44]. Je relève également que, conformément à l'article 187, paragraphe 5, de la loi sur les médias, les infractions minimes sont exclues de la notion d'« infraction réitérée ».

[41] Voir, en ce sens, arrêt du 26 juillet 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, points 39 et 40 ainsi que jurisprudence citée).

[42] Si, dans sa requête, la Commission se réfère, à plusieurs reprises, à la jurisprudence de la Cour en matière de sanction, elle ne semble pas avoir l'intention d'assimiler le cas d'espèce à une sanction, mais, plutôt, de considérer que les principes dégagés par cette jurisprudence sont également applicables à ce cas d'espèce étant donné que le refus de renouvellement du droit de fournir des services de médias est comparable à une sanction (en l'occurrence, la cessation de ce droit) en matière de conséquences juridiques.

[43] Voir point 46 des présentes conclusions.

[44] En l'espèce, Klubrádió a été tenue pour responsable de violations réitérées à l'obligation de transmission des données relatives aux quotas de diffusion imposée par l'article 22, paragraphe 8, de cette loi.

52. Or, si l'interdiction de renouveler un contrat pour l'utilisation d'une radiofréquence à la suite d'infractions réitérées, telle que prévue par la loi sur les médias, n'est pas, à elle seule, susceptible d'enfreindre les principes évoqués au point 46 des présentes conclusions, l'application, par le Conseil des médias, de cette interdiction à la suite de violations concernant l'obligation de transmission des données relatives aux quotas de diffusion soulève quelques doutes. En effet, si une telle obligation est importante aux fins de vérifier le respect des conditions pour l'octroi des droits de transmission, la violation de cette obligation, dans les circonstances de l'espèce, ne semble pas atteindre une gravité telle qu'elle pourrait entraîner l'interdiction en question. En effet, ainsi que le souligne la Commission, l'infraction était limitée à la violation de l'obligation de transmission des données, à laquelle Klubrádió s'était conformée au cours de la procédure, sans qu'il soit constaté, sur la base de ces données, d'infraction à l'obligation relative aux quotas de diffusion [45].

53. En conclusion, je suis d'avis que le Conseil des médias, par la décision de refus, a violé le principe de proportionnalité.

2. Sur la proportionnalité de l'article 48, paragraphe 7, de la loi sur les médias

54. Par son deuxième argument, la Commission estime que l'article 48, paragraphe 7, de la loi sur les médias viole, à lui seul, les dispositions pertinentes du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques [46], dans la mesure où cette disposition exclut, automatiquement et dans tous les cas, le renouvellement du droit d'utilisation des radiofréquences au motif que le fournisseur de services de médias a tardé plusieurs fois à remplir son obligation d'information relative au respect des quotas de diffusion [47], sans laisser au Conseil des médias aucune marge dans l'appréciation de la proportionnalité lors de l'adoption de décisions (telles que le renouvellement du droit d'utilisation des radiofréquences) relevant des articles 7 et 10 de la directive « autorisation », privant ainsi ce dernier de la possibilité d'apprécier le caractère négligeable de l'infraction et la proportionnalité des conséquences juridiques de cette infraction [48].

55. Le gouvernement hongrois souligne que la législation nationale fixe les conditions dans lesquelles le renouvellement du droit d'utilisation des radiofréquences est exclu, en se fondant sur des règles objectives qui excluent tout pouvoir d'appréciation dans leur mise en œuvre et qui empêchent ce renouvellement seulement dans le cas des infractions les plus graves (la gravité de l'infraction étant appréciée dans le cadre de la procédure de sanction et non ultérieurement au stade de la procédure de renouvellement) ou d'infractions réitérées (qui ne comprennent pas les infractions minimes), en tenant compte du principe de proportionnalité [49].

[45] Par ailleurs, les amendes infligées à Klubrádió étaient plutôt faibles, ce qui pourrait également constituer un indice corroborant l'importance limitée des infractions constatées. Il semble donc que le Conseil des médias, dans l'appréciation de l'existence d'infractions répétées imputées à Klubrádió, n'a pas tenu compte du caractère négligeable de ces infractions.

[46] Plus particulièrement, l'article 9 de la directive « cadre », les articles 5, 7 et 10 de la directive « autorisation », l'article 4 de la directive « concurrence » ainsi que le principe de proportionnalité.

[47] Une telle infraction ne constituerait pas un cas grave et flagrant justifiant le refus de renouvellement du droit d'utilisation des radiofréquences.

[48] Cet argument est alternatif au premier. En effet, soit le Conseil des médias a outrepassé sa marge d'appréciation et n'a pas respecté le principe de proportionnalité (premier argument), soit la loi sur les médias ne lui a accordé aucune marge d'appréciation et viole donc en elle-même le principe de proportionnalité (second argument).

[49] Par ailleurs, dans ces circonstances, le renouvellement du droit de Klubrádió de fournir des services de médias aurait entraîné une discrimination au regard de ses concurrents.

56. Je rappelle, à titre liminaire, que les dispositions invoquées par la Commission imposent que les droits d'utilisation des radiofréquences soient attribués sur la base de critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés [50].

57. En l'occurrence, au sens de l'article 48, paragraphe 7, sous a), de la loi sur les médias, le droit de fournir des services de médias ne peut pas être renouvelé si, par décision définitive du Conseil des médias, le fournisseur de services de médias a été reconnu responsable, notamment, de violations graves ou réitérées de cette loi, sans tenir compte, conformément à l'article 187, paragraphe 5, de ladite loi, des infractions minimes dans le cadre de l'appréciation du caractère réitéré des infractions.

58. À cet égard, il ne me semble pas qu'il puisse être conclu que, ainsi que le fait valoir la Commission, l'article 48, paragraphe 7, de la même loi exclut, automatiquement et dans tous les cas, le renouvellement du droit d'utilisation des radiofréquences, au motif que le fournisseur de services de médias a tardé plusieurs fois à remplir son obligation de transmission des données relatives aux quotas de diffusion. En effet, l'application conjointe de cette disposition avec l'article 187, paragraphe 5, de la loi sur les médias permet au Conseil des médias d'apprécier une demande de renouvellement du droit de fournir des services de médias à la lumière des infractions commises par le demandeur, en lui imposant, dans l'appréciation du caractère réitéré de ces infractions, de ne pas tenir compte des infractions minimes [51].

59. Partant, la loi sur les médias prévoit des conditions objectives d'exclusion du renouvellement du droit de fournir des services de médias, tout en laissant à l'autorité nationale compétente l'appréciation du caractère minime d'une infraction lors de l'examen du caractère réitéré des infractions commises [52].

60. Dans ces circonstances, je ne pense pas que, par le simple fait d'interdire le renouvellement à la suite d'infractions répétées, l'article 48, paragraphe 7, de la loi sur les médias enfreint les conditions établies à l'article 9 de la directive « cadre », aux articles 5, 7 et 10 de la directive « autorisation » ainsi qu'à l'article 4 de la directive « concurrence ». Je propose donc de rejeter le deuxième argument invoqué par la Commission.

3. Sur le caractère discriminatoire de la décision de refus

61. Par son troisième argument, la Commission soutient que l'automatisme prévu à l'article 48, paragraphe 7, de la loi sur les médias viole également le principe de l'égalité de traitement, pouvant en effet aboutir à la même conséquence juridique pour des infractions d'importance très différente, comme cela serait démontré par le fait que le Conseil des médias n'a pas renouvelé le

[50] Je me réfère, plus précisément, à l'article 9 de la directive « cadre », aux articles 5 et 7 de la directive « autorisation » ainsi qu'à l'article 4 de la directive « concurrence ». En revanche, l'article 10 de la directive « autorisation » ne concerne que les sanctions imposées par l'autorité nationale compétente.

[51] Toutefois, dans la mesure où le libellé de l'article 187, paragraphe 5, de la loi sur les médias semble clair à cet égard, lorsqu'il prévoit qu'une infraction est considérée comme réitérée dans le cas où le contrevenant reproduit, dans un délai de 365 jours, le même comportement illicite que celui constaté par décision administrative définitive, « exception faite des infractions minimes », je peine à comprendre la position soutenue lors de l'audience par le gouvernement hongrois selon laquelle il ressort de cette disposition que, si des infractions mineures revêtent un caractère réitéré, la somme de ces infractions mineures doit être traitée comme une infraction grave, ce que la Commission conteste par ailleurs.

[52] En effet, il ressort du dossier de l'affaire et, plus particulièrement, des discussions menées lors de l'audience que la loi sur les médias ne prévoit pas de critères précis quant à l'appréciation du caractère minime d'une infraction, laquelle est donc confiée, vraisemblablement, au Conseil des médias dans le cadre de l'appréciation d'une demande de renouvellement du droit de fournir des services de médias.

droit de Klubrádió de fournir des services de médias, alors même qu'il l'a fait pour d'autres stations de radio, à savoir Inforádió, Rádió Smile et KARCAG, en dépit des violations graves et répétées de la loi sur les médias commises par celles-ci.

62. À ce propos, le gouvernement hongrois fait valoir qu'aucune infraction répétée n'a été commise ni dans le cas d'Inforádió [53] ni dans ceux mentionnés par la Commission, s'agissant de procédures fondées sur des faits différents et qui se sont déroulées dans un contexte juridique distinct de celui concernant Klubrádió [54].

63. À titre liminaire, je rappelle qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour relative à la charge de la preuve dans le cadre d'une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE qu'il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. Il revient à cette institution d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque [55]. Il convient donc de vérifier si la Commission, compte tenu des informations communiquées par le gouvernement hongrois au cours de la procédure, a satisfait à la charge de la preuve qui lui appartenait.

64. À cet égard, la Commission se fonde sur les données figurant sur un tableau, produit par la Hongrie lors de la procédure précontentieuse et annexé à la requête, concernant les motifs des décisions de refus rendues par le Conseil des médias, dont il ressortirait que celui-ci n'a jamais, à l'exception du cas de Klubrádió, refusé le renouvellement d'un droit de fournir des services de médias exclusivement au motif que le fournisseur n'avait pas satisfait à son obligation de transmission des données relatives aux quotas de diffusion [56]. Par ailleurs, dès lors que ledit tableau ne contiendrait pas d'informations sur les décisions de renouvellement du droit de fournir des services de médias, il ne saurait être exclu que cette autorité ait procédé, par le passé, à un tel renouvellement dans des cas où les fournisseurs avaient commis des infractions comparables à celles commises par Klubrádió, voire plus graves [57].

65. Or, indépendamment de toute éventuelle violation par le gouvernement hongrois de son obligation de coopération loyale, qui n'a finalement pas été invoquée par la Commission [58], il ne me semble pas que les éléments de preuve fournis par la Commission suffisent à étayer l'existence d'une discrimination mise en œuvre par les autorités hongroises à l'égard de Klubrádió [59]. Partant, je propose de rejeter le troisième argument soulevé par la Commission.

[53] Inforádió aurait violé non pas une disposition de la loi sur les médias, mais une disposition de la loi sur la liberté de la presse, violation qui, à l'époque de la décision constatant une telle infraction, ne constituait pas encore un motif de non-renouvellement.

[54] Dans les cas de Rádió Smile et de KARCAG, notamment, les mêmes radiofréquences auraient été exploitées par des fournisseurs différents.

[55] Voir, notamment, arrêt du 29 juillet 2024, Commission/Portugal (Ingénieurs civils) (C-768/22, EU:C:2024:643, point 79 et jurisprudence citée). Certes, la Commission, dans ses observations écrites, a fait état d'un manque de collaboration de la part des autorités hongroises, qui pourrait éventuellement constituer une violation de l'obligation lui incombant au titre du principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE. Toutefois, la Commission n'a pas davantage développé ce potentiel grief qui, d'ailleurs, n'apparaît pas dans les conclusions de sa requête.

[56] Il ressortirait de ce tableau que la majorité des décisions de refus constatait l'existence d'une infraction liée au classement des émissions dans la catégorie d'âge adéquate ou à une déviation par rapport à la grille de programmation convenue dans le contrat, ce qui, de l'avis de la Commission, constitue une infraction plus grave que le non-respect de l'obligation de transmission des données relatives aux quotas de diffusion reproché à Klubrádió.

[57] Cela pourrait être le cas d'Inforádió, à propos de laquelle la Commission aurait demandé à la Hongrie, lors de la procédure précontentieuse, de lui fournir des informations détaillées à cet égard, demande qui serait restée sans réponse.

[58] Voir note en bas de page 55 des présentes conclusions.

[59] Par ailleurs, il me semble que le grief de la Commission manque de précision, en ce que, lors de l'examen de ce grief, celle-ci indique que *l'automatisme prévu à l'article 48, paragraphe 7, de la loi sur les médias* viole le droit de l'Union, tandis que, dans ses conclusions, elle relève que *le refus de renouvellement du droit de fournir des services de médias* dans le cas de Klubrádió (combiné avec le renouvellement du droit des autres fournisseurs) est contraire au principe de non-discrimination.

4. Sur l'adoption en temps utile de la décision de refus

66. Par son quatrième argument, la Commission fait valoir que la décision de refus aurait été adoptée à l'issue d'une procédure d'une durée de dix mois, alors que l'article 5, paragraphe 3, de la directive « autorisation » prévoit un délai de six semaines en ce qui concerne les décisions portant sur l'octroi des droits d'utilisation des radiofréquences et que l'octroi du droit de fournir des services de médias ferait partie intégrante de la procédure d'assignation des radiofréquences.

67. Le gouvernement hongrois rétorque que la procédure de renouvellement des autorisations prévue par la loi sur les médias n'est pas la procédure d'assignation des radiofréquences visée à l'article 5, paragraphe 3, de la directive « autorisation » et que ni la législation nationale de transposition ni aucune autre disposition du droit de l'Union ne fixerait de délai pour le renouvellement du droit de fournir des services de médias.

68. À mon avis, cet argument est strictement lié à la question de l'application du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques à la décision de refus. En effet, dans la mesure où l'on considère que cette décision, bien qu'elle se fonde sur la législation nationale concernant le droit de fournir des services de médias, affecte également le droit d'utilisation des radiofréquences pour les fournisseurs de contenus radio, il me semble raisonnable de conclure que ces décisions doivent respecter les critères et les principes énoncés par ce cadre réglementaire, y compris les dispositions concernant les délais pour l'adoption des décisions. D'ailleurs, ainsi que cela est précisé au point 31 des présentes conclusions, ce sont les mesures litigieuses qui régissent l'attribution de ressources limitées telles que le spectre radiophonique, conformément aux dispositions pertinentes dudit cadre réglementaire.

69. Le Conseil des médias ayant adopté la décision de refus dans un délai dépassant celui fixé à l'article 5, paragraphe 3, de la directive « autorisation », il y a donc lieu de conclure que la Hongrie a violé cette dernière disposition.

D. Sur le deuxième grief concernant la décision de nullité

70. Par son deuxième grief, la Commission fait valoir que, à l'issue de l'appel d'offres litigieux, la candidature de Klubrádió a été rejetée comme étant entachée de nullité sur la base de trois motifs (deux concernant des erreurs dans la grille de programmation de Klubrádió et le dernier portant sur l'existence de fonds propres négatifs dans les comptes de cette radio) fondés sur des critères disproportionnés, qui n'auraient pas été fixés à l'avance et ne laisseraient aucune marge d'appréciation à l'autorité nationale compétente. Elle reproche également aux autorités hongroises la durée excessive de la procédure.

1. Sur les motifs de nullité concernant la grille de programmation

71. Les deux premiers motifs de nullité portent sur deux irrégularités dans la grille de programmation hebdomadaire de Klubrádió : d'une part, elle n'aurait pas rempli la fiche pour l'émission, diffusée le week-end, « Reggeli Gyors ismétlés », qui constituait une sélection d'extraits des émissions « Reggeli Gyors » diffusées pendant la semaine ; d'autre part, elle aurait inscrit, dans cette grille, une émission intitulée « Kovátsműhely » d'une durée de 45 minutes, alors que la fiche concernant cette émission indiquait une durée de 50 minutes.

72. La Commission estime que de telles irrégularités constituaient de simples erreurs administratives, qui pouvaient facilement être corrigées conformément à la loi sur les médias, tandis que, selon le gouvernement hongrois, bien que cette loi distingue entre les vices de forme entraînant l'invalidité de l'offre et les autres vices n'emportant pas cette conséquence, les défaillances susvisées ne pouvaient pas être corrigées, car elles auraient entraîné une modification substantielle de l'offre proposée par Klubrádió et donc une violation du principe d'égalité des armes avec les autres candidats [60].

73. À cet égard, il est constant entre les parties que l'offre proposée par Klubrádió était entachée de telles inexactitudes dans la grille de programmation. Toutefois, il me semble également évident que ces inexactitudes sont à tel point négligeables qu'il semble disproportionné d'en faire un motif de nullité de l'offre. D'une part, ainsi que le fait valoir la Commission, il ne ressortait pas clairement de l'appel d'offres qu'une émission telle que « Reggeli Gyors ismétlés », qui était composée exclusivement d'extraits d'une autre émission, constituait une émission distincte nécessitant une description individuelle [61]. D'autre part, il apparaît évident qu'une différence de cinq minutes entre deux indications quant à la durée de l'émission « Kovátsműhely » dans l'offre proposée par Klubrádió ne pouvait être qu'une erreur de plume qui ne saurait véritablement affecter la substance même de cette offre.

74. Partant, les inexactitudes visées ne paraissent pas affecter la substance de l'offre et semblent bien se prêter à correction à la suite d'une demande de précisions du Conseil des médias, sans que cela puisse véritablement porter atteinte au principe d'égalité des armes avec les autres candidats.

2. Sur le motif de nullité concernant les fonds propres

75. Le troisième motif de nullité a trait au fait que les fonds propres de Klubrádió étaient négatifs au cours des années précédant le dépôt de sa candidature, ce qui aurait conduit, selon le Conseil des médias, à l'inadaptation du plan d'entreprise de celle-ci.

76. À cet égard, la Commission fait valoir que cette conclusion était fondée non pas sur une violation des conditions relatives à la viabilité financière prévues dans l'appel d'offres, qui étaient satisfaites par Klubrádió [62], mais sur le motif selon lequel l'offre était inadaptée pour atteindre l'objectif de contribuer à la création d'un marché de la radiodiffusion stable [63]. En outre, indépendamment du fait que la détérioration de la situation financière de Klubrádió était due à ce que le Conseil des médias n'avait pas conclu de contrats administratifs avec elle, ce qui était illégal et avait fait l'objet d'une action en dommage et intérêts, il ressortirait des comptes annuels relatifs aux années 2020 et 2021 de Klubrádió (et des déclarations de renonciation à la créance de

[60] La rectification de la durée d'un programme aurait entraîné une modification des engagements et des déclarations essentielles formulées dans l'offre (notamment la durée et la longueur du programme), allant donc à l'encontre du principe de concurrence équitable.

[61] Cette émission avait été considérée par le Conseil des médias comme une nouvelle émission car elle n'entrait pas dans la définition d'une « rediffusion ». Selon les définitions figurant dans l'appel d'offres, une « émission » consiste en une série de sons, d'images animées avec ou sans son ou d'images fixes formant une unité autonome, quelle que soit sa longueur, d'une grille ou d'une offre de programmation établie par un fournisseur de services de médias, tandis que constitue une « rediffusion » la diffusion, possible sans autre intervention technique, d'un matériau sonore enregistré ayant précédemment été diffusé dans une émission.

[62] Le point 1.8.2 de l'appel d'offres, relatif à la viabilité financière des candidats, imposait, notamment, plusieurs conditions quant à l'absence de dettes échues (en matière douanière, de sécurité sociale, fiscale, à l'égard du Conseil des médias), de certaines obligations de paiement échues, de procédures de faillite, de liquidation ou tendant à la dissolution de la société.

[63] Conformément au point 1.11.9.2, sous c), de l'appel d'offres, la candidature était entachée de nullité matérielle si, du fait de son manque de fondement, l'offre était inadaptée pour atteindre les objectifs définis dans la loi sur les médias ou dans l'appel d'offres. Parmi ces objectifs, le point 1.2 de l'appel d'offres énonçait celui de contribuer à la création d'un marché de la radiodiffusion stable et prévisible quant à son fonctionnement.

son principal créancier) que la situation économique de cette radio s'était améliorée. De plus, le Conseil des médias n'aurait pas retenu la possibilité que Klubrádió puisse couvrir ses coûts d'exploitation à l'aide de parrainages, comme elle l'avait fait par le passé, ce que la Commission considère comme un moyen légitime et de plus en plus courant pour financer les médias [64].

77. Le gouvernement hongrois souligne que Klubrádió avait connu un chiffre d'affaires en baisse pendant de nombreuses années avant l'appel d'offres et que, au moment de l'évaluation de l'offre, elle ne remplissait même pas les conditions de base d'un fonctionnement légal, conformément au code civil hongrois. En outre, les déclarations de renonciation à la créance évoquées par la Commission n'auraient pas été suffisantes, en ce qu'elles étaient conditionnées, et les comptes annuels de l'année 2020 faisaient encore état de fonds propres négatifs (ceux de l'année 2021 n'étaient, en revanche, pas pertinents, ces derniers étant postérieurs à l'évaluation de l'offre).

78. À titre liminaire, il est important, à mon sens, de souligner que le troisième motif de nullité est fondé non pas sur la violation des conditions relatives à la viabilité financière des candidats à l'appel d'offres, visées au point 1.8.2 de cet appel d'offres, mais plutôt sur la violation des conditions prévues au point 1.11.9.2, sous c), dudit appel d'offres [65], selon lequel une candidature est entachée de nullité matérielle si, du fait de son manque de fondement, l'offre est « inadaptée pour atteindre les objectifs » définis par la loi sur les médias ou dans le même appel d'offres. L'objectif en question était celui, spécifié au point 1.2 de l'appel d'offres, de « contribuer à la création d'un marché de la radiodiffusion stable et prévisible quant à son fonctionnement ».

79. À cet égard, en premier lieu, j'estime que si l'état des fonds propres constitue un élément qui, par définition, est principalement lié à la viabilité financière de l'entreprise soumissionnaire, celui-ci ne faisait pas partie des critères de viabilité financière visés par l'appel d'offres et n'a pas été contesté par le Conseil des médias dans le cadre de l'examen de ces critères. Il a été, en revanche, évoqué dans un contexte tout à fait différent, c'est-à-dire au regard de l'objectif de la création d'un marché de la radiodiffusion stable et prévisible. Pour cette raison, je considère que l'utilisation de ce critère dans le contexte susvisé n'était pas prévisible, ce qui peut constituer une violation de l'obligation de transparence comme cela est soutenu par la Commission.

80. En deuxième lieu, il est, de mon point de vue, également discutable que l'existence de fonds propres négatifs de Klubrádió, qui, me semble-t-il, n'avait posé aucun problème jusqu'alors, et qui n'était pas en mesure d'affecter la viabilité financière de celle-ci, puisse néanmoins porter atteinte à la création ou au fonctionnement du marché de la radiodiffusion dans son ensemble.

81. En troisième et dernier lieu, je ne pense pas qu'il soit raisonnable d'exclure toute pertinence, dans l'évaluation de l'offre proposée par Klubrádió, du recours à des sponsors ou à des participants externes, ce qui, ainsi que le remarque la Commission, constitue un moyen fréquent pour financer les médias.

82. Partant, je considère que l'existence de fonds propres négatifs dans les comptes de Klubrádió ne constitue pas un élément qui, dans les circonstances de l'espèce, aurait dû amener au rejet de l'offre de Klubrádió.

[64] Par ailleurs, le Conseil des médias aurait attribué un marché, dans le cadre d'un autre appel d'offres, à un candidat qui avait opéré par le passé avec des fonds propres négatifs, ce que le gouvernement hongrois conteste.

[65] Voir notes en bas de page 62 et 63 des présentes conclusions.

3. Sur l'adoption en temps utile de la décision de nullité

83. La Commission fait valoir que, compte tenu du retard dans l'adoption de la décision de refus (qui fait l'objet du quatrième argument du premier grief du recours), le Conseil des médias a accordé un délai insuffisant pour clôturer l'appel d'offres avant la date d'expiration du contrat pour l'utilisation de la fréquence litigieuse et n'a disposé que d'un délai de deux mois pour évaluer les offres ainsi que pour conclure un nouveau contrat administratif, ce qui conduirait à la violation de l'article 8, paragraphe 2, sous d), et paragraphe 4, sous e), et de l'article 9, paragraphe 1, de la directive « cadre », ainsi que du principe de bonne administration.

84. Le gouvernement hongrois assure que le délai de six semaines relatif à la procédure d'assignation des radiofréquences ne s'appliquait pas à la procédure d'appel d'offres et, en tout état de cause, était respecté en l'occurrence dans la mesure où l'article 7, paragraphe 4, de la directive « autorisation » permettrait de prolonger ce délai jusqu'à huit mois en cas de procédures de sélection concurrentielles, telles que l'appel d'offres en l'espèce [66].

85. À cet égard, compte tenu de la possibilité, prévue à l'article 7, paragraphe 4, de la directive « autorisation », de prolonger le délai visé à l'article 5, paragraphe 3, de cette directive, il me semble que le grief en question n'est pas suffisamment précis [67], la Commission n'ayant fourni aucun élément concret permettant de conclure que le délai dans lequel s'est déroulée la procédure d'appel d'offres n'a pas permis à Klubrádió de présenter une offre adéquate ou au Conseil des médias d'évaluer les offres d'une manière appropriée.

86. J'estime donc que la Commission n'a pas satisfait à la charge de la preuve qui lui incombait, conformément à la jurisprudence de la Cour exposée au point 63des présentes conclusions.

87. En conclusion, je propose d'accueillir le deuxième grief de la Commission dans la mesure où celle-ci invoque que, en rejetant à l'issue de l'appel d'offres litigieux la candidature de Klubrádió comme étant entachée de nullité, sur la base de critères disproportionnés, la Hongrie a violé l'article 5, paragraphe 2, de la directive « autorisation ».

E. Sur le troisième grief concernant le refus de conclure un contrat administratif temporaire

88. Par son troisième grief, la Commission considère que la loi sur les médias entraîne une inégalité de traitement en ce que, d'une part, elle ne permet pas, conformément à son article 65, paragraphe 11, la *conclusion d'un contrat administratif temporaire de fourniture de services de médias* en cas d'infractions mineures et répétées à ses dispositions, mais, d'autre part, celle-ci autorise, au titre de son article 55, paragraphe 1, sous c), l'*attribution d'une fréquence par un appel d'offres* sans considération d'infractions à ses dispositions, traitant ainsi de manière inégale deux situations comparables [68].

[66] Il me semble que le gouvernement hongrois se fonde sur une interprétation erronée du grief de la Commission, l'interprétant comme s'il visait le dépassement du délai de six semaines énoncé à l'article 5, paragraphe 3, de la directive « autorisation ».

[67] Dans ses conclusions, la Commission invite la Cour à constater que la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 8 et 9 de la directive « cadre », de l'article 5, paragraphe 3, de la directive « autorisation » ainsi que du principe de bonne administration, « du fait de l'absence d'organisation d'une procédure aux fins de l'attribution de la radiofréquence auparavant utilisée par Klubrádió en temps utile pour permettre l'adoption d'une décision avant l'expiration des droits d'utilisation de Klubrádió ».

[68] Selon la Commission, l'octroi d'un droit d'utilisation temporaire aurait été conforme à l'obligation de veiller à une gestion efficace du spectre radioélectrique prévue à l'article 45, paragraphe 1, du CCEE, avec l'exigence de prévisibilité et de cohérence de la prorogation et la modification des droits d'utilisation du spectre radioélectrique énoncée à l'article 45, paragraphe 2, sous c), du CCEE, ainsi qu'avec l'exigence de sécurité, de cohérence et de prévisibilité réglementaire prévue à l'article 45, paragraphe 2, sous g), du CCEE.

89. D'après le gouvernement hongrois, les conditions relatives au droit temporaire de fournir des services de médias ne sauraient être comparées à celles imposées aux candidats dans le cadre d'un appel d'offres [69] et, en tout état de cause, les conditions de conclusion de ce contrat administratif temporaire ne seraient pas plus strictes que celles liées à la participation à un nouvel appel d'offres étant donné que des infractions mineures, mais réitérées, s'opposeraient également au renouvellement du droit de fournir des services de médias.

90. À titre liminaire, je rappelle que, conformément à l'article 65, paragraphe 11, de la loi sur les médias, à l'expiration du droit de fournir des services de médias radiophoniques et pendant la procédure d'appel d'offres pour l'octroi de ce droit, le Conseil des médias peut octroyer un droit de fournir des services de médias à titre temporaire, au moyen d'un contrat administratif temporaire [70], si le droit de fournir des services de médias radiophoniques a déjà été renouvelé une fois, *pour autant que le Conseil des médias n'ait pas constaté d'infraction grave ou réitérée du fournisseur de services de médias*. En revanche, l'article 55, paragraphe 1, sous c), de cette loi ne prévoit pas de telles conditions pour l'attribution du droit de fournir les mêmes services dans le cadre d'un appel d'offres.

91. Le grief en cause se fonde sur la prémisse selon laquelle l'octroi d'un droit de fournir des services de médias à titre temporaire est comparable à l'octroi de ces services au moyen d'un nouvel appel d'offres et que, par conséquent, l'imposition de conditions plus rigoureuses pour l'octroi d'un tel droit à titre temporaire violerait le principe d'égalité de traitement.

92. Or, cette prémisse me semble inexacte. En effet, si les deux situations mentionnées (à savoir, le contrat temporaire et l'adjudication d'un appel d'offres) partagent des traits communs, notamment la possibilité de continuer à fournir des services de médias, ces situations se distinguent par des caractéristiques importantes.

93. D'une part, la conclusion d'un contrat temporaire constitue une situation provisoire justifiée par des raisons pratiques, à savoir l'exigence de garantir une utilisation ininterrompue des radiofréquences. Cette situation transitoire et d'urgence peut, à mon sens, justifier l'imposition de conditions particulièrement strictes. En effet, dans l'impossibilité d'entamer une procédure d'évaluation approfondie de la situation de l'entreprise en question, telle que celle de l'appel d'offres, il n'est pas déraisonnable d'exiger que le comportement de cette entreprise n'ait été entaché d'aucune irrégularité substantielle [71].

94. D'autre part, l'attribution d'un appel d'offres nécessite une analyse approfondie de la situation de l'entreprise soumissionnaire sur la base de nombreux critères relatifs notamment à ses compétences, à sa viabilité financière, etc. Cette circonstance justifie, selon moi, l'imposition de critères différents de ceux appliqués dans le cadre de la conclusion d'un contrat provisoire. En effet, au cours d'un appel d'offres, le Conseil des médias a la possibilité d'apprécier plus en détail la situation des soumissionnaires et d'évaluer si, et dans quelle mesure, des infractions éventuellement commises par le passé peuvent empêcher ces soumissionnaires de participer utilement à l'appel d'offres.

[69] Le gouvernement hongrois fait également remarquer que Klubrádió n'a pas demandé l'autorisation temporaire. La Commission précise toutefois que – indépendamment du fait que Klubrádió était consciente qu'elle ne remplissait pas ces conditions – elle reproche à la Hongrie la non-conformité de la loi sur les médias sur cet aspect et non de la seule décision concernant Klubrádió.

[70] Ce droit temporaire, d'une durée maximale de 60 jours, prend fin, en tout état de cause, à la date de la conclusion du contrat administratif avec le candidat retenu à la suite de l'appel d'offres.

[71] Je pars de la prémisse, telle que confirmée par le gouvernement hongrois dans ses observations écrites, que l'appréciation des conditions de renouvellement est soumise à l'article 187, paragraphe 5, de la loi sur les médias, selon lequel les infractions mineures ne sont pas prises en compte pour la détermination de l'existence d'infractions réitérées.

95. En tout état de cause, j'estime que, au vu des différences importantes qui existent entre ces deux situations, les États membres conservent une marge d'appréciation importante quant aux conditions à imposer à cet égard.

96. Partant, je propose de rejeter le troisième grief de la Commission.

F. Sur le quatrième grief concernant la violation de l'article 11 de la Charte

97. Par son quatrième grief, la Commission estime que les mesures et la réglementation litigieuses ont empêché Klubrádió de diffuser ses programmes sur une radiofréquence, ce qui constituerait l'atteinte la plus grave à la liberté des médias et pourrait être assimilé à la cessation des activités d'un média par les autorités nationales [72]. Bien que la liberté d'expression et la liberté des médias ne constituent pas des droits absolus [73], d'une part, les limitations apportées en l'espèce ne seraient pas nécessaires aux objectifs poursuivis [74] et, d'autre part, ces limitations ne seraient pas proportionnées, les objectifs susvisés pouvant être atteints par des moyens moins intrusifs, tels que des demandes de précisions et l'éventuelle révocation de la décision d'octroi du spectre dans le cas où l'entreprise était mise en liquidation ou faisait faillite.

98. Selon le gouvernement hongrois, la présente affaire porte uniquement sur une question de réglementation des médias, laquelle ne fait pas l'objet d'une harmonisation en droit de l'Union et, par conséquent, n'est pas soumise aux dispositions de la Charte, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci. En outre, le simple fait qu'un opérateur ne se voie pas accorder le droit de mettre son service de médias à disposition sur une plateforme de diffusion donnée n'impliquerait pas nécessairement une violation de la liberté d'expression.

99. Il convient de rappeler que, conformément à l'article 11, paragraphe 2, de la Charte, la liberté des médias et leur pluralisme doivent être respectés. Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que cette disposition constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, faisant partie des valeurs sur lesquelles est fondée l'Union, conformément à l'article 2 TUE, et que les ingérences dans les droits et libertés garantis par ladite disposition doivent donc, dans un tel contexte, être limitées au strict nécessaire [75].

[72] La possibilité pour Klubrádió de diffuser ses émissions sur Internet ne constitue pas, selon la Commission, une alternative équivalente à la radiodiffusion sur des radiofréquences au sein du marché hongrois des médias.

[73] En vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, des limitations à ces droits doivent être prévues par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés et peuvent être apportées, dans le respect du principe de proportionnalité, si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.

[74] D'après la Commission, s'agissant de la décision de refus, l'objectif de préserver l'identité nationale et culturelle à travers l'utilisation de quotas de diffusion n'était pas menacé par la violation reprochée à Klubrádió, qui concernait non pas le non-respect des quotas de diffusion, mais la simple violation de l'obligation de transmission des données relatives aux quotas de diffusion ; s'agissant de la décision de nullité, l'objectif de garantir l'équité de la concurrence n'était pas remis en cause par des inexactitudes formelles d'importance mineure et l'objectif de garantir une présence stable sur le marché des médias n'était pas menacé par l'existence de fonds propres négatifs dans les comptes de Klubrádió, la viabilité financière de celle-ci pouvant être garantie par d'autres modalités de financement.

[75] Voir arrêt du 4 octobre 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, point 49 et jurisprudence citée). En outre, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, les droits que contient celle-ci ont le même sens et la même portée que les droits correspondants garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), sans pour autant faire obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. En vue de l'interprétation de l'article 11 de la Charte, la Cour doit donc tenir compte des droits correspondants garantis par l'article 10 de la CEDH, tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme, en tant que seuil de protection minimale. À cet égard, il ressort de la jurisprudence constante de cette Cour que les exceptions auxquelles est soumise la liberté d'expression appellent une interprétation stricte et que l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique et dans celui des questions d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2024, Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22, EU:C:2024:843, points 51 à 53 et jurisprudence citée).

100. Dans la mesure où il est établi, dans les points précédents des présentes conclusions, que le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques est applicable et que certains des griefs soulevés par la Commission sont fondés, il convient d'apprécier si, et dans quelle mesure, les violations constatées portent atteinte à la liberté et au pluralisme des médias en Hongrie, compte tenu de ce que le comportement reproché par la Commission affecte les droits d'une entreprise bien déterminée.

101. La Commission, sur laquelle pèse la charge de la preuve conformément à la jurisprudence de la Cour citée au point 63des présentes conclusions, semble s'appuyer sur la circonstance que Klubrádió est une station de radio indépendante et critique à l'égard du gouvernement. Toutefois, le recours n'est pas fondé sur une analyse spécifique de la relation entre l'activité de Klubrádió et la situation plus générale des médias en Hongrie, la Commission se bornant à rappeler l'existence d'un environnement particulièrement hostile au pluralisme des médias dans cet État membre, en raison de la forte ingérence du gouvernement hongrois dans le domaine des médias, ainsi que cela a été reconnu par plusieurs instances au sein de l'Union et du Conseil de l'Europe [76].

102. À cet égard, il est vrai que la réglementation sur les médias en Hongrie – et, en particulier, la loi sur les médias – a fait l'objet de nombreuses critiques ces dernières années notamment par plusieurs institutions et organisations internationales, compte tenu des limitations apportées à la liberté et au pluralisme des médias. En outre, et selon toute vraisemblance, dans une situation où la liberté et le pluralisme des médias sont mis à l'épreuve, l'exclusion d'un fournisseur de services de médias attentif à la vie politique du pays et particulièrement critique à l'égard du pouvoir politique est susceptible d'affecter davantage cette situation.

103. Cependant, si l'examen des mesures litigieuses ne peut évidemment pas ignorer les conditions et le contexte particulier dans lesquels elles ont été adoptées [77] et que, par conséquent, il ne saurait être exclu que ces mesures aient effectivement affecté la liberté et le pluralisme des médias, il me semble que, dans les circonstances de l'espèce, la Commission n'a pas apporté la preuve de l'existence d'un tel effet et n'a donc pas satisfait à la charge de la preuve qui lui incombait. En effet, hormis une description générale de la situation du marché des médias en Hongrie, elle n'a apporté aucun élément faisant ressortir les conséquences desdites mesures litigieuses sur cette situation [78].

104. Cela étant, dans l'hypothèse où la Cour relèverait néanmoins que les violations constatées ont pour effet de limiter la liberté et le pluralisme des médias en Hongrie, il convient de vérifier si, conformément à l'article 52 de la Charte, cette limitation est conforme au principe de proportionnalité, à savoir si elle est nécessaire aux objectifs d'intérêt général poursuivis et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à la poursuite de ces objectifs.

[76] La Commission, soutenue par les parties intervenantes, fait référence, notamment, à l'avis du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la législation hongroise sur les médias de 2011 ; à la publication intitulée « The independence of media regulatory authorities in Europe » de 2019 de l'Observatoire européen de l'audiovisuel ; au rapport 2021 de la Commission sur l'état de droit ; au « Memorandum on freedom of expression and media freedom in Hungary » de 2021 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ; au rapport de 2022 de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ; au « Media Pluralism Monitor » de 2023, du Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, ainsi qu'à des rapports du Mérték Media Monitor. Ces critiques visent, notamment, le manque de pluralité dans la composition du Conseil des médias, dont les décisions seraient prises, en substance, par le parti majoritaire au Parlement hongrois.

[77] Voir, notamment, en ce sens, arrêt du 5 juin 2023, Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges) (C-204/21, EU:C:2023:442, point 139).

[78] Je me réfère, notamment, à d'éventuelles données de nature factuelle ou statistique desquelles ressortirait l'importance de Klubrádió qui, d'ailleurs, est une radio qui diffuse dans une seule zone (bien qu'importante), la zone de Budapest, dans le panorama des médias en Hongrie, compte tenu de l'ensemble des radios ou des médias dans ce pays.

105. À cet égard, si les objectifs poursuivis par la législation nationale, à savoir celui de renforcer l'identité nationale et culturelle ainsi que celui de garantir la concurrence sur le marché des médias et la liberté d'expression, constituent, en principe, des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union, je doute toutefois que les limitations imposées par les décisions litigieuses soient nécessaires et proportionnées à cet égard. En effet, les défaillances reprochées à Klubrádió en l'espèce, qui ont empêché cette dernière de poursuivre son activité, constituent soit des infractions ou des imprécisions mineures de nature formelle [79], soit des situations qui, en tant que telles, ne devraient pas comporter l'impossibilité pour cette radio de poursuivre l'activité de radiodiffusion [80].

VI. Sur les dépens

106. En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Dans la mesure où je propose à la Cour de faire droit, pour l'essentiel, aux conclusions de la Commission et celle-ci ayant conclu à la condamnation de la Hongrie, il y a lieu de condamner cette dernière aux dépens.

VII. Conclusion

107. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de :

– déclarer que la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, et de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 ; de l'article 5, paragraphes 2 et 3, et de l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation »), telle que modifiée par la directive 2009/140 ; de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2002/77/CE de la Commission, du 16 septembre 2002, relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques (directive « concurrence »), ainsi que du principe de proportionnalité, en raison de l'adoption, par le Conseil des médias, à l'encontre de Klubrádió, de sa décision de refus n° 830/2020, du 8 septembre 2020, et de sa décision de nullité n° 180/2021, du 10 mars 2021, ainsi que de l'absence de décision dans le délai de six semaines, prévu à l'article 5, paragraphe 3, de la directive « autorisation », sur la demande de Klubrádió de renouvellement du contrat portant sur l'utilisation de la fréquence 92,9 MHz dans la zone de diffusion de Budapest ;

– rejeter le recours pour le surplus ;

– condamner la Hongrie aux dépens.

[79] En l'occurrence, je vise, d'une part, la violation de l'obligation de transmettre les données mensuelles relatives aux quotas de diffusion, qui a fait l'objet de la décision de refus, et, d'autre part, les imprécisions concernant la grille de programmation, qui ont fait l'objet de la décision de nullité.

[80] Je vise, à cet égard, l'existence de fonds propres négatifs dans les comptes de Klubrádió, ayant fait l'objet de la décision de nullité, qui, ainsi que cela a été relevé au point 81 des présentes conclusions, pouvait être facilement compensée par le recours au financement participatif.