Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DE LA COUR (quatrième chambre)

8 septembre 2016 *

«Renvoi préjudiciel — Article 53, paragraphe 2, et article 94 du règlement de procédure de la Cour — Absence de précisions suffisantes concernant le contexte factuel et réglementaire du litige au principal ainsi que les raisons justifiant la nécessité d'une réponse à la question préjudicielle — Irrecevabilité manifeste»

Dans l'affaire C-322/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie), par décision du 22 avril 2015, parvenue à la Cour le 29 juin 2015, dans la procédure

Google Ireland Limited,

Google Italy Srl

contre

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

en présence de :

Filandolarete Srl,

Associazione Confindustria Radio Televisioni,

Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG),

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. T. von Danwitz (rapporteur), président de chambre, MM. C. Lycourgos, E. Juhász, C. Vajda et M^me^ K. Jürimäe, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. A. Calot Escobar,

considérant les observations présentées :

— pour Google Ireland Limited et Google Italy Srl, par M^es^ M. Siragusa, S. Valentino et F. Marini Balestra, avvocati,

* Langue de procédure: l'italien.

— pour l'Associazione Confindustria Radio Televisioni, par M^es C. San Mauro et G. Rossi, avvocati,

— pour la Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG), par M^es M. Annecchino et C. Palmieri, avvocati,

— pour le gouvernement italien, par M^me G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. S. Varone, avvocato dello Stato,

— pour la Commission européenne, par M. V. Di Bucci et M^me E. Montaguti, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de statuer par voie d'ordonnance motivée, conformément à l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour,

rend la présente

Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 56 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Google Ireland Limited et Google Italy Srl à l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autorité de garantie des communications, ci-après l'« AGCOM »), au sujet d'une décision de cette dernière d'étendre aux régies publicitaires qui négocient des espaces publicitaires sur Internet et aux sociétés dont le siège est établi à l'étranger l'obligation de présenter une déclaration économique systématique (ci-après l'« IES »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Aux termes de l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, intitulé « Contenu de la demande de décision préjudicielle » :

« Outre le texte des questions posées à la Cour à titre préjudiciel, la demande de décision préjudicielle contient :

a) un exposé sommaire de l'objet du litige ainsi que des faits pertinents, tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions sont fondées ;

b) la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente ;

c) l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal. »

Le droit italien

4 Le decreto-legge n. 63, recante Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale (décret-loi n° 63, portant dispositions urgentes en matière de restructuration des contributions en faveur des

entreprises d'édition et de vente de la presse quotidienne et périodique et de publicité institutionnelle), du 18 mai 2012 (ci-après le « décret-loi nº 63/2012 »), a modifié l'article 1er, paragraphe 6, sous a), point 5, de la legge n. 249, Istituzione dell'Autorita per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (loi nº 249, instituant l'Autorité de tutelle des communications et les normes relatives aux systèmes des télécommunications et de la radiotélévision), du 31 juillet 1997, obligeant les régies publicitaires qui négocient la diffusion de publicité via des installations de radiodiffusion ou dans des journaux quotidiens ou périodiques, sur Internet et sur les autres réseaux numériques fixes ou mobiles, à s'inscrire au registre des opérateurs de communication (ci-après le « ROC »).

5 Le décret-loi nº 63/2012 a en outre modifié l'article 43, paragraphe 10, du decreto legislativo n. 177 – Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici (décret législatif nº 177 – Texte unique relatif aux services de médias audiovisuels et radiophoniques), en intégrant dans les revenus globaux du système intégré des communications les revenus provenant de la publicité en ligne et des diverses plateformes notamment sous forme directe, y compris les moteurs de recherche et les réseaux sociaux et de partage.

Le litige au principal et la question préjudicielle

6 Il ressort de la décision de renvoi que l'AGCOM a estimé nécessaire, eu égard aux modifications législatives susmentionnées, d'étendre aux régies publicitaires qui négocient des espaces publicitaires sur Internet et aux sociétés dont le siège est établi à l'étranger l'obligation de présenter l'IES. En conséquence, l'AGCOM a adopté, le 25 juin 2013, la décision nº 397/13/CONS, qui désigne, notamment, parmi les opérateurs économiques soumis à l'obligation de présenter l'IES, les régies publicitaires qui négocient des espaces sur Internet et sur les autres plateformes numériques fixes ou mobiles [article 2, paragraphe 1, sous e)] ainsi que les personnes dont les revenus sont produits sur le territoire national, même s'ils sont comptabilisés dans les bilans de sociétés ayant leur siège à l'étranger (article 3, paragraphe 5).

7 Le même jour, l'AGCOM a apporté, par la décision nº 398/13/CONS, certaines modifications au ROC. Ainsi, les agences de presse d'importance nationale, les fournisseurs de services de médias audiovisuels ou radiophoniques et les fournisseurs de services interactifs associés ou de services à accès conditionné sont désormais tenus de s'inscrire au ROC, afin d'aligner cette catégorie d'activités sur celle visée par la décision nº 397/13/CONS.

8 En effet, l'AGCOM est d'avis que les deux systèmes de collecte d'informations, à savoir l'IES et le ROC, sont étroitement liés et répondent tous les deux à la nécessité de lui fournir une information complète sur les opérateurs du secteur des communications, pour lui permettre d'exercer ses fonctions.

9 Estimant que la décision nº 397/13/CONS est illégale en ce qu'elle étend l'obligation de présenter l'IES aux entreprises de publicité opérant sur Internet et ayant leur siège à l'étranger, Google Ireland et Google Italy ont introduit un recours devant la juridiction de renvoi tendant à l'annulation partielle de celle-ci. Les requérantes demandent également à la juridiction de renvoi de reconnaître leur droit de ne pas être comprises parmi les personnes soumises à l'obligation de présenter l'IES.

10 La juridiction de renvoi éprouve des doutes quant à la conformité à la libre prestation des services au sens de l'article 56 TFUE de cette décision ainsi que de certaines dispositions de la législation nationale y étant relatives.

11 Dans ces conditions, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 56 TFUE s'oppose-t-il à l'application de la décision n° 397/13/CONS de l'AGCOM et des dispositions de la législation nationale y étant relatives telles qu'interprétées par la même autorité, qui imposent une [IES] complexe (devant nécessairement être rédigée selon les règles comptables italiennes) relative aux services offerts aux consommateurs italiens, à des fins de protection de la concurrence, mais qui sont nécessairement liées aux autres fonctions institutionnelles, différentes et plus limitées, que la même autorité exerce pour protéger le pluralisme dans le secteur en question, ladite obligation de déclaration pesant sur des opérateurs qui ne relèvent toutefois pas du champ d'application de la législation nationale régissant ce secteur [Texte unique relatif aux services de médias audiovisuels et radiophoniques], plus précisément, en l'espèce, sur un opérateur national qui fournit seulement des services à une société de droit irlandais appartenant au même groupe et sur cette dernière, à savoir un opérateur dont le siège n'est pas établi sur le territoire national et qui n'y exerce aucune activité employant des travailleurs salariés ; autrement dit, cela constitue-t-il une mesure restrictive de la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union européenne en violation de l'article 56 TFUE ? »

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

12 En vertu de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsqu'elle est manifestement incompétente pour connaître d'une affaire ou lorsqu'une demande ou une requête est manifestement irrecevable, la Cour, l'avocat général entendu, peut à tout moment décider de statuer par voie d'ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.

13 Il convient de faire application de ladite disposition dans la présente affaire.

14 Selon une jurisprudence constante de la Cour, la procédure instituée à l'article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher (voir, notamment, arrêt du 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 83).

15 Les exigences concernant le contenu d'une demande de décision préjudicielle figurent de manière explicite à l'article 94 du règlement de procédure dont la juridiction de renvoi est censée, dans le cadre de la coopération instaurée à l'article 267 TFUE, avoir connaissance et qu'elle est tenue de respecter scrupuleusement (voir ordonnances du 3 juillet 2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, point 21 ; du 12 mai 2016, Security Service e.a., C-692/15 à C-694/15, EU:C:2016:344, point 18, ainsi que arrêt du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, point 18).

16 En outre, la Cour a déjà rappelé qu'il ressort du point 22 des recommandations de la Cour à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles (JO 2012, C 338, p. 1) qu'une demande de décision préjudicielle doit « être suffisamment complète et contenir toutes les informations pertinentes de manière à permettre à la Cour, ainsi qu'aux intéressés en droit de déposer des observations, de bien comprendre le cadre factuel et réglementaire de l'affaire au principal » (ordonnance du 3 septembre 2015, Vivium, C-250/15, non publiée, EU:C:2015:569, point 12 et jurisprudence citée).

17 Il y a lieu de souligner à cet égard que les informations fournies dans les demandes de décision préjudicielle servent non seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles aux questions posées par la juridiction de renvoi, mais également à procurer aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres intéressés la possibilité de présenter des observations, conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Il incombe à la Cour de veiller à ce

que cette possibilité soit sauvegardée, compte tenu du fait que, en vertu de ladite disposition, seules les demandes de décision préjudicielle sont notifiées aux parties intéressées, accompagnées d'une traduction dans la langue officielle de chaque État membre, à l'exclusion du dossier national éventuellement transmis à la Cour par la juridiction de renvoi (voir, notamment, arrêts du 11 juin 2015, Base Company et Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, point 48, et du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, point 19).

18 Ainsi, étant donné que la demande de décision préjudicielle sert de fondement à la procédure devant la Cour, il est indispensable que le juge national explicite, dans cette demande, le cadre factuel et réglementaire du litige au principal et donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l'Union dont il demande l'interprétation ainsi que sur le lien qu'il établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige qui lui est soumis (voir, notamment, ordonnance du 14 novembre 2013, Mlamali, C-257/13, non publiée, EU:C:2013:763, point 21, et arrêt du 10 mars 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, point 115).

19 La Commission, en invoquant notamment la jurisprudence selon laquelle une question préjudicielle doit être rejetée comme étant irrecevable lorsque la juridiction nationale ne fournit pas à la Cour les éléments de fait et de droit nécessaires pour y répondre de façon utile (voir, notamment, arrêt du 5 mars 2015, Copydan Båndkopi, C-463/12, EU:C:2015:144, point 93), remet en question la recevabilité de la présente demande de décision préjudicielle.

20 Elle relève dans ses observations écrites que, si la demande de décision préjudicielle expose amplement les arguments des parties, cette dernière ne décrit pas de manière suffisamment détaillée la nature des obligations imposées aux opérateurs économiques par la décision nº 397/13/CONS, ni l'économie générale des dispositions nationales de protection de la concurrence et du pluralisme, dont l'effectivité dépendrait du respect de l'obligation de présenter l'IES.

21 La Commission souligne notamment que seul l'examen de la législation nationale pertinente permettrait de comprendre la portée, la logique et la cohérence des mécanismes de protection de la concurrence et du pluralisme, qui sous-tendent la collecte des données en cause dans l'affaire au principal.

22 À cet égard, il convient de rappeler que, afin de permettre à la Cour de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi, une demande de décision préjudicielle doit contenir, outre le texte des questions posées à titre préjudiciel, les éléments d'informations qui sont énoncés à l'article 94, sous a) à c), du règlement de procédure.

23 En ce qui concerne plus particulièrement les exigences visées aux points b et c de cet article, relatives, d'une part, à la mention de la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, de la jurisprudence nationale pertinente ainsi que, d'autre part, à l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi qu'à l'indication du lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal, il convient de constater que les éléments d'information fournis à cet effet dans la présente demande de décision préjudicielle ne respectent pas ces exigences.

24 Certes, en vertu de l'esprit de coopération qui préside aux rapports entre les juridictions nationales et la Cour dans le cadre de la procédure préjudicielle, l'absence de certaines constatations préalables par la juridiction de renvoi ne conduit pas nécessairement à l'irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle si, malgré ces défaillances, la Cour, eu égard aux éléments qui ressortent du dossier, estime qu'elle est en mesure de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi (voir, en ce sens, arrêt du 28 janvier 2016, CASTA e.a., C-50/14, EU:C:2016:56, point 48 ainsi que jurisprudence citée). Toutefois, tel n'est pas le cas en l'espèce.

25 En effet, si la demande de décision préjudicielle mentionne globalement le cadre réglementaire en cause au principal, elle n'indique pas les dispositions concrètement applicables au litige en cause au principal. En particulier, la demande de décision préjudicielle se limite, en substance, à mentionner que la décision nº 397/13/CONS a été adoptée par l'AGCOM à la suite des modifications législatives, exposées aux points 4 et 5 de la présente ordonnance, aux fins d'étendre aux régies publicitaires qui négocient des espaces publicitaires sur Internet et aux sociétés dont le siège est établi à l'étranger l'obligation de présenter l'IES.

26 À cet égard, il y a lieu de relever que la demande de décision préjudicielle ne contient aucune indication quant à l'obligation de l'une des requérantes aux principal, Google Italy, de présenter l'IES. En effet, selon celle-ci, cette requérante, qui n'opère pas dans le secteur audiovisuel ou éditorial, se limite à fournir des services à d'autres membres du groupe Google et ne perçoit pas de recettes publicitaires sur Internet.

27 En outre, les dispositions de droit national, telles qu'elles ont été exposées dans la demande de décision préjudicielle, ne concernent que l'extension de l'obligation de présenter l'IES à des opérateurs économiques qui négocient des espaces publicitaires sur Internet et qui ont leur siège légal dans un autre État membre. Ainsi, ni la portée ni le contenu de l'obligation dont le champ d'application a été étendu, à savoir les informations que ces opérateurs économiques sont tenus, en vertu de l'IES, de fournir à l'AGCOM, ne sont explicités dans cette demande. Notamment, cette dernière n'indique nullement les implications résultant du formulaire que l'AGCOM a établi à l'intention des opérateurs économiques concernés et qui répertorie les informations devant être fournies par ces derniers.

28 Quant aux modalités de l'obligation de présenter l'IES, la juridiction de renvoi se limite en substance à indiquer qu'il s'agit d'une déclaration « complexe » qui porte sur des « services offerts aux consommateurs italiens » et qui « doit nécessairement être rédigée selon les règles comptables italiennes ».

29 Il est toutefois essentiel que la demande de décision préjudicielle indique la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente, afin de permettre aux intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi qu'à la Cour d'apprécier la conformité de ladite obligation au droit de l'Union, eu égard notamment à sa nature, à son contenu et à sa portée.

30 Dans la présente affaire, dont l'objet porte sur une éventuelle entrave à une liberté fondamentale, la juridiction de renvoi, en l'absence d'indications précises quant à la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce, n'a pas mis la Cour en mesure d'apprécier l'existence et l'ampleur d'une telle entrave et, le cas échéant, de procéder utilement à l'examen de la justification de cette entrave, y compris, notamment, l'examen de la proportionnalité de cette dernière.

31 En particulier, en l'absence de précisions sur la portée des obligations dont le champ d'application a été étendu par la décision nº 397/13/CONS aux opérateurs économiques qui négocient des espaces publicitaires sur Internet et qui ont leur siège légal dans un État membre autre que la République italienne, la Cour n'est pas en mesure d'examiner une telle justification éventuelle et, ainsi, de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi. Notamment, si la protection de la concurrence et du pluralisme constituent, certes, des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier des entraves à la libre prestation des services, seule une description suffisamment détaillée de la manière dont cet objectif est poursuivi par ladite décision permet à la Cour de vérifier si et dans quelle mesure celle-ci est apte et nécessaire à réaliser l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit.

32 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de constater, en application de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, que la présente demande de décision préjudicielle est manifestement irrecevable.

Sur les dépens

33 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit :

La demande de décision préjudicielle introduite par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie), par décision du 22 avril 2015, est manifestement irrecevable.

Signatures