ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

13 juillet 2004 *

Dans l'affaire C-262/02,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. H. van Lier, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenue par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. K. Manji, en qualité d'agent, assisté de M. K. Beal, barrister,

partie intervenante,

contre

République française, représentée par M. G. de Bergues et M^me^ R. Loosli-Surrans, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet de faire constater que, en subordonnant la diffusion télévisée en France par des chaînes de télévision françaises de manifestations sportives ayant lieu sur le territoire d'autres États membres à la suppression préalable des publicités pour des boissons alcooliques, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE),

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann (rapporteur), A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet et J. N. Cunha Rodrigues, présidents de chambre, MM. R. Schintgen et S. von Bahr, et M^me^ R. Silva de Lapuerta, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M^me^ M. Múgica Arzamendi, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 25 novembre 2003, au cours de laquelle la Commission a été représentée par MM. H. van Lier et W. Wils, en qualité d'agent, la République française par M. G. de Bergues et M^me^ R. Loosli-Surrans, et le Royaume-Uni par M. K. Manji, assisté de M. P. Harris, barrister,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 mars 2004,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 juillet 2002, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en subordonnant la diffusion télévisée en France par des chaînes de télévision françaises de manifestations sportives ayant lieu sur le territoire d'autres États membres à la suppression préalable des publicités pour des boissons alcooliques, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE).

Le cadre juridique

Les règles de fond

2 La loi n° 91-32, du 10 janvier 1991, relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dite «loi 'Evin'» (JORF du 12 janvier 1991, p. 615, ci-après la «loi Evin»), a modifié notamment les articles L. 17 à L. 21 du code des débits de boissons qui limitent la publicité pour certaines boissons alcooliques, à savoir celles comportant un taux d'alcool supérieur à 1,2°.

3 Selon lesdites dispositions, la publicité télévisée directe ou indirecte pour des boissons alcooliques est interdite, interdiction qui est d'ailleurs réitérée à l'article 8 du décret nº 92-280, du 27 mars 1992, pris pour l'application de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant le régime applicable à la publicité et au parrainage (*JORF* du 28 mars 1992, p. 4313).

4 D'autres formes de publicité sont, en revanche, autorisées par la réglementation française. Ainsi, il est admis, par exemple, de faire de la publicité pour des boissons alcooliques dans la presse écrite, à la radio (sauf à certaines heures) ou sous forme d'affiches et d'enseignes, y compris sur les panneaux publicitaires implantés dans les installations sportives, etc.

5 Une infraction à la loi Evin est qualifiée de «délit» par le droit pénal français.

Les règles de procédure

6 Selon l'article 42, premier alinéa, de la loi nº 86-1067, du 30 septembre 1986, relative à la liberté de communication, dite «loi 'Léotard'» (*JORF* du 1er octobre 1986, p. 11755), il incombe au Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après le «CSA») de veiller à l'application de la loi Evin. Dans ce contexte, le CSA peut mettre en demeure les distributeurs de services de télévision de respecter leurs obligations et, dans le cas où ceux-ci ne se conformeraient pas aux exigences qui leur sont fixées, il peut prononcer des sanctions administratives à leur encontre. Par ailleurs, le CSA peut saisir le procureur de la République de toute infraction commise par ces distributeurs.

Les mesures d'application

7 En 1995, les autorités françaises, à savoir le CSA ainsi que le ministère de la Jeunesse et des Sports, et les chaînes de télévision françaises ont élaboré un code de bonne conduite, publié au *Bulletin officiel du ministère de la Jeunesse et des Sports*, portant interprétation des règles de la loi Evin en ce qui concerne leur application à la télédiffusion d'événements sportifs se déroulant à l'étranger (c'est-à-dire des transmissions directes ou des retransmissions), au cours desquels est visible de la publicité pour des boissons alcooliques, par exemple sur des panneaux publicitaires ou sur les maillots des sportifs, et qui sont, par conséquent, susceptibles de comporter de la publicité télévisée indirecte pour des boissons alcooliques au sens de ladite loi.

8 Sans être juridiquement contraignant, ce code de bonne conduite indique que, s'agissant d'événements binationaux ayant lieu à l'étranger, qui sont dénommés dans ce code «autres événements», les diffuseurs français ainsi que toute autre partie soumise à la loi française (ci-après, ensemble, les «diffuseurs français»), qui ne maîtrisent pas les conditions de prise de vue, doivent mettre en œuvre les moyens disponibles pour prévenir l'apparition à l'antenne de marques commerciales concernant des boissons alcooliques. Ainsi, le diffuseur français doit, au moment où il acquiert les droits de retransmission, informer ses partenaires étrangers des exigences de la législation française et des règles prévues par ledit code. De même, ce diffuseur doit s'enquérir auprès du détenteur des droits de retransmission, selon ses possibilités matérielles et préalablement à la diffusion de la manifestation sportive, des publicités qui figureront sur le lieu où celle-ci se déroulera. Enfin, ledit diffuseur doit utiliser les procédés techniques disponibles de manière à éviter une mise en évidence télévisée des panneaux publicitaires pour des boissons alcooliques.

9 S'agissant en revanche d'événements multinationaux ayant lieu à l'étranger, les diffuseurs français ne sauraient être suspectés de complaisance à l'égard des publicités apparaissant à l'écran lorsqu'ils diffusent des images dont ils ne maîtrisent pas les conditions de prise de vue.

10 Dans sa version applicable au présent litige, le code de bonne conduite définissait les événements multinationaux comme ceux «dont les images étant retransmises dans un grand nombre de pays ne peuvent pas être considérées comme visant principalement le public français». Les événements binationaux, quant à eux, étaient définis comme «les manifestations se déroulant à l'étranger autres que celles mentionnées dans le cas précédent, lorsque la retransmission vise spécifiquement le public français».

11 Outre l'élaboration du code de bonne conduite, il ressort du dossier que le CSA a fait des démarches auprès des diffuseurs français en vue d'obtenir que ceux-ci exigent la suppression des panneaux publicitaires relatifs aux boissons alcooliques ou bien renoncent entièrement à retransmettre l'événement en question. Dans un cas au moins, ledit organisme est allé jusqu'à saisir le procureur de la République afin que celui-ci engage des poursuites à l'encontre d'un diffuseur français. Toutefois, depuis l'adoption dudit code, le CSA n'a effectué qu'une seule intervention à l'encontre d'un tel diffuseur, qui a eu lieu en octobre 1996.

La procédure précontentieuse

12 Après avoir mis la République française en mesure de présenter ses observations, la Commission lui a adressé, le 21 novembre 1996, un avis motivé relevant que l'interdiction de la publicité télévisée pour des boissons alcooliques commercialisées en France, dans la mesure où est concernée la publicité télévisée indirecte résultant de l'apparition à l'écran de panneaux qui sont visibles lors de la retransmission de manifestations sportives binationales ayant lieu sur le territoire d'autres États membres, lui semblait incompatible avec la libre prestation des services. Ledit État membre était en outre invité à prendre les mesures requises pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la notification de celui-ci.

13 Par la suite, les contacts entre la Commission et les autorités françaises se sont poursuivis et ces dernières ont procédé à divers ajustements du code de bonne conduite.

14 Toutefois, ayant constaté que subsistaient des problèmes pratiques dans l'application de la loi Evin et que les modifications proposées par les autorités françaises n'étaient pas de nature à y remédier, la Commission a décidé d'introduire le présent recours en manquement.

15 Par ordonnance du président de la Cour du 3 décembre 2002, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a, conformément aux articles 37, premier alinéa, du statut CE de la Cour de justice et 93, paragraphe 1, du règlement de procédure, été admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.

Sur le recours

16 À l'appui de son recours, la Commission invoque un seul moyen, tiré de l'incompatibilité avec l'article 59 du traité de la réglementation française interdisant la publicité télévisée pour des boissons alcooliques commercialisées en France, dans la mesure où est concernée la publicité télévisée indirecte résultant de l'apparition à l'écran de panneaux qui sont visibles lors de la retransmission de manifestations sportives binationales ayant lieu sur le territoire d'autres États membres (ci-après le «régime de publicité télévisée en cause»).

Argumentation des parties

17 La Commission et le gouvernement du Royaume-Uni font valoir que l'article 59 du traité s'oppose au régime français de publicité télévisée.

18 En effet, ledit régime comporterait des restrictions à la libre prestation des services de publicité et des services de diffusion de programmes télévisés.

19 En outre, s'il peut, en principe, être justifié par des raisons tenant à la protection de la santé publique, ainsi que l'admet l'article 56, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, article 46, paragraphe 1, CE), lu en combinaison avec l'article 66 du traité CE (devenu article 55 CE), un tel régime est, cependant, disproportionné.

20 Le gouvernement français soutient, en revanche, que le régime français de publicité télévisée n'est pas contraire à l'article 59 du traité.

21 En effet, même si ledit régime comporte une restriction au sens de l'article 59 du traité, il est, en tout état de cause, justifié par des motifs de protection de la santé publique et la nécessité d'éviter que la réglementation applicable ne soit contournée. En outre, le gouvernement français soutient qu'un tel régime est proportionné aux buts poursuivis.

Appréciation de la Cour

22 L'article 59 du traité exige la suppression de toute restriction à la libre prestation des services, même si cette restriction s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber ou à gêner autrement les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues (voir, en ce sens, arrêts du 25 juillet 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, point 12, et du 3 octobre 2000, Corsten, C-58/98, Rec. p. I-7919, point 33). Par ailleurs, la liberté de prestation des services bénéficie tant au prestataire qu'au destinataire de services (voir, en ce sens, arrêt du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone, 286/82 et 26/83, Rec. p. 377, point 16).

23 La libre prestation des services peut cependant, en l'absence de mesures communautaires d'harmonisation, être limitée par des réglementations nationales justifiées par les raisons mentionnées à l'article 56, paragraphe 1, du traité, lu en combinaison avec l'article 66 de celui-ci, ou par des raisons impérieuses d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2003, Gambelli e.a., C-243/01, Rec. p. I-13031, point 60).

24 Dans ce contexte, il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique et de la manière dont ce niveau doit être atteint. Ils ne peuvent cependant le faire que dans les limites tracées par le traité et, en particulier, dans le respect du principe de proportionnalité (voir arrêt du 25 juillet 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, C-1/90 et C-176/90, Rec. p. I-4151, point 16), qui exige que les mesures adoptées soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (voir, notamment, arrêts Säger, précité, point 15; du 23 novembre 1999, Arblade e.a., C-369/96 et C-376/96, Rec. p. I-8453, point 35; Corsten, précité, point 39, et du 22 janvier 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Rec. p. I-607, point 33).

25 En l'espèce, étant donné qu'il n'existe pas de mesures d'harmonisation communautaires en la matière, il convient donc, afin d'apprécier le bien-fondé du moyen invoqué par la Commission, d'examiner successivement trois points, à savoir l'existence d'une restriction au sens de l'article 59 du traité, la possibilité d'une justification du régime français de publicité télévisée en cause au regard de l'article 56, paragraphe 1, dudit traité, lu en combinaison avec l'article 66 de celui-ci, et le caractère proportionné de ce régime.

26 En premier lieu, il convient de constater que le régime français de publicité télévisée constitue une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 59 du traité. En effet, ledit régime comporte, d'une part, une restriction à la libre prestation des services de publicité en ce que les propriétaires de panneaux publicitaires doivent refuser, de manière préventive, toute publicité pour des boissons alcooliques dès lors que la manifestation sportive est susceptible d'être retransmise en France. D'autre part, le même régime empêche la prestation des services de diffusion de programmes télévisés. En effet, les diffuseurs français doivent refuser toute retransmission d'événements sportifs au cours de laquelle seraient visibles des panneaux publicitaires portant de la publicité pour des boissons alcooliques commercialisées en France. En outre, les organisateurs d'événements sportifs se déroulant hors de France ne peuvent vendre les droits de retransmission aux diffuseurs français, dès lors que la diffusion des programmes télévisés consacrés à de tels événements est susceptible de comporter de la publicité télévisée indirecte pour lesdites boissons alcooliques.

27 À cet égard, l'argumentation invoquée par le gouvernement français pour écarter la qualification dudit régime de «restriction» au sens de l'article 59 du traité ne saurait être accueillie.

28 S'il est vrai qu'il existe des possibilités techniques permettant de masquer les images afin d'occulter de manière ciblée les panneaux affichant de la publicité pour des

boissons alcooliques, l'utilisation de telles techniques impliquerait, cependant, des coûts supplémentaires élevés à la charge des diffuseurs français, ainsi que le gouvernement français l'a d'ailleurs admis lors de l'audience.

29 Quant à l'argument selon lequel le régime français de publicité télévisée en cause concernerait de manière non discriminatoire non seulement des boissons alcooliques produites en France, mais également celles de toute provenance dès lors qu'elles sont commercialisées sur le territoire français, il suffit de rappeler que, dans le cadre de la libre prestation des services, ce n'est que l'origine du service en question qui peut être pertinente dans le cas d'espèce.

30 En deuxième lieu, il convient de constater que le régime français de publicité télévisée poursuit un objectif relevant de la protection de la santé publique au sens de l'article 56, paragraphe 1, du traité, ainsi que l'a explicité M. l'avocat général au point 69 de ses conclusions. En effet, des mesures limitant les possibilités de publicité pour des boissons alcooliques et cherchant ainsi à lutter contre l'abus d'alcool répondent à des préoccupations de santé publique (voir arrêts du 10 juillet 1980, Commission/France, 152/78, Rec. p. 2299, point 17; Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, précité, point 15, et du 8 mars 2001, Gourmet International Products, C-405/98, Rec. p. I-1795, point 27).

31 En troisième lieu, il importe également de constater que le régime français de publicité télévisée est propre à garantir la réalisation de l'objectif de protection de la santé publique qu'il poursuit. Par ailleurs, il ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre un tel objectif. Ce régime limite en effet les situations dans lesquelles les panneaux publicitaires pour les boissons alcooliques peuvent être vus à

la télévision et est, de ce fait, susceptible de restreindre la diffusion de tels messages, réduisant ainsi les occasions dans lesquelles les téléspectateurs pourraient être incités à consommer des boissons alcooliques.

32 À cet égard, l'argumentation développée par la Commission et le Royaume-Uni pour établir le caractère disproportionné dudit régime ne saurait être accueillie.

33 En effet, en ce qui concerne l'argument selon lequel le régime français de publicité télévisée serait incohérent, puisqu'il n'est applicable qu'à des boissons alcooliques ayant un taux d'alcool supérieur à 1,2°, qu'il ne concerne que la publicité télévisée et qu'il ne s'applique pas à la publicité en faveur du tabac, il suffit de répondre qu'il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique et de la manière dont ce niveau doit être atteint (voir arrêt Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, précité, point 16).

34 Quant à l'argument selon lequel ledit régime aurait pour conséquence, en pratique, que des événements entiers ne peuvent pas être diffusés, alors qu'il existerait des mesures moins contraignantes permettant d'assurer la protection de la santé publique, il convient de constater que, pour les raisons relevées par M. l'avocat général aux points 103 et 104 de ses conclusions, eu égard, d'une part, aux instruments techniques disponibles à l'heure actuelle et, d'autre part, à leurs coûts excessifs, il n'existe actuellement pas de mesure moins contraignante permettant d'exclure ou d'occulter la publicité télévisée indirecte pour les boissons alcooliques résultant de panneaux visibles lors de la retransmission de manifestations sportives. En effet, étant donné que cette publicité n'apparaît sur les écrans que de façon sporadique et uniquement durant quelques secondes, il n'est possible ni de contrôler son contenu ni d'insérer, en même temps que le message télévisé apparaissant sur les écrans, des avertissements sur les dangers résultant d'une consommation excessive d'alcool.

35 S'agissant de l'argument selon lequel le régime français de publicité télévisée conduirait à autoriser la publicité télévisée pour des boissons alcooliques dans des situations dans lesquelles l'audience française est, en chiffres absolus, très élevée (événements multinationaux), mais à interdire une telle publicité alors que l'audience française est moins élevée (événements binationaux), il suffit de constater que, en limitant l'interdiction à la publicité indirecte diffusée lors de la retransmission de manifestations sportives qui s'adressent spécifiquement à l'audience française et à l'occasion desquelles la publicité est susceptible de viser donc spécifiquement cette seule audience, ledit régime ne peut que rendre la mesure moins préjudiciable à la libre prestation des services et, par conséquent, davantage proportionnée au but poursuivi.

36 Il en est de même pour ce qui est de l'argument selon lequel le régime français de publicité télévisée en cause n'est, en pratique, appliqué qu'à la publicité pour des boissons alcooliques commercialisées en France. En effet, en limitant l'interdiction litigieuse à la publicité pour des produits qui sont commercialisés en France et, en restreignant ainsi le champ d'application de cette interdiction, l'entrave à la libre prestation des services se trouve diminuée et, par conséquent, davantage proportionnée au but visé.

37 Concernant l'argument selon lequel la publicité pour des boissons alcooliques serait admise dans certains États membres, il convient de constater que, ainsi qu'il a été explicité par M. l'avocat général au point 106 de ses conclusions, le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes que celles imposées par un autre État membre ne signifie pas que ces dernières sont disproportionnées (arrêt du 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec. p. I-1141, point 51).

38 Quant à l'argument consistant à soutenir que l'application du régime français de publicité pourrait faire double emploi avec les contrôles déjà effectués dans le cadre des procédures en vigueur dans un autre État membre, il y a lieu de relever que, ainsi

que M. l'avocat général l'a constaté au point 105 de ses conclusions, si l'État membre dans lequel se déroule l'événement sportif interdit la diffusion des images montrant des panneaux affichant de la publicité pour des alcools, cet événement pourra être retransmis en France sans que des contrôles soient nécessaires. Si, en revanche, une telle interdiction n'existe pas dans l'État membre dans lequel se déroule ledit événement, seul le contrôle pratiqué par les autorités françaises sera réalisé.

39 Enfin, en ce qui concerne l'argument selon lequel certaines des dispositions dudit régime seraient ambiguës, il suffit de constater que, pour les motifs relevés par M. l'avocat général au point 91 de ses conclusions, les dispositions en question sont suffisamment claires et précises. En effet le régime de publicité télévisée en cause circonscrit avec une exactitude suffisante, pour les diffuseurs concernés, les cas dans lesquels la retransmission de manifestations sportives est interdite.

40 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que, dans ces conditions, l'unique moyen invoqué par la Commission au soutien de son recours ne saurait être accueilli et, partant, celui-ci doit être rejeté.

Sur les dépens

41 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République française ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément au paragraphe 4, premier alinéa, du même article, le Royaume-Uni supporte ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (grande chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.**

3) **Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supporte ses propres dépens.**

Skouris	Jann	Rosas
Gulmann	Puissochet	Cunha Rodrigues
Schintgen	von Bahr	Silva de Lapuerta

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 juillet 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président

V. Skouris