ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

30 avril 2009 *

Dans l'affaire C-531/07,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par l'Oberster Gerichtshof (Autriche), par décision du 13 novembre 2007, parvenue à la Cour le 29 novembre 2007, dans la procédure

Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft

contre

LIBRO Handelsgesellschaft mbH,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen et M^me^ C. Toader (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M^me^ V. Trstenjak,
greffier: M^me^ K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 octobre 2008,

considérant les observations présentées:

— pour Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, par M^es^ B. Tonninger et E. Riegler, Rechtsanwälte,

— pour LIBRO Handelsgesellschaft mbH, par M^e^ G. Prantl, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement autrichien, par M^me^ C. Pesendorfer et M. G. Thallinger, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement allemand, par M. M. Lumma, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement espagnol, par M. J. López-Medel Bascones, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et M[me] A.-L. Vendrolini, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. R. Sauer et B. Schima, en qualité d'agents,

— pour l'Autorité de surveillance AELE, par M. N. Fenger et M[me] F. Simonetti, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 décembre 2008,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 3, paragraphe 1, CE, 10 CE, 28 CE, 30 CE, 81 CE et 151 CE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige engagé par le Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft (association professionnelle de la chambre de commerce pour l'industrie du livre et des médias, ci-après le «Fachverband») contre LIBRO Handelsgesellschaft mbH (ci-après «LIBRO»), en vue de voir enjoindre à cette dernière de s'abstenir de pratiquer de la publicité pour la vente sur le territoire national de livres à

des prix inférieurs à ceux fixés selon la loi fédérale sur le prix imposé du livre (Bundesgesetz über die Preisbindung bei Büchern, BGBl. I, 45/2000, ci-après le «BPrBG»).

Le cadre juridique national

Le BPrBg

3 L'article 1er du BPrBG est libellé comme suit:

«La présente loi fédérale est applicable à l'édition et à l'importation, ainsi qu'au commerce, exception faite du commerce électronique transfrontalier, des livres et partitions musicales en langue allemande. Son objectif est une formation des prix qui tienne compte de la spécificité du livre en tant que produit culturel, de l'intérêt du consommateur à des prix du livre raisonnables et des réalités économiques de la librairie.»

4 L'article 3 du BPrBG dispose:

«(1) L'éditeur ou l'importateur d'un produit au sens de l'article 1er est tenu de fixer et de porter à la connaissance du public un prix de vente au public pour les produits au sens de l'article 1er qu'il édite ou qu'il importe sur le territoire fédéral.

(2) L'importateur ne peut pas fixer un prix inférieur, déduction faite de la taxe sur la valeur ajoutée [ci-après la 'TVA'], au prix de vente au public fixé ou conseillé par l'éditeur pour l'État d'édition, ou au prix de vente au public conseillé pour le territoire fédéral par un éditeur n'ayant pas son siège sur le territoire d'un État signataire de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE).

(3) Un importateur qui achète, dans un État signataire de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), des produits au sens de l'article 1er à un prix inférieur aux prix d'achat habituels peut, par dérogation au paragraphe 2, fixer un prix inférieur au prix fixé ou conseillé par l'éditeur pour l'État d'édition ou, dans le cas de réimportations, le prix fixé par l'éditeur national, proportionnellement à l'avantage commercial obtenu.

[…]

(5) Le prix de vente au public fixé, en application des paragraphes 1 à 4 doit être majoré de la [TVA] au taux en vigueur en Autriche.»

5 L'article 5 du BPrBG prévoit:

«(1) Le prix auquel le vendeur final vend au consommateur final les produits au sens de l'article 1er ne peut être inférieur que de 5 %, au maximum, au prix de vente au public fixé en vertu de l'article 3.

(2) Les vendeurs finals ne peuvent annoncer, dans un contexte commercial et à des fins concurrentielles, un prix inférieur au prix de vente au public au sens du paragraphe 1.

(3) Le paragraphe 1 n'est pas applicable aux produits, au sens de l'article 1er, dont le prix de vente au public a, conformément à l'article 4, été porté à la connaissance du public pour la première fois depuis plus de 24 mois, et dont la date de livraison remonte à plus de six mois.»

Le système conventionnel du Sammelrevers

6 Il ressort notamment de la décision de renvoi et des observations de la Commission des Communautés européennes que, jusqu'au 30 juin 2000, une série de contrats types constituant le système du Sammelrevers de 1993 ont été conclus entre les éditeurs et les libraires allemands et autrichiens. Ce système concernait la fixation du prix de vente des livres en langue allemande et était fondé essentiellement sur l'obligation des libraires de respecter le prix de détail établi par l'éditeur.

7 Le Sammelrevers a été notifié à la Commission, laquelle a adopté une communication des griefs le 22 janvier 1998 et a ensuite réclamé, dans un avis du 8 février 2000, la sortie des éditeurs autrichiens et l'élimination de tout impact transfrontalier pour le 30 juin 2000 au plus tard. Les parties notifiantes ont donc présenté, les 31 mars et 10 mai 2000, une version modifiée du Sammelrevers qui prévoyait la résiliation des contrats conclus par les éditeurs et les libraires autrichiens, lesquels sont donc formellement sortis de ce système. Le nouveau système a fait ensuite l'objet d'une attestation négative [affaire COMP/34.657 — Sammelrevers (JO V 2000, C 162, p. 25)], dans laquelle la Commission a constaté l'absence d'effets sensibles sur les échanges transfrontaliers.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

8 Le Fachverband a compétence pour publier les prix de vente au public qui s'imposent aux libraires en application de l'article 3, paragraphe 1, du BPrBG lors de la vente en Autriche de livres en langue allemande et pour veiller à ce que les détaillants respectent le prix de vente au public dans la publicité relative à ces livres.

9 LIBRO exploite 219 succursales en Autriche, 80 % des livres qu'elle commercialise proviennent de l'étranger.

10 À partir du mois d'août 2006, LIBRO a commencé à faire de la publicité pour la vente, sur le territoire autrichien, de livres édités en Allemagne à des prix inférieurs aux prix minimaux fixés pour le territoire autrichien, sur la base des prix pratiqués en Allemagne.

11 Le Fachverband a déposé devant la juridiction de première instance une demande en référé tendant à ce qu'il soit enjoint à LIBRO de s'abstenir de pratiquer une telle publicité. La juridiction de première instance a fait droit à cette demande en considérant que le régime autrichien du prix imposé, même s'il constitue une restriction à la libre circulation des marchandises contraire à l'article 28 CE, est «justifié par des raisons culturelles et par la nécessité de préserver la diversité des médias». Cette décision a été confirmée par un arrêt de la juridiction d'appel.

12 LIBRO s'est pourvue en «Revision» contre cet arrêt. Dans sa décision de renvoi, l'Oberster Gerichtshof relève que, dans la jurisprudence communautaire en matière de

régimes des prix, notamment dans les arrêts du 10 janvier 1985, Association des Centres distributeurs Leclerc et Thouars Distribution (229/83, Rec. p. 1), et du 3 octobre 2000, Échirolles Distribution (C-9/99, Rec. p. I-8207), la Cour n'a pas encore répondu à la question de savoir si, et éventuellement à quelles conditions, le droit communautaire s'oppose à un régime national de prix imposé tel que celui en cause dans l'affaire au principal. En outre, elle souligne que la doctrine autrichienne est partagée en ce qui concerne l'analyse de la compatibilité de celui-ci avec les règles de droit communautaire.

13 Dans ces conditions, l'Oberster Gerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 28 CE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose, en soi, à l'application de dispositions nationales qui imposent uniquement aux importateurs de livres en langue allemande de fixer et de porter à la connaissance du public, pour les livres importés sur le territoire national, un prix de vente au public à caractère obligatoire pour le vendeur final, étant précisé que ce prix ne saurait être inférieur, déduction faite de la [TVA], au prix de vente au public fixé ou conseillé par l'éditeur pour l'État d'édition, ou au prix de vente au public conseillé pour le territoire national par un éditeur n'ayant pas son siège sur le territoire d'un État signataire de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), mais que, par dérogation à cette règle, l'importateur qui achète, dans un État qui est partie à l'EEE, à un prix inférieur aux prix d'achat habituels, peut fixer un prix inférieur au prix fixé ou conseillé par l'éditeur pour l'État d'édition — dans le cas de réimportations, le prix fixé par l'éditeur national — proportionnellement à l'avantage commercial obtenu?

2) En cas de réponse affirmative à la première question:

La législation nationale sur le prix fixe du livre visée à la première question, en soi incompatible avec l'article 28 CE — éventuellement, également, en tant que modalité de vente portant atteinte à la libre circulation des marchandises —, dont la finalité est définie de manière très générale par la nécessité de tenir compte de la

spécificité du livre en tant que produit culturel, de l'intérêt du consommateur à des prix du livre raisonnables et des réalités économiques de la librairie, est-elle justifiée en vertu de l'article 30 CE ou de l'article 151 CE, par exemple en raison d'un intérêt général au soutien de la production de livres, à la diversité des titres à des prix réglementés et à la diversité des détaillants — malgré l'absence de données empiriques qui seraient susceptibles de prouver qu'un système légal de prix imposé du livre est un moyen approprié pour atteindre les objectifs ainsi recherchés?

3) En cas de réponse négative à la première question:

La législation nationale sur le prix fixe du livre, visée à la première question, est-elle compatible avec les articles 3, paragraphe 1, sous g), CE, 10 CE et 81 CE, bien qu'elle ait succédé et se soit substituée, sans rupture chronologique ni sur le fond, au système antérieur de prix imposé du livre, fondé sur l'engagement contractuel des libraires à pratiquer les prix fixés par les éditeurs pour les produits de l'édition (système de Sammelrevers de 1993)?»

Sur les questions préjudicielles

14 Dans la mesure où le litige au principal concerne l'importation par LIBRO de livres d'un autre État membre, les réponses de la Cour doivent porter sur la question de savoir si les dispositions du traité CE sur le commerce intracommunautaire s'opposent à celles du BPrBG relatives à l'importation d'un autre État membre de livres en langue allemande.

Sur la première question

15 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 28 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale sur le prix des livres importés telle que celle contenue à l'article 3, paragraphes 2, 3 et 5, du BPrBG.

16 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, constitue une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, au sens de l'article 28 CE, toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire (voir, notamment, arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, point 5).

17 Cependant, n'est pas susceptible de constituer une telle entrave l'application à des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente, pour autant qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national et qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et celle des produits en provenance d'autres États membres. En effet, dès lors que ces conditions sont remplies, l'application de réglementations de ce type à la vente des produits en provenance d'un autre État membre et répondant aux règles édictées par cet État n'est pas de nature à empêcher leur accès au marché ou à le gêner davantage qu'elle ne gêne celui des produits nationaux (voir arrêts du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, points 16 et 17, ainsi que du 10 février 2009, Commission/Italie, C-110/05, Rec. p. I-519, point 36).

18 Selon le Fachverband et les gouvernements autrichien, allemand ainsi que français, la législation en cause dans l'affaire au principal instaure une modalité de vente indistinctement applicable aux livres nationaux et importés, laquelle ne prévoit pas de

traitement moins favorable pour ces derniers car elle établit l'obligation de fixer un prix de vente au public pour tous les livres en langue allemande quelle que soit leur provenance.

19 Cette argumentation ne saurait être retenue. En effet, la question préjudicielle ne vise pas l'article 3, paragraphe 1, du BPrBG qui concerne l'obligation des éditeurs et des importateurs de fixer le prix au détail respectivement des livres nationaux et importés, mais les paragraphes 2 et 3 de cet article qui s'appliquent aux seuls livres importés.

20 Pour autant qu'une réglementation nationale sur le prix des livres, telle que celle contenue à l'article 3 du BPrBG, ne porte pas sur les caractéristiques de ces produits, mais concerne uniquement les modalités selon lesquelles ceux-ci peuvent être vendus, celle-ci doit être considérée comme portant sur des modalités de vente au sens de l'arrêt Keck et Mithouard, précité. Ainsi qu'il ressort de cet arrêt, une telle modalité de vente ne peut cependant échapper à l'interdiction prévue à l'article 28 CE que si elle satisfait aux conditions énoncées au point 17 du présent arrêt.

21 À cet égard, il y a lieu de constater que ledit article 3, paragraphe 2, en interdisant aux importateurs autrichiens de livres en langue allemande de fixer un prix inférieur au prix de vente au public fixé ou conseillé par l'éditeur pour l'État d'édition, déduction faite de la TVA, prévoit, ainsi qu'il a été souligné par la Commission et l'Autorité de surveillance AELE, un traitement moins favorable pour les livres importés dès lors qu'il empêche les importateurs autrichiens ainsi que les éditeurs étrangers de fixer les prix minimaux au détail selon les caractéristiques du marché d'importation, alors que les éditeurs autrichiens sont libres de fixer eux-mêmes, pour leurs produits, de tels prix planchers pour la vente au détail dans le marché national.

22 Par conséquent, une telle réglementation doit être considérée comme une mesure d'effet équivalent à une restriction à l'importation contraire à l'article 28 CE, en tant

qu'elle crée, pour les livres importés, une réglementation distincte qui a pour effet de traiter moins favorablement des produits en provenance d'autres États membres (voir, en ce sens, arrêt Association des Centres distributeurs Leclerc et Thouars Distribution, précité, point 23).

23 Le gouvernement allemand a soutenu, lors de l'audience, que toutes les considérations sur les effets restrictifs de la réglementation autrichienne sont privées de fondement car l'importation en Autriche de livres provenant d'Allemagne couvre en réalité la majorité du marché du premier État et que le marché autrichien du livre en langue allemande ne pourrait être considéré de manière autonome par rapport au marché allemand. Il existerait, en fait, un marché unique dans lequel la différence du prix au détail étant minime il n'y aurait pas de concurrence entre les différentes éditions du même livre vendues dans ces deux États membres.

24 Ces données, au demeurant non contestées, ne peuvent pas être prises en considération. En effet, même en supposant que les maisons d'édition de livres en langue allemande, notamment celles établies en Allemagne, ne sont pas défavorisées par la réglementation autrichienne sur le prix des livres importés, laquelle leur permet d'exercer un contrôle sur les prix pratiqués sur le marché autrichien et également de s'assurer que ces prix ne soient pas moins élevés que ceux pratiqués dans l'État d'édition, de telles considérations ne permettent pas d'exclure qu'une réglementation telle que celle en cause dans l'affaire au principal a pour effet de restreindre la capacité concurrentielle des importateurs autrichiens, ceux-ci ne pouvant agir librement sur leur marché contrairement aux éditeurs autrichiens qui sont leurs concurrents directs.

25 Le Fachverband et le gouvernement autrichien soulignent en outre que, en tout état de cause, la liberté de fixer le prix de vente au détail est assurée par la possibilité, reconnue à l'importateur par l'article 3, paragraphe 3, du BPrBG, d'appliquer un prix inférieur à celui pratiqué par l'éditeur étranger, lorsque cette réduction correspond à l'avantage commercial obtenu par l'importateur, ainsi que par la possibilité, reconnue au vendeur final par l'article 5 du BPrBG, d'appliquer un rabais de 5 % au prix fixé au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la même loi.

26 LIBRO souligne en revanche que, comme le prix des livres ne peut pas être connu avant leur mise sur le marché, dans la mesure où, ainsi qu'il a été souligné par M[me] l'avocat général, les prix auxquels les grossistes ou les détaillants achètent les livres aux éditeurs allemands sont en principe des secrets d'affaires, il est impossible pour les importateurs de calculer l'avantage obtenu à l'achat et donc de calculer le rabais prévu à l'article 3, paragraphe 3, du BPrBG.

27 À cet égard, il y a lieu de constater que la possibilité de rabais prévue à ce paragraphe ne peut pas être considérée, ainsi qu'il est avancé par le gouvernement autrichien, comme une forme de compensation permettant à l'importateur de répercuter sur les prix au détail tous les avantages obtenus dans l'État d'exportation selon une propre politique des prix. Un importateur qui, comme LIBRO, achète un nombre élevé de livres ne peut, nonobstant cette règle sur le rabais, fixer librement, pour l'ensemble des livres importés, des prix inférieurs à ceux pratiqués dans l'État d'édition. En effet, il ne peut appliquer le rabais qu'aux seuls livres qu'il a obtenus à un prix plus favorable.

28 De même, la faculté du vendeur final d'appliquer une réduction de 5 % du prix fixé par les éditeurs et par les importateurs, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, du BPrBG, qui est reconnue tant pour les ventes de livres édités en Autriche que pour celles de livres importés, ne peut davantage constituer un élément justifiant la conclusion que le BPrBG garantit la liberté pour toutes les entreprises participant aux différents stades de la chaîne commerciale de fixer le prix des livres en langue allemande importés en Autriche, dès lors que cette faculté ne concerne que le moment de la vente au consommateur final et que l'article 5, paragraphe 2, du BPrBG ne permet pas de faire de la publicité sur une telle réduction. Le prix communiqué au public reste donc celui fixé selon les règles édictées par l'article 3 du BPrBG.

29 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre à la première question qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, qui

interdit aux importateurs de livres en langue allemande de fixer un prix inférieur au prix de vente au public fixé ou conseillé par l'éditeur dans l'État d'édition constitue une «mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative aux importations» au sens de l'article 28 CE.

Sur la deuxième question

30 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande en substance si, en cas de réponse affirmative à la première question, une réglementation nationale sur le prix des livres importés telle que celle contenue à l'article 3, paragraphes 2, 3 et 5, du BPrBG, laquelle, au sens de l'article 1er de cette loi, a pour objectif «une formation des prix [des livres] qui tienne compte de la spécificité du livre en tant que produit culturel, de l'intérêt du consommateur à des prix du livre raisonnables et des réalités économiques de la librairie», peut être justifiée en vertu des articles 30 CE et 151 CE.

31 Le gouvernement autrichien souligne que, en l'absence d'un tel régime du prix minimal fixe des livres en langue allemande importés, il y aurait une baisse des prix des livres destinés au grand public qui provoquerait la perte des marges bénéficiaires réalisées grâce à la vente de ce type d'ouvrages. D'une telle perte découlerait que la production et la commercialisation de titres au contenu plus exigeant mais économiquement moins attractifs ne pourraient plus être financées et que les petits libraires qui proposent normalement un vaste choix de livres de cette nature seraient évincés du marché par les gros libraires qui vendent avant tout des produits commerciaux. Il relève en outre que, dans un marché tel le marché autrichien qui est caractérisé par une très faible concentration des librairies et par une importation considérable d'Allemagne, ce régime constitue un instrument proportionné aux fins de la réalisation desdits objectifs impératifs d'intérêt général.

32 À cet égard, il y a lieu de relever, à titre liminaire, que les objectifs évoqués par la juridiction de renvoi, tels que la protection du livre en tant que bien culturel, ne peuvent constituer une raison de justification de mesures de restriction à l'importation au sens de l'article 30 CE (voir, en ce sens, arrêt Association des Centres distributeurs Leclerc et

Thouars Distribution, précité, point 30). En effet, la protection de la diversité culturelle en général ne peut être considérée comme entrant dans la «protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique» au sens de l'article 30 CE.

33 De plus, l'article 151 CE qui consacre l'action de la Communauté européenne en matière de culture ne peut être invoqué, ainsi qu'il a été relevé par M[me] l'avocat général, comme une disposition insérant dans le droit communautaire une cause de justification pour toute mesure nationale en la matière susceptible d'entraver le commerce intracommunautaire.

34 En revanche, la protection du livre en tant que bien culturel peut être considérée comme une exigence impérative d'intérêt public susceptible de justifier des mesures de restriction à la libre circulation des marchandises, à condition que de telles mesures soient propres à atteindre l'objectif fixé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

35 À cet égard, ainsi qu'il a été relevé par la Commission et l'Autorité de surveillance AELE, l'objectif de la protection du livre en tant que bien culturel peut être atteint par des mesures moins restrictives pour l'importateur, par exemple en permettant, à celui-ci ou à l'éditeur étranger, de fixer un prix de vente pour le marché autrichien qui tienne compte des caractéristiques de ce marché.

36 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre à la deuxième question qu'une réglementation nationale interdisant aux importateurs de livres en langue allemande de fixer un prix inférieur au prix de vente au public fixé ou conseillé par l'éditeur dans l'État d'édition ne peut être justifiée ni en vertu des articles 30 CE et 151 CE ni par des exigences impératives d'intérêt général.

37 Compte tenu de la réponse apportée aux deux premières questions, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question posée par la juridiction de renvoi.

Sur les dépens

38 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 (deuxième chambre) dit pour droit:

1) Une réglementation nationale qui interdit aux importateurs de livres en langue allemande de fixer un prix inférieur au prix de vente au public fixé ou conseillé par l'éditeur dans l'État d'édition constitue une «mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative aux importations» au sens de l'article 28 CE.

2) Une réglementation nationale interdisant aux importateurs de livres en langue allemande de fixer un prix inférieur au prix de vente au public fixé ou conseillé par l'éditeur dans l'État d'édition ne peut être justifiée ni en vertu des articles 30 CE et 151 CE ni par des exigences impératives d'intérêt général.

Signatures