ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
9 février 1995 *

Dans l'affaire C-412/93,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal de commerce de Paris et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Société d'importation Édouard Leclerc-Siplec

et

1) TF1 Publicité SA,

2) M6 Publicité SA,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 30, 85, 86, 5 et 3, sous f), du traité CEE et de la directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (JO L 298, p. 23),

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. F. A. Schockweiler, président de chambre, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), G. F. Mancini, C. N. Kakouris et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Leclerc-Siplec, par Me Bruno Cavalié, avocat au barreau de Paris,

— pour TF1 Publicité, par Me Louis Bousquet, avocat au barreau de Paris,

— pour M6 Publicité, par Mes Pierre Deprez et Philippe Dian, avocats au barreau de Paris,

— pour le gouvernement français, par M. Jean-Louis Falconi, secrétaire des affaires étrangères à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et Mme Catherine de Salins, sous-directeur à la même direction, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Richard Wainwright, conseiller juridique principal, en qualité d'agent, assisté de Me Hervé Lehman, avocat au barreau de Paris,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Leclerc-Siplec, représentée par Me Bruno Cavalié, de TF1 Publicité, représentée par Me Olivier Sprung, avocat au barreau de Paris, de M6 Publicité, représentée par Me Didier Théophile, avocat au barreau de Paris, du gouvernement français, représenté par M. Jean-Louis Falconi, et de la Commission, représentée par M. Richard Wainwright, assisté de Me Hervé Lehman, à l'audience du 7 juillet 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 novembre 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 27 septembre 1993, parvenu à la Cour le 4 octobre suivant, le tribunal de commerce de Paris a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle sur l'interprétation des articles 30, 85, 86, 5 et 3, sous f), du traité CEE ainsi que de la directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (JO L 298, p. 23, ci-après la « directive »).

2 Cette question a été posée dans le cadre d'un litige opposant la société d'importation Édouard Leclerc-Siplec (ci-après « Leclerc-Siplec ») aux sociétés TF1 Publicité (ci-après « TF1 ») et M6 Publicité (ci-après « M6 »), au sujet du refus de ces dernières sociétés de diffuser un message publicitaire sur la distribution de carburant dans les supermarchés Leclerc, au motif que l'article 8 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application du 1° 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, ci-après le « décret ») exclut de la publicité télévisée le secteur de la distribution.

3 Leclerc-Siplec, ayant assigné TF1 et M6 devant le tribunal de commerce de Paris et considérant que l'article 8 du décret contrevient à plusieurs dispositions du traité et de la directive, a proposé au tribunal d'interroger la Cour sur cette question. TF1 et M6, bien que défenderesses, ont soutenu un point de vue identique à celui de Leclerc-Siplec. En outre, TF1 a indiqué que la prise de position de la Cour de justice devrait avoir un caractère général et concerner non seulement la distribution, mais l'ensemble des secteurs exclus d'antenne par le décret.

4 La juridiction de renvoi, après avoir constaté que divers organismes consultés tels que le secrétariat d'État à la Communication, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après le « CSA ») et le Bureau de vérification de la publicité ont confirmé l'interprétation de TF1 et M6 selon laquelle le message en cause tombait sous le coup de l'interdiction édictée par l'article 8 du décret, a sursis à statuer et a demandé à la Cour de justice

« de statuer à titre préjudiciel sur le point de savoir si les articles 30, 85, 86, 5 et 3, sous f), du traité ainsi que la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 doivent être interprétés comme interdisant qu'un État membre, par voie législative ou réglementaire, puisse exclure de la publicité télévisée des secteurs de l'activité économique, dont notamment celui de la distribution, et plus généralement si l'article 8 du décret du 27 mars 1992 peut être considéré comme compatible avec les textes susvisés. »

5 Selon l'article 8 du décret, est interdite « la publicité concernant, d'une part, les produits dont la publicité télévisée fait l'objet d'une interdiction législative et, d'autre part, les produits et secteurs économiques suivants:

— boisson comprenant plus de 1,2 degré d'alcool;

— édition littéraire;

— cinéma;

— presse;

— distribution, sauf dans les départements et territoires d'outre-mer ainsi que les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. »

6 L'article 21 du décret prévoit que le contrôle de ses dispositions est exercé par le CSA.

7 Il ressort des décisions du CSA que les messages publicitaires des « producteurs distributeurs », auxquels l'interdiction de publicité télévisée pour le secteur économique de la distribution ne s'applique pas, ne doivent pas faire référence aux circuits de distribution des produits.

Sur la compétence de la Cour

8 La Commission observe à titre liminaire que la demande de décision préjudicielle est irrecevable. Selon elle, il ressort du jugement de renvoi que la juridiction nationale n'est saisie d'aucun litige, puisque la demande présentée par Leclerc-Siplec tendrait simplement à obtenir une décision préjudicielle. En tout état de cause, lorsque cette juridiction a, sur la suggestion de TF1, étendu la question proposée par Leclerc-Siplec à des secteurs de l'activité économique autres que celui de la distribution qui en faisait l'objet, le juge de renvoi aurait posé une question préjudicielle portant sur un litige qui n'existe pas, même à l'état latent, entre les parties.

9 Il convient tout d'abord de rappeler qu'en vertu de l'article 177 du traité, lorsqu'une question d'interprétation du traité ou des actes dérivés pris par les institutions de la Communauté est soulevée devant une juridiction nationale d'un État membre, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

10 Dans le cadre de cette procédure de renvoi, le juge national, qui est seul à avoir une connaissance directe des faits de l'affaire, est le mieux placé pour apprécier, au regard des particularités de celle-ci, la nécessité d'une décision préjudicielle pour rendre son jugement (voir arrêts du 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. p. 2347, du 28 novembre 1991, Durighello, C-186/90, Rec. p. I-5773, et du 16 juillet 1992, Meilicke, C-83/91, Rec. p. I-4871, point 23).

11 En conséquence, dès lors que les questions posées par le juge national portent sur l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir arrêt du 8 novembre 1990, Gmurzynska-Bscher, C-231/89, Rec. p. I-4003, point 20).

12 Néanmoins, la Cour a rappelé qu'il lui appartenait, en vue de vérifier sa propre compétence, d'examiner les conditions dans lesquelles elle était saisie par le juge national. En effet, l'esprit de collaboration qui doit présider au fonctionnement du renvoi préjudiciel implique que, de son côté, le juge national ait égard à la fonction confiée à la Cour, qui est de contribuer à l'administration de la justice dans les États membres et non de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques (arrêt du 3 février 1983, Robards, 149/82, Rec. p. 171, et arrêt Meilicke, précité, point 25).

13 C'est en considération de cette mission que la Cour a estimé ne pas pouvoir statuer sur une question préjudicielle soulevée devant une juridiction nationale, lorsque l'interprétation du droit communautaire n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal.

14 En l'espèce, il ne paraît guère contestable que, comme le gouvernement français l'a fait observer, l'objet du litige au principal est, pour Leclerc-Siplec, de faire constater par la juridiction de renvoi l'incompatibilité avec le droit communautaire du refus de diffuser un message publicitaire sur la distribution de carburant qui lui a été opposé par TF1 et M6 sur le fondement de l'article 8 du décret. La circonstance que les parties au principal sont d'accord sur le résultat à obtenir n'enlève rien à la réalité de ce litige.

15 Il s'ensuit que la question posée, dans la mesure où elle se rapporte à cet objet, répond à un besoin objectif inhérent à la solution du litige au principal. En revanche, tel n'est pas le cas en ce qui concerne l'interdiction de diffuser de la publicité télévisée en faveur d'autres produits ou secteurs économiques.

16 Il résulte des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre à la question posée pour autant qu'elle se rapporte à l'exclusion de la publicité télévisée du secteur économique de la distribution.

Sur l'interprétation des dispositions visées par la question préjudicielle

17 La question posée, ainsi circonscrite, se borne à soulever les points de savoir si respectivement l'article 30 du traité, les articles 85 et 86 lus en combinaison avec les articles 3, sous f), et 5 du traité, et la directive doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'un État membre, par voie législative ou réglementaire, interdise la diffusion de messages publicitaires en faveur du secteur économique de la distribution par les organismes de radiodiffusion télévisuelle établis sur son territoire.

Sur l'article 30 du traité

18 Selon une jurisprudence constante, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative toute mesure susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire (arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, point 5).

19 Une mesure législative ou réglementaire telle que celle en cause au principal, qui interdit la publicité télévisée dans le secteur de la distribution, n'a pas pour objet de régir les échanges de marchandises entre les États membres. Par ailleurs, cette interdiction n'affecte pas la possibilité pour les distributeurs d'utiliser d'autres formes de publicité.

20 Il est vrai qu'une telle interdiction est susceptible de restreindre le volume des ventes et, par conséquent, le volume des ventes des produits en provenance d'autres États membres, dans la mesure où elle prive les distributeurs d'une certaine forme

de promotion des produits distribués. Il y a lieu cependant de se demander si cette éventualité suffit pour qualifier l'interdiction en cause de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, au sens de l'article 30 du traité.

21 A cet égard, il convient de rappeler que n'est pas apte à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce entre les États membres, au sens de la jurisprudence Dassonville, précitée, l'application à des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente, pourvu qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national, et pourvu qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres. 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. Ces réglementations échappent donc au domaine d'application de l'article 30 du traité (voir arrêts du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, points 16 et 17, et du 15 décembre 1993, Hünermund e.a., C-292/92, Rec. p. I-6787, point 21).

22 Or, s'agissant d'une disposition telle que celle en cause au principal, il convient de constater qu'elle concerne des modalités de vente en ce qu'elle interdit une certaine forme de promotion (publicité télévisée) d'une certaine méthode de commercialisation (distribution) de produits.

23 En outre, ces dispositions, qui s'appliquent sans distinguer selon les produits à tous les opérateurs économiques dans le secteur de la distribution, même s'ils sont à la fois producteurs et distributeurs, n'affectent pas la commercialisation des produits en provenance d'autres États membres d'une manière différente de celle des produits nationaux.

24 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre que l'article 30 du traité doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas au cas où un État membre, par voie législative ou réglementaire, interdit la diffusion de messages publicitaires télévisés en faveur du secteur économique de la distribution.

Sur les articles 85 et 86 lus en combinaison avec les articles 3, sous f), et 5 du traité

25 Il convient de relever, à cet égard, que, par eux-mêmes, les articles 85 et 86 du traité concernent uniquement le comportement des entreprises et ne visent pas des mesures législatives ou réglementaires émanant des États membres. Il résulte cependant d'une jurisprudence constante de la Cour que les articles 85 et 86, lus en combinaison avec l'article 5 du traité, imposent aux États membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures, même de nature législative ou réglementaire, susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises. Tel est le cas, en vertu de cette même jurisprudence, lorsqu'un État membre soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 85 ou renforce les effets de telles ententes, soit retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention en matière économique (voir arrêt du 21 septembre 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, point 16, et, en dernier lieu, arrêt du 2 juin 1994, Tankstation 't Heukske et Boermans, C-401/92 et C-402/92, Rec. p. I-2199, point 16).

26 En l'espèce, aucun élément du dossier ne permet de conclure que les dispositions nationales en cause imposent ou favorisent des comportements anticoncurrentiels, ni ne renforcent les effets d'une entente préexistante.

27 Il convient donc de répondre que les articles 85 et 86 lus en combinaison avec les articles 3, sous f), et 5 du traité ne sont pas applicables à de telles dispositions nationales.

Sur la directive 89/552

28 L'objectif premier de la directive, qui a été adoptée sur la base des articles 57, paragraphe 2, et 66 du traité, consiste à assurer la libre diffusion des émissions télévisées.

29 A cette fin, elle prévoit, ainsi qu'il ressort de ses treizième et quatorzième considérants, les dispositions minimales à respecter par les émissions émanant de la Communauté et destinées à être captées à l'intérieur de celle-ci, et notamment par les émissions destinées à un autre État membre.

30 Pour réaliser cet objectif, la directive, dans le cadre du chapitre II consacré aux dispositions générales, impose d'une part aux États membres d'origine des émissions de veiller au respect, par les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence, des dispositions de la directive (article 3, paragraphe 2) et, d'autre part, aux États membres de réception d'assurer la liberté de réception et de ne pas entraver la retransmission sur leur territoire d'émissions en provenance d'autres États membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par la directive, sans préjudice de leur faculté de suspendre provisoirement des émissions dans certains cas bien déterminés (article 2, paragraphe 2).

31 Selon l'article 3, paragraphe 1, contenu dans ce même chapitre, les États membres ont la faculté, en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus strictes ou plus détaillées dans les domaines couverts par la directive.

32 Appartiennent aux domaines coordonnés par la directive les dispositions minimales à respecter par les États d'origine des émissions en matière de publicité télévisée, qui figurent à son chapitre IV.

33 Deux articles contenus au chapitre IV autorisent les États membres d'origine des émissions à déroger à certaines de ses dispositions relatives aux conditions dans lesquelles la publicité peut être diffusée.

34 En premier lieu, l'article 19 leur permet de prévoir des règles plus strictes que celles de l'article 18 pour le temps d'antenne et les modalités de transmission télévisée des organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence.

35 En second lieu, l'article 20, sans préjudice de l'article 3, les autorise, dans le respect du droit communautaire, à prévoir des conditions autres que celles fixées à l'article 11, paragraphes 2 à 5, et à l'article 18 pour les émissions qui sont destinées uniquement au territoire national et qui ne peuvent être reçues, directement ou indirectement, dans un ou plusieurs autres États membres.

36 Il est constant que ni l'article 19 ni l'article 20 ne peuvent servir de base à l'interdiction par un État membre de la publicité télévisée dans le secteur économique de la distribution.

37 Se pose dès lors la question de savoir si une telle interdiction peut être fondée sur l'article 3, paragraphe 1, de la directive.

38 Pour déterminer la portée de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, il convient d'examiner d'abord la question de savoir si les États membres peuvent, en vertu de cette disposition, imposer aux organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence des règles plus strictes que celles prévues au chapitre IV en dehors des circonstances définies par les articles 19 et 20.

39 S'il ressort déjà du libellé de l'article 20 que cette disposition s'applique sans préjudice de l'article 3, une telle précision, en revanche, ne figure pas à l'article 19 de la directive.

40 Toutefois, on ne saurait en déduire que la faculté des États membres d'imposer des règles plus strictes en matière de publicité télévisée et de parrainage est limitée aux circonstances définies à l'article 19 de la directive.

41 Une telle interprétation reviendrait à vider de son objet l'article 3, paragraphe 1, de la directive, en tant que disposition générale, dans un domaine essentiel couvert par la directive.

42 Or, il ne résulte ni des considérants ni de l'objectif de la directive que l'article 19 doit être interprété comme privant les États membres de la faculté qui leur a été reconnue par son article 3, paragraphe 1.

43 En effet, le vingt-septième considérant se réfère en termes généraux, et sans la limiter aux circonstances définies à l'article 19, à la faculté des États membres de fixer des règles plus strictes ou plus détaillées que les normes minimales et critères auxquels est soumise la publicité télévisée en vertu de la directive.

44 En outre, la réalisation de l'objectif de la directive consistant à assurer la libre diffusion des émissions télévisées conformes aux normes minimales prévues par elle n'est aucunement affectée lorsque les États membres imposent des règles plus strictes aux organismes de radiodiffusion relevant de leur compétence dans des circonstances autres que celles définies à l'article 19.

45 S'agissant ensuite de la finalité de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, TF1 et M6 ont soutenu qu'il résulte du vingt-septième considérant que seul l'intérêt du consommateur peut justifier la mise en place de règles plus strictes et que, en excluant la distribution de la publicité télévisée en raison de certains intérêts économiques, le décret va au-delà de la directive.

46 Cet argument ne saurait être retenu.

47 Bien qu'elle semble suggérée par ce considérant, une telle interprétation n'a pas de base dans le libellé de l'article 3, paragraphe 1, qui ne contient aucune restriction quant aux intérêts que les États membres peuvent prendre en considération. En tout état de cause, ce considérant n'exclut pas que de telles restrictions puissent être justifiées par la protection d'intérêts autres que ceux des consommateurs.

48 Au vu de toutes les considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que les articles 30, 85, 86, 5 et 3, sous f), du traité ainsi que la directive 89/552 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre, par voie législative ou réglementaire, interdise la diffusion de messages publicitaires en faveur du secteur économique de la distribution par les organismes de radiodiffusion télévisuelle établis sur son territoire.

Sur les dépens

49 Les frais exposés par le gouvernement français et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal de commerce de Paris, par jugement du 27 septembre 1993, dit pour droit:

Les articles 30, 85, 86, 5 et 3, sous f), du traité CEE ainsi que la directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre, par voie législative ou réglementaire, interdise la diffusion de messages publicitaires en faveur du secteur économique de la distribution par les organismes de radiodiffusion télévisuelle établis sur son territoire.

Schockweiler Kapteyn Mancini

Kakouris Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 février 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. A. Schockweiler