Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

18 juillet 2013 *

«Radiodiffusion télévisuelle — Directive 2010/13/UE — Articles 4, paragraphe 1, et 23, paragraphe 1 — Spots publicitaires — Réglementation nationale prévoyant pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante un pourcentage maximum de temps de diffusion pouvant être consacré à la publicité inférieur à celui prévu pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle à accès libre — Égalité de traitement — Libre prestation des services»

Dans l'affaire C-234/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italie), par décision du 7 mars 2012, parvenue à la Cour le 14 mai 2012, dans la procédure

Sky Italia srl

contre

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

en présence de:

Reti Televisive Italiane (RTI) SpA,

Maria Iaccarino,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M[me] R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. G. Arestis (rapporteur), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev et J. L. da Cruz Vilaça, juges,

avocat général: M[me] J. Kokott,

greffier: M[me] C. Strömholm, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 avril 2013,

considérant les observations présentées:

— pour Sky Italia srl, par M[es] L. Torchia et R. Mastroianni, avvocati,

— pour Reti Televisive Italiane (RTI) SpA, par M[es] G. M. Roberti, G. Rossi, S. Previti, I. Perego et M. Serpone, avvocati,

* Langue de procédure: l'italien.

— 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. G. Conte et M^me^ C. Vrignon, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 mai 2013,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2010, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «services de médias audiovisuels») (JO L 95, p. 1, et rectificatif JO L 263, p. 15), du principe général d'égalité de traitement, des articles 49 TFUE, 56 TFUE et 63 TFUE ainsi que de l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Sky Italia srl (ci-après «Sky Italia») 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 lui ayant infligé une amende pour violation de la législation nationale en matière de diffusion de publicité télévisée.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 41, 83 et 87 de la directive «services de médias audiovisuels» énoncent:

«(41) Les États membres devraient pouvoir appliquer aux fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence des règles plus spécifiques ou plus strictes dans les domaines coordonnés par la présente directive, en veillant à ce que ces règles soient en conformité avec les principes généraux du droit de l'Union. [...]

[...]

(83) Pour assurer de façon complète et adéquate la protection des intérêts des consommateurs que sont les téléspectateurs, il est essentiel que la publicité télévisée soit soumise à un certain nombre de normes minimales et de critères, et que les États membres aient la faculté de fixer des règles plus strictes ou plus détaillées et, dans certains cas, des conditions différentes pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence.

[...]

(87) Une limitation de 20 % de spots de publicité télévisée et de téléachat par heure d'horloge, s'appliquant aussi aux heures de grande écoute, devrait être prévue. [...]»

4 L'article 4, paragraphe 1, de la directive «services de médias audiovisuels» prévoit:

«Les États membres ont la faculté, en ce qui concerne les fournisseurs de services de médias qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par la présente directive, sous réserve que ces règles soient conformes au droit de l'Union.»

5 Aux termes de l'article 23, paragraphe 1, de ladite directive, «[l]e pourcentage de temps de diffusion de spots de publicité télévisée et de spots de téléachat à l'intérieur d'une heure d'horloge donnée ne dépasse pas 20 %».

Le droit italien

6 Les dispositions concernant les limites au temps de diffusion de la publicité télévisée figurent à l'article 38 du décret législatif nº 177, portant texte unique des services de médias audiovisuels et radiophoniques (decreto legislativo n. 177 – Testo unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici), du 31 juillet 2005 (supplément ordinaire à la GURI nº 208, du 7 septembre 2005), tel que modifié et remplacé par l'article 12 du décret législatif nº 44, du 15 mars 2010, portant transposition de la directive 2007/65/CE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (GURI nº 73, du 29 mars 2010, p. 33, ci-après le «décret législatif nº 177/2005»), aux termes duquel:

«1. La diffusion de messages publicitaires par le concessionnaire du service public général de radiotélévision ne peut dépasser 4 % du temps hebdomadaire de programmation ni 12 % de chaque heure; tout dépassement éventuel – qui ne peut, en tout état de cause, dépasser 2 % en une heure – doit être récupéré sur l'heure précédente ou suivante.

2. La diffusion de spots de publicité télévisée par les organismes de radiodiffusion télévisuelle en clair – y compris analogique – dans le cadre national, autres que le concessionnaire du service public général de radiotélévision, ne peut dépasser 15 % du temps quotidien de programmation ni 18 % de chaque heure d'horloge donnée; tout dépassement éventuel – qui ne peut, en tout état de cause, dépasser 2 % en une heure – doit être récupéré sur l'heure précédente ou suivante. […]

[…]

5. La diffusion de spots de publicité télévisée par les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante – y compris analogique – ne peut dépasser 16 % pour l'année 2010, 14 % pour l'année 2011 et, à partir de l'année 2012, 12 % de chaque heure d'horloge donnée; tout dépassement éventuel – qui ne peut, en tout état de cause, dépasser 2 % en une heure – doit être récupéré sur l'heure précédente ou suivante.

[…]»

Les faits au principal et les questions préjudicielles

7 Par décision du 13 septembre 2011, l'AGCOM a infligé une sanction d'un montant de 10 329 euros à Sky Italia pour violation de l'article 38, paragraphe 5, du décret législatif nº 177/2005.

8 L'AGCOM a, en particulier, établi que le 5 mars 2011, dans la tranche allant de 21 heures à 22 heures, la chaîne de télévision payante Sky Sport 1, éditée par Sky Italia, avait diffusé 24 spots publicitaires, pour une durée de 10 minutes et 4 secondes, soit un pourcentage horaire de 16,78 %, réduit à 16,44 % après déduction des images de séparation. L'AGCOM a donc constaté que, dans cette tranche horaire,

Sky Italia avait dépassé, au-delà du pourcentage de 2 % donnant lieu à une compensation dans les tranches horaires adjacentes, la limite horaire de diffusion publicitaire de 14 % imposée aux organismes de radiodiffusion télévisuelle payante par la réglementation nationale.

9 Sky Italia a déféré ladite décision de l'AGCOM devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio aux fins d'annulation, en faisant valoir, en substance, qu'elle était illégale comme ayant été adoptée en application de l'article 38, paragraphe 5, du décret législatif n° 177/2005, qui, selon elle, était contraire au droit de l'Union.

10 Nourrissant des doutes quant à la compatibilité de ladite disposition nationale avec le droit de l'Union, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 4 de la directive [2010/13], le principe général d'égalité et les dispositions du [traité FUE] en matière de libre circulation des services, de droit d'établissement et de libre circulation des capitaux doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation prévue à l'article 38, paragraphe 5, du décret législatif n° 177/2005, qui prévoit des limites horaires au temps de diffusion consacré à la publicité plus basses pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante que celles fixées pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle en clair?

2) L'article 11 de la [Charte], interprété à la lumière de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[, signée à Rome le 4 novembre 1950,] et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et, notamment, le principe du pluralisme de l'information s'opposent-ils à la réglementation prévue à l'article 38, paragraphe 5, du décret législatif n° 177/2005, qui prévoit des limites horaires au temps de diffusion consacré à la publicité plus basses pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante que celles fixées pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle en clair, en introduisant une distorsion de concurrence et en favorisant la création ou le renforcement de positions dominantes sur le marché de la publicité télévisée?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

11 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 1, de la directive «services de médias audiovisuels» ainsi que le principe d'égalité de traitement et les libertés fondamentales garanties par le traité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit des limites horaires au temps de diffusion consacré à la publicité télévisée plus basses pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante que celles fixées pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle à accès libre.

12 À cet égard, il convient de rappeler que, sur le fondement 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), dont la version modifiée a été codifiée par la directive «services de médias audiovisuels», la Cour a déjà jugé qu'une telle directive ne procède pas à une harmonisation complète des règles relatives aux domaines auxquels elle s'applique, mais qu'elle édicte des prescriptions minimales pour les émissions qui émanent de l'Union européenne et qui sont destinées à être captées à l'intérieur de celle-ci (voir arrêts du 9 février 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Rec. p. I-179, points 29 et 44; du 5 mars 2009, UTECA, C-222/07, Rec. p. I-1407, point 19, ainsi que du 22 septembre 2011, Mesopotamia Broadcast et Roj TV, C-244/10 et C-245/10, Rec. p. I-8777, point 34).

13 Ainsi qu'il ressort de l'article 4, paragraphe 1, de la directive «services de médias audiovisuels» ainsi que des considérants 41 et 83 de celle-ci, pour assurer de façon complète et adéquate la protection des intérêts des consommateurs que sont les téléspectateurs, les États membres ont la faculté, en ce qui concerne les fournisseurs de services de médias qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes et, dans certains cas, des conditions différentes, dans les domaines couverts par cette directive, sous réserve que ces règles soient conformes au droit de l'Union et, en particulier, à ses principes généraux.

14 Il s'ensuit que, lorsque l'article 23, paragraphe 1, de ladite directive prévoit que le pourcentage de temps de diffusion de spots de publicité télévisée et de spots de téléachat à l'intérieur d'une heure d'horloge donnée ne dépasse pas 20 %, cette disposition n'exclut pas que, au-dessous de ce seuil de 20 %, les États membres imposent différentes limites au temps de diffusion de la publicité télévisée en fonction du caractère payant ou à accès libre des organismes de radiodiffusion télévisuelle, pour autant que les règles imposant ces limites soient conformes au droit de l'Union et, en particulier, à ses principes généraux, au nombre desquels figure notamment le principe d'égalité de traitement, ainsi qu'aux libertés fondamentales garanties par le traité.

15 À cet égard, la Cour a déjà jugé que le principe d'égalité de traitement constitue un principe général du droit de l'Union, consacré par les articles 20 et 21 de la Charte, qui exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (voir, notamment, arrêt du 14 septembre 2010, Akzo Nobel Chemicals et Akcros Chemicals/Commission e.a., C-550/07 P, Rec. p. I-8301, points 54 et 55 ainsi que jurisprudence citée).

16 Afin de déterminer si les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante et de radiodiffusion télévisuelle à accès libre se trouvent dans une situation comparable, il convient de relever que le caractère comparable de deux situations distinctes s'apprécie eu égard à l'ensemble des éléments qui les caractérisent ainsi qu'aux principes et aux objectifs du domaine dont relève l'acte en cause (voir, en ce sens, arrêt du 12 mai 2011, Luxembourg/Parlement et Conseil, C-176/09, Rec. p. I-3727, point 32 et jurisprudence citée).

17 À cet égard, la Cour a déjà jugé que la protection des consommateurs que sont les téléspectateurs contre la publicité excessive constitue un aspect essentiel de l'objectif des directives en matière de fourniture de services de médias audiovisuels (arrêt du 18 octobre 2007, Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Rec. p. I-8817, point 27, et du 24 novembre 2011, Commission/Espagne, C-281/09, Rec. p. I-11811, point 45).

18 S'agissant des principes et des objectifs des règles relatives au temps de diffusion de la publicité télévisée édictées par les directives en matière de fourniture de services de médias audiovisuels, la Cour a relevé que de telles règles visent à établir une protection équilibrée, d'une part, des intérêts financiers des organismes de radiodiffusion télévisuelle et des annonceurs et, d'autre part, des intérêts des ayants droit, à savoir les auteurs et les créateurs, ainsi que des consommateurs que sont les téléspectateurs (voir, en ce sens, arrêt Commission/Espagne, précité, point 44 et jurisprudence citée).

19 En l'espèce, ainsi que l'a relevé M[me] l'avocat général au point 40 de ses conclusions, la protection équilibrée desdits intérêts diffère selon que les organismes de radiodiffusion télévisuelle transmettent leurs programmes moyennant paiement ou non.

20 En effet, force est de constater que, s'agissant des règles relatives au temps de diffusion de la publicité télévisée, les intérêts financiers des organismes de radiodiffusion télévisuelle payante sont différents de ceux des organismes de radiodiffusion télévisuelle à accès libre. Alors que les premiers obtiennent des recettes des abonnements souscrits par les téléspectateurs, les seconds ne bénéficient pas d'une telle source directe de financement et doivent se financer soit par la perception des recettes de la publicité télévisuelle, soit par d'autres sources de financement.

21 Une telle différence est, en principe, de nature à placer les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante dans une situation objectivement différente au regard de l'incidence économique des règles relatives au temps de diffusion de la publicité télévisée sur leurs modalités de financement.

22 En outre, la situation des téléspectateurs est objectivement différente selon qu'ils utilisent les services d'un organisme de radiodiffusion télévisuelle payante, dont ils ont la qualité d'abonnés, ou ceux d'un organisme de radiodiffusion télévisuelle à accès libre. En effet, lesdits abonnés entretiennent une relation commerciale directe avec leur organisme de radiodiffusion et versent un prix pour la jouissance des programmes de télévision.

23 Il s'ensuit que, dans la recherche d'une protection équilibrée des intérêts financiers des organismes de radiodiffusion télévisuelle et des intérêts des téléspectateurs dans le domaine de la publicité télévisée, le législateur national a pu, sans violer le principe d'égalité de traitement, fixer des limites différentes au temps de diffusion horaire de cette publicité en fonction du caractère payant ou non des organismes de radiodiffusion télévisuelle.

24 S'agissant de la libre prestation des services prévue à l'article 56 TFUE, qui est la seule liberté fondamentale dont il convient de faire acception au regard du litige dont est saisie la juridiction de renvoi, il y a lieu de relever que la réglementation nationale en cause au principal est susceptible de constituer une restriction à cette liberté. Toutefois, la Cour a déjà jugé que la protection des consommateurs contre les excès de la publicité commerciale constitue une raison impérieuse d'intérêt général pouvant justifier des restrictions à la libre prestation des services (voir, en ce sens, arrêt du 28 octobre 1999, ARD, C-6/98, Rec. p. I-7599, point 50). Encore faut-il que l'application d'une telle restriction soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêt du 18 octobre 2012, X, C-498/10, point 36).

25 Ainsi que M[me] l'avocat général l'a relevé au point 66 de ses conclusions, la seule circonstance que les limites au temps de diffusion par heure de la publicité télévisée sont différentes en fonction du caractère payant ou à accès libre des organismes de radiodiffusion télévisuelle ne permet pas de conclure qu'une réglementation telle que celle en cause au principal est disproportionnée au regard de l'objectif de protection des intérêts des téléspectateurs. Il appartient à la juridiction de renvoi, qui dispose de tous les éléments d'analyse dans l'affaire au principal, de vérifier si les conditions visées au point précédent du présent arrêt sont remplies.

26 En conséquence, il convient de répondre à la première question que l'article 4, paragraphe 1, de la directive «services de médias audiovisuels» ainsi que le principe d'égalité de traitement et l'article 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas, en principe, à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit des limites horaires au temps de diffusion consacré à la publicité télévisée plus basses pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante que celles fixées pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle à accès libre, pour autant que le principe de proportionnalité est respecté, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur la seconde question

27 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 11 de la Charte s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal.

28 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi se demande si la réglementation nationale relative au temps de diffusion de la publicité télévisée est de nature à violer le principe fondamental de la liberté d'expression et, en particulier, la liberté et le pluralisme des médias, au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la Charte, eu égard aux distorsions de concurrence entre les organismes de radiodiffusion télévisuelle éventuellement causées par ladite réglementation nationale.

29 En effet, ladite juridiction relève, à cet égard, que l'article 38, paragraphe 5, du décret législatif n° 177/2005 est susceptible d'introduire une distorsion de concurrence et de favoriser la création ou le renforcement de positions dominantes sur le marché de la publicité télévisée.

30 À cet égard, il convient de rappeler que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées (voir arrêts du 26 janvier 1993, Telemarsicabruzzo e.a., C-320/90 à C-322/90, Rec. p. I-393, point 6, ainsi que du 31 janvier 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Rec. p. I-349, point 57).

31 Ces exigences valent tout particulièrement dans le domaine de la concurrence qui est caractérisé par des situations de fait et de droit complexes (arrêts précités Telemarsicabruzzo e.a., point 7, ainsi que Centro Europa 7, point 58).

32 Toutefois, en l'espèce, la décision de renvoi est très lacunaire quant aux informations concernant, notamment, la définition du marché pertinent, le calcul des parts de marché détenues par les différentes entreprises opérant sur ledit marché et l'abus de position dominante évoqué par la juridiction de renvoi dans sa seconde question.

33 Par conséquent, il y a lieu de considérer que la seconde question est irrecevable.

Sur les dépens

34 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:

L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2010, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «services de médias audiovisuels»), ainsi que le principe d'égalité de traitement et l'article 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas, en principe, à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit des limites horaires au temps de diffusion consacré à la publicité télévisée plus basses pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante que celles fixées pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle à accès libre, pour autant que le principe de proportionnalité est respecté, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Signatures