



**L'interdiction de diffuser, dans le cadre des programmes de télévision allemands émis au niveau national, de la publicité au seul niveau régional pourrait être contraire au droit de l'Union**

*En effet, il se pourrait, d'une part, que cette interdiction totale aille au-delà de ce qui est nécessaire pour préserver le caractère pluraliste de l'offre des programmes de télévision, en réservant les recettes de la publicité télévisée régionale aux chaînes régionales et locales, et, d'autre part, qu'elle crée une inégalité inadmissible entre les organismes de radiodiffusion télévisuelle nationaux et les fournisseurs de services de publicité sur Internet*

La société de droit autrichien Fussl Modestraße Mayr GmbH gère un ensemble de magasins de mode établis en Autriche ainsi que dans le Land de Bavière (Allemagne). En 2018, elle a conclu un contrat avec SevenOne Media GmbH, l'entreprise de commercialisation de l'organisme de télévision allemand ProSiebenSat.1. Ce contrat visait la diffusion, dans le seul Land de Bavière, de publicité dans le cadre de programmes de la chaîne nationale ProSieben.

Toutefois, SevenOne Media a refusé d'exécuter ce contrat. En effet, depuis 2016, un traité d'État conclu par les Länder interdit aux organismes de radiodiffusion télévisuelle d'insérer, dans leurs émissions nationales, des publicités télévisées dont la diffusion est limitée à un niveau régional. Cette interdiction vise à réserver les recettes de la publicité télévisée régionale aux chaînes régionales et locales en leur assurant ainsi une source de financement et, partant, leur pérennité, afin de leur permettre de contribuer au caractère pluraliste de l'offre des programmes de télévision. L'interdiction est assortie d'une « clause d'ouverture », permettant aux Länder d'autoriser la publicité régionale dans le cadre d'émissions nationales.

Dans ces circonstances, le Landgericht Stuttgart (tribunal régional de Stuttgart, Allemagne), saisi d'un litige relatif à l'exécution du contrat en cause, s'interroge sur la conformité de cette interdiction avec le droit de l'Union.

Cette affaire amène la Cour, notamment, à appliquer certains principes consacrés par sa jurisprudence en matière de libre prestation de services ainsi qu'à interpréter la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») dans le contexte particulier d'une interdiction de publicité régionale sur les chaînes de télévision nationales. Une telle analyse ne peut faire abstraction de l'existence de services publicitaires fournis sur des plates-formes Internet qui peuvent constituer une concurrence pour les médias traditionnels.

**Appréciation de la Cour**

En premier lieu, s'agissant de la directive « services de médias audiovisuels »<sup>1</sup>, la Cour relève que son article 4, paragraphe 1, en vertu duquel les États membres ont, sous certaines conditions, la faculté de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par cette directive, aux fins d'assurer la protection des intérêts des téléspectateurs, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. En effet, si l'interdiction en cause relève d'un domaine couvert par la

<sup>1</sup> 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 2010, L 95, p. 1).

directive, à savoir celui de la publicité télévisée, elle concerne toutefois une matière spécifique qui n'est pas régie par l'un des articles de la directive et ne vise d'ailleurs pas l'objectif de protection des téléspectateurs. Dès lors, elle ne saurait être qualifiée de règle « plus détaillée » ou « plus stricte » au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, de sorte que cette disposition ne s'oppose pas à une telle interdiction.

En deuxième lieu, s'agissant de la conformité de l'interdiction en cause à la libre prestation de services garantie par l'article 56 TFUE, la Cour constate, tout d'abord, qu'une telle interdiction comporte une restriction à cette liberté fondamentale au détriment tant des fournisseurs de services publicitaires, à savoir les organismes de radiodiffusion télévisuelle, que des destinataires de ces services, c'est-à-dire les annonceurs, notamment ceux établis dans d'autres États membres. Ensuite, en ce qui concerne la justification de cette restriction, la Cour rappelle que la préservation du caractère pluraliste de l'offre des programmes de télévision peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général. Enfin, en ce qui concerne la proportionnalité de la restriction, la Cour rappelle que, certes, l'objectif tenant au maintien du pluralisme des médias, en ce qu'il est lié au droit fondamental à la liberté d'expression, réserve aux autorités nationales un large pouvoir d'appréciation. Toutefois, l'interdiction en cause doit être propre à garantir la réalisation de cet objectif et ne saurait aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

À cet égard, la Cour relève, d'une part, que l'interdiction en cause pourrait être affectée d'une incohérence, tenant au fait, devant faire l'objet d'une vérification par la juridiction nationale, qu'elle s'applique aux seuls services publicitaires fournis par les organismes de radiodiffusion télévisuelle et non aux services publicitaires, notamment linéaires, fournis sur Internet. En effet, il pourrait s'agir de deux types de services concurrents sur le marché allemand de la publicité susceptibles de présenter le même risque pour la santé financière des organismes de radiodiffusion télévisuelle régionaux et locaux et, partant, pour l'objectif de la protection du pluralisme des médias<sup>2</sup>. D'autre part, concernant le caractère nécessaire de l'interdiction, la Cour observe qu'une mesure moins restrictive pourrait résulter de la mise en œuvre effective du régime d'autorisation au niveau des Länder prévu par la « clause d'ouverture ». Toutefois, il incombe à la juridiction nationale de vérifier si cette mesure a priori moins restrictive peut effectivement être adoptée et mise en œuvre de manière à assurer que, en pratique, l'objectif poursuivi puisse être atteint.

En troisième lieu, s'agissant de la liberté d'expression et d'information telle que garantie par l'article 11 de la Charte, la Cour constate que celle-ci ne s'oppose pas à une interdiction de publicité régionale sur les chaînes de télévision nationales, telle que celle contenue dans la mesure nationale en cause. En effet, cette interdiction procède essentiellement d'une mise en balance entre, d'une part, la liberté d'expression à caractère commercial des organismes de radiodiffusion télévisuelle nationaux et des annonceurs et, d'autre part, la protection du pluralisme des médias à l'échelle régionale et locale. Partant, le législateur allemand a pu légitimement considérer, sans dépasser la marge d'appréciation importante lui revenant dans ce cadre, que la sauvegarde de l'intérêt public devait prévaloir sur l'intérêt privé des organismes de radiodiffusion télévisuelle nationaux et des annonceurs.

En quatrième lieu, la Cour juge que le principe d'égalité de traitement, consacré à l'article 20 de la Charte, ne s'oppose pas non plus à l'interdiction en cause, pour autant que celle-ci n'entraîne pas une inégalité de traitement entre les organismes de radiodiffusion télévisuelle nationaux et les fournisseurs de publicité, notamment linéaires, sur Internet pour ce qui concerne la diffusion de publicité au niveau régional. À cet égard, il incombe à la juridiction nationale de vérifier si la situation des organismes de radiodiffusion télévisuelle nationaux et celle des fournisseurs de services de publicité, notamment linéaires, sur Internet quant à la fourniture de services de publicité régionale sont significativement différentes, pour ce qui concerne des éléments caractérisant leurs situations respectives, à savoir, notamment, les modes habituels d'utilisation des services publicitaires, la manière dont ils sont fournis ou encore le cadre légal dans lequel ils s'inscrivent.

---

<sup>2</sup> Les circonstances de l'affaire au principal sont, à cet égard, en substance comparables à celles ayant donné lieu à l'arrêt du 17 juillet 2008, *Corporación Dermoestética*, [C-500/06](#) (voir également le communiqué de presse n° [56/08](#)).

---

**RAPPEL :** Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.*

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Antoine Briand ☎ (+352) 4303 3205.

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.