répercussions également sur la distribution de ces derniers produits.

Un tel accord est dès lors susceptible d'affecter, pour les produits en cause, le commerce entre États membres. Toutefois, il échappe à la prohibition de l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE, lorsqu'il n'affecte pas ce commerce d'une manière sensible.

5. En matière de presse, l'appréciation du caractère sensible des effets qu'un accord de distribution peut exercer, dans le territoire d'un État membre, sur le marché de la presse provenant d'autres États membres, est plus rigoureuse que dans le cas d'autres produits.

Pour apprécier si un accord de distribution exclusive de la presse nationale est susceptible d'affecter d'une manière sensible le marché de la presse provenant d'autres États membres, il y a lieu de considérer, d'une part, si ce marché peut emprunter, pour la mise en vente dans la zone territoriale considérée, d'autres canaux de distribution que ceux réglés par l'accord et, d'autre part, si la demande portant sur lesdits produits s'avère rigide, en ce sens qu'elle ne présenterait pas de variations substantielles en raison de la mise en vigueur et de la cessation de l'accord dont il s'agit.

6. Une clause de distribution sélective limitant aux seuls vendeurs agréés munis d'une carte professionnelle la fourniture des produits relevant de l'accord concerné, n'enfreint ni l'article 85, paragraphe 1, ni l'article 86 du traité CEE, s'il apparaît que le choix des vendeurs agréés s'opère en fonction de critères objectifs, tenant à la capacité du revendeur, de son personnel, et de ses installations, en rapport avec les exigences de la distribution du produit, et que ces critères sont fixés de manière uniforme à l'égard de tous les revendeurs potentiels et appliqués de façon non discriminatoire.

7. Un accord de distribution exclusive conclu entre des associations syndicales regroupant chacune de nombreux affiliés ne constitue pas un accord «auquel ne participent que deux entreprises» au sens de l'article 1, paragraphe 1, des règlements n°s 19/65 et 67/67 et ne relève donc pas des catégories d'accords qui, en vertu desdits règlements, peuvent être exemptés de l'application de l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE.

Dans l'affaire 126/80,

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

MARIA SALONIA, à Raguse,

et

GIORGIO POIDOMANI, à Raguse,

FRANCA GIGLIO, VEUVE BAGLIERI, à Raguse,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 85 et 86 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling et A. Chloros, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure écrite

Par acte de citation des 21-22 septembre 1978, Mme Maria Salonia a cité en justice M. Giorgio Poidomani et Mme Franca Giglio, veuve Baglieri, en leur qualité de propriétaires des dépôts de distribution de presse et périodiques à Raguse, pour le motif qu'ils n'avaient pas — en dépit de plusieurs demandes — effectué la fourniture de périodiques et revues à son entreprise, et ceci, bien que la requérante soit en possession d'une autorisation administrative régulière pour la vente au détail des périodiques et des journaux en général. La requérante a estimé que le comportement des défendeurs était manifestement illégal au motif que celui-ci présente les éléments caractéristiques d'un cas de concurrence déloyale au sens de l'article 2598 du Code civil, et demande au tribunal saisi d'ordonner qu'il soit mis fin à ce comportement par la fourniture de journaux à l'entreprise de la requérante et de condamner les parties défenderesses à réparer les dommages subis par cette dernière du fait du refus de fourniture. Les défenderesses, qui se sont constituées devant le juge, ne contestent pas les faits sur lesquels est fondée l'action adverse, mais ils contestent en revanche l'illégalité de leur comportement. En effet, ils soutiennent qu'ils n'étaient nullement tenus de fournir des journaux puisque l'autorisation administrative prévoit simplement la

possibilité d'être livré. Ils précisent en outre que les éditeurs n'effectuent la fourniture qu'à ceux qui se lient à eux par un rapport contractuel dont on trouvera une meilleure description dans l'accord et règlement national pour la réglementation de la revente des quotidiens et des périodiques, conclu le 23 octobre 1974 entre la «Federazione Italiana Editori Giornali» et la «Federazione Sindacale Unitaria Giornalai». Ils expliquent également que l'accord en question, qui interdit, dans les communes d'une population supérieure à 2 500 habitants, de céder des publications en vue de la revente, si ce n'est à des revendeurs munis de la carte d'autorisation délivrée par une commission paritaire interrégionale conformément à ce même accord, est parfaitement licite dans la mesure où la jurisprudence de la Cour de cassation l'a défini comme un contrat de dépôt de marchandises, qui, comme tel, est régi par le principe de l'autonomie de la volonté.

Les parties en cause ayant adopté cette position, le tribunal, estimant que la réglementation de l'accord était déterminante pour statuer et qu'elle soulevait certaines questions relatives à l'interprétation des articles 85 et 86 du traité CEE, a sursis à statuer par ordonnance du 12/17 mai 1980 et a demandé à la Cour de justice des Communautés européennes de statuer à titre préjudiciel, conformément à l'article 177 du traité CEE, sur les questions suivantes:

«1. L'accord (national du 23 octobre 1974 pour la réglementation de la revente des quotidiens et périodiques) présente-t-il le caractère d'une entente nationale de protection du marché de la distribution et de la vente de toute espèce de presse nationale et étrangère; constitue-t-il une infraction à l'interdiction des ententes, prévue par l'article 85 du traité, et provoque-t-il une distorsion des conditions de concurrence, eu égard à la réglementation particulière de l'accès au commerce des journaux, aux exigences minimales requises, aux obligations et aux mesures de sanction imposées aux revendeurs?

2. L'accord cité n'est-il pas incompatible et ne tombe-t-il pas, par conséquent, sous l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1, du traité, dans la mesure où il provoque une discrimination au détriment des revendeurs, malgré l'autorisation régulière de vente de journaux qui leur est accordée par l'autorité administrative compétente, du seul fait que ces revendeurs n'acceptent pas de se munir de la carte les autorisant à exercer l'activité de revente, dont la délivrance est laissée, par la réglementation de l'accord lui-même, au pouvoir discrétionnaire des commissions paritaires interrégionales (et actuellement de la commission nationale pour la diffusion des quotidiens et périodiques)?

3. Cet accord ne porte-t-il pas atteinte au libre jeu de la concurrence, par lequel s'exprime le choix des consommateurs déterminant le nombre des points de vente de la presse, de la même manière que la réglementation de marché, instituée par l'association néerlandaise des revendeurs de bicyclettes et d'articles similaires, dont les principes et les limitations sont analogues à ceux de l'accord des quotidiens, et qui a été interdite par la Commission exécutive (décision du 2 décembre 1977, JO L 20 du 25. 1. 1978)?

4. Les clauses d'interdiction de cession, en vue de la vente, contenues dans l'article 2 de l'accord en question et l'article 1 du règlement pour le fonctionnement des commissions paritaires, peuvent-elles être considérées comme répondant à des critères objectifs permettant d'exclure tout arbitraire ou peuvent-elles être exemptées en vertu de l'article 85, paragraphe 3, même dans le cas où elles ont été insérées en vue de contribuer à une amélioration de la distribution?

5. Le fait d'exclure des fournitures les revendeurs qui, comme Mme Salonia, ne possèdent pas la carte d'autorisation imposée par cet accord et de retirer à cette catégorie de personnes la possibilité de se procurer d'une manière les produits afin de les vendre, exclut-il la possibilité d'appliquer l'exemption prévue par les règlements 19 et 67 et, si cette exemption est accordée, ne présente-t-il pas le caractère d'un cas de révocation du bénéfice?

6. Le comportement prévu et réglementé dans l'accord en question ne constitue-t-il pas un abus de position dominante?»

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations ont été déposées par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Sergio Fabro, membre de son service juridique, en qualité d'agent. Les mémoires présentés respectivement par Mme Giglio et par la Federazione italiana editori giornali n'ont été admis, le premier à cause de l'expiration du délai fixé à l'article 20, et le second en raison du fait que la Federazione italiana editori giornali n'était pas partie au litige principal.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préablables. Elle a toutefois invité la Commission à fournir, à l'audience, les statistiques concernant la vente de la presse étrangère en Italie à partir de 1972.

II — Observations déposées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

La *Commission* examine, tout d'abord, le cas d'espèce à la lumière de la législation italienne en matière de concurrence. Le Code civil italien de 1942, actuellement en vigueur, ne contiendrait pas de dispositions visant à protéger les intérêts des personnes privées par rapport à ceux des agents économiques, comme ce serait le cas dans le droit antitrust des pays occidentaux. Seul l'article 2597 dudit code énoncerait, exceptionnellement, le principe de non-discrimination, en précisant que «quiconque exploite une entreprise dans des conditions de monopole légal a l'obligation de négocier avec quiconque en fait la demande les prestations faisant l'objet de l'entreprise en respectant l'égalité de traitement».

Cette situation n'aurait guère été modifiée par la Constitution italienne de 1948, adoptée à une époque où nul ne pouvait prévoir le développement successif qui porterait l'Italie au niveau des principaux pays industrialisés. En effet, les dispositions constitutionnelles ne toucheraient pas spécifiquement le domaine de la concurrence, tout en permettant au législateur de légiférer, s'il le souhaite, dans cette matière. Aucune loi visant à réglementer la concurrence n'aurait toutefois été introduite, jusqu'à présent, dans l'ordre juridique italien. A l'heure actuelle, la législation italienne autoriserait la puissance publique à intervenir dans l'économie privée pour des motifs d'ordre politique ou social, mais s'abstiendrait en revanche de toucher aux rapports entre les entrepreneurs en respectant scrupuleusement, à cet égard, le principe de la libre initiative privée.

Dans ces conditions, le recours de la demanderesse, fondé sur l'article 2598 du Code civil, aurait peu de chances de surmonter le principe de l'autonomie de la volonté dans les contrats. Mais, même si ce recours était fondé sur l'article 2597, il y aurait lieu de relever qu'en l'espèce on se trouve en présence d'un monopole de fait et non d'un monopole légal et que la jurisprudence de la Cour de cassation a toujours exclu l'application par analogie de l'article 2597. D'autre part, l'accord litigieux violerait incontestablement le principe du libre accès au marché, qui semblerait être garanti par l'article 41 de la Constitution. Il faudrait donc conclure que, en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence italiennes en matière de concurrence, le cas d'espèce serait difficile à résoudre.

Abordant ensuite le litige du point de vue du droit communautaire, la Commission observe que les différentes questions posées par le juge de renvoi soulèvent des problèmes de droit ou bien identiques, ou bien étroitement liés, et qu'il échet donc de les examiner conjointement.

Elle souligne que l'applicabilité du droit communautaire au cas d'espèce dépend de la réponse qu'on donnera à la question de savoir si l'accord passé en Italie entre les éditeurs et les distributeurs de journaux est susceptible d'affecter le commerce entre les États membres, au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE. D'après la jurisprudence de la Cour, cette réponse ne pourrait être abstraite, mais il faudrait tenir compte des effets existants ou du moins prévisibles d'une restriction de la concurrence sur le commerce intracommunautaire. Une restriction affectant le marché d'une manière insignifiante, ou insensible, échapperait donc à l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1. D'autre part, une restriction ne devrait pas être considérée isolément, mais en tenant compte dans chaque cas de la situation d'ensemble existant sur le marché en cause, de sorte que même un accord insignifiant pourrait, dans le contexte de plusieurs accords identiques concernant un nombre important d'intéressés sur le territoire d'un même État, être estimé comme susceptible d'affecter le commerce entre États membres.

Il faudrait encore souligner qu'il n'est pas nécessaire, pour que l'article 85, paragraphe 1, soit applicable, que les entreprises qui mettent en œuvre une restriction de la concurrence soient situées dans plusieurs États membres, puisqu'il serait possible également à des entreprises situées dans un seul État membre d'affecter directement le commerce intracommunautaire, ainsi qu'il ressort, par exemple, de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 8/72 (Vereeniging van Cementhandelaren, Recueil 1972, p. 977).

Pour tomber sous l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1, un accord devrait en outre avoir pour objet ou pour effet «d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence». Là aussi, il ne suffirait toutefois pas d'une influence quelconque, aussi insignifiante qu'elle soit. Dans plusieurs décisions de la Commission ainsi que dans la jurisprudence de la Cour, on retrouverait, en effet, l'idée qu'une restriction de la concurrence n'est pas interdite si, en raison de la faible position des intéressés sur le marché, elle affecte tellement peu le marché que son effet n'est pas sensible.

La Commission explique que, partant de cette idée, elle a cherché à concrétiser cette notion de «sensibilité». Elle aurait

retenu dans ce but certains critères selon lesquels un accord passé entre des entreprises n'est pas visé par les dispositions de l'article 85, paragraphe 1, lorsque les produits qu'il concerne ne représentent, dans la partie du marché commun où l'accord produit son effet, pas plus de 5 % du volume d'affaires réalisé et lorsque le chiffre d'affaires annuel total réalisé par les entreprises qui participent à l'accord ne dépasse pas 15 millions d'unités de compte ou, s'agissant d'accords entre des entreprises commerciales, 20 millions d'unités de compte. Lesdits critères auraient été rendus publics par la Commission dans sa communication du 27 mai 1970 (JO C 64 du 2. 6. 1970) concernant les accords d'importance mineure qui ne sont pas visés par les dispositions de l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE.

Il serait toutefois évident que ces critères ne peuvent être qu'indicatifs. Il ne serait en effet pas à exclure que, dans des cas particuliers, un accord dépassant les limites quantitatives susmentionnées n'affecte sensiblement ni le commerce intracommunautaire ni le jeu de la concurrence, alors qu'il se pourrait qu'un accord d'importance mineure ait un tel effet.

L'accord qui fait l'objet du litige principal, c'est-à-dire l'accord et règlement national pour la réglementation de la revente des quotidiens et périodiques», serait un accord classique d'exclusivité réciproque et relèverait en tant que tel *indubitablement* de l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1. Il ne serait d'ailleurs pas question d'examiner la possibilité de lui accorder une exemption au sens de l'article 85, paragraphe 3, étant donné que ledit accord n'a jamais été notifié.

L'affaire ne serait cependant pas aussi simple qu'il semblerait à première vue.

Avant tout, s'il est exact que l'accord monopolise la vente de la presse (par le mot «journaux» on entendrait en effet non seulement les quotidiens, mais également les périodiques de tout genre), il s'agirait en réalité uniquement de la presse italienne.

Toutefois, en raison de la faible demande de journaux étrangers en Italie, les éditeurs étrangers n'auraient aucun intérêt à créer un propre réseau de distribution et préféreraient utiliser le réseau normal de distribution existant, de sorte qu'en pratique également la presse étrangère serait soumise aux limitations résultant de l'accord.

Il s'agirait alors de voir si cette altération du commerce de la presse étrangère en Italie est sensible ou non.

Bien que les catégories intéressées tombent d'accord sur le fait que le système actuel ne suffit pas à assurer un développement convenable des ventes, il serait difficile de chiffrer l'augmentation qui pourrait résulter pour la presse italienne de la libéralisation de ce système ou de l'augmentation des points de vente et surtout de chiffrer l'augmentation qui en résulterait pour la presse étrangère, dont l'achat répond à des besoins très variés.

En tout état de cause, il ne serait pas possible d'affirmer qu'il existe un rapport d'étroite dépendance entre les ventes de journaux italiens et les ventes de journaux étrangers. Même s'il était possible de calculer dans chaque pays de la Communauté le rapport existant entre la vente de journaux nationaux et la vente de journaux étrangers, les différences de pourcentage que l'on observerait ne permettraient pas d'effectuer une comparaison significative, chaque marché

national présentant des caractéristiques qui lui sont propres (par exemple, en Belgique, on vendrait beaucoup de journaux français dans la partie francophone du pays, tandis que la presse néerlandaise ne serait pratiquement pas vendue dans la partie néerlandophone).

Dans une telle situation, il serait assez difficile de préciser si la restriction aux échanges intracommunautaires de journaux et de publications pérodiques, mise en œuvre par l'accord litigieux, peut être considérée comme sensible ou non. S'il l'estimait opportun pour statuer en l'espèce, le juge national pourrait éventuellement ordonner une expertise technique. De l'avis de la Commission, compte tenu de la situation particulière du marché de la presse étrangère en Italie, un pourcentage inférieur à 5 % pourrait objectivement avoir des effets sensibles sur le commerce intracommunautaire. En effet, sur un marché déjà difficile en soi, une distorsion de la concurrence, même légère, pourrait avoir pour effet que certains entrepreneurs renoncent tout bonnement à s'introduire sur le marché en question. Dans ces conditions, les entrepreneurs auraient tendance à accepter la partie du marché qu'ils ont obtenue sans chercher à l'augmenter, ce qui leur demanderait des efforts excessifs et non rentables. Il s'ensuivrait ainsi qu'une restriction, même minime, peut influencer sensiblement le marché.

Il resterait encore à examiner la question posée dans l'ordonnance de renvoi concernant la possibilité d'obtenir pour l'accord l'exemption prévue par les règlements n°s 19/65 et 67/67. Il résulterait de ces textes que l'une des conditions pour obtenir l'exemption est que l'accord soit conclu entre deux entreprises. Dans le cas d'espèce, il serait impossible, même en faisant appel à une interprétation extensive, de soutenir que la «Federazione italiana editori giornali» et la «Federazione sindacale unitaria giornalai» doivent être considérées chacune comme une seule entreprise. Or, un accord conclu entre plusieurs entreprises aurait toujours une plus grande importance économique et ne saurait donc pas entrer dans la catégorie des accords dont on peut présumer qu'ils ne violent pas le traité.

L'application de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 67/67 serait d'ailleurs exclue, bien qu'il s'agisse d'un accord auquel participent des entreprises d'un seul État membre et concernant la revente de produits à l'intérieur de cet État, en raison du fait que cet accord affecte le commerce entre États membres.

La Commission exclut enfin que l'accord en cause puisse être exempté en tant qu'accord d'importance mineure. Bien qu'elle ne soit pas en mesure, en l'état actuel de la situation, de définir quantitativement la restriction aux fins de l'application du pourcentage du volume d'affaires, la Commission estime que, compte tenu du caractère particulier de l'espèce, le pourcentage cité pourrait, pour être sensible, être inférieur à celui prévu dans sa communication du 27 mai 1970.

Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission estime qu'il pourrait être répondu aux questions posées par le tribunal de Raguse de la façon suivante:

«L'accord et règlement national pour la réglementation de la revente des quotidiens et périodiques, conclu à Rome le 23 octobre 1974 entre la «Federazione italiana editori giornali» et la «Federazione sindacale unitaria giornalai», ne peut tomber sous l'interdiction prévue à

l'article 85, paragraphe 1, du traité que dans le cas où il affecte le commerce de la presse étrangère en Italie d'une manière sensible. En l'état actuel de la situation, la Commission n'est pas en mesure d'établir si cette restriction est sensible ou non. Étant donné ce qui précède, la Commission estime de toute façon que, compte tenu du caractère particulier du marché de la presse étrangère en Italie, un pourcentage inférieur à 5 % (contrairement à ce qui est prévu dans sa communication sur les accords d'importance mineure du 2 juin 1970) pourrait être considéré comme sensible. De toute façon, l'accord en question ne relève pas des cas d'exemption par catégorie prévus par les règlements 19/65 et 67/67. En outre, l'accord ne peut faire l'objet de la déclaration d'inapplicabilité prévue à l'article 85, paragraphe 3, du traité, puisque les conditions prévues pour l'application dudit paragraphe 3 ne sont pas réunies».

III — Procédure orale

Mme Giglio, représentée par Me Riccardo Luzzatto, du barreau de Milan, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Sergio Fabro, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 3 février 1981.

Mme Giglio estime que la demande de décision à titre préjudiciel adressée à la Cour par le tribunal civile de Raguse est irrecevable.

Elle remarque, tout d'abord, qu'il n'est possible de déceler dans le cadre du litige pendant devant ladite juridiction aucune question de droit communautaire. A supposer que l'accord passé le 23 octobre 1974 entre les éditeurs de journaux et les distributeurs puisse faire l'objet de doutes quant à sa compatibilité avec le droit communautaire, il n'en resterait pas moins qu'aucune des parties au litige n'a invoqué cet accord à l'appui de ses conclusions. L'accord aurait en effet été mentionné par les défenderesses dans le seul but de rappeler qu'il ne leur imposait aucune obligation de livraison à l'égard de la demanderesse et qu'il était donc dépourvu d'importance aux fins de la solution du différend.

Elle observe, en deuxième lieu, que le juge de renvoi demande à la Cour de se prononcer sur un accord dont les parties contractantes ne seraient pas parties au litige principal ni n'auraient pu intervenir dans ce litige. Étant donné que les signataires de l'accord ne peuvent pas non plus participer à la procédure devant la Cour de justice, ils seraient privés de toute possibilité de faire valoir leur point de vue sur la conformité de cet accord avec les dispositions communautaires. Une situation comparable aurait été prise en considération par la Cour dans l'affaire Foglia/Novello, où la demande de décision à titre préjudiciel aurait justement été déclarée irrecevable.

Elle précise enfin que, si la Cour devait statuer sur les questions qui lui ont été posées, sa décision serait en tout état de cause *inutiliter data.* Il y aurait lieu, en effet, de souligner de nouveau que la solution du litige ne dépend pas de l'appréciation de l'accord de 1974 à la lumière du droit communautaire. De plus, cet accord aurait déjà cessé d'être en vigueur à l'époque où les faits se sont produits, ayant été dénoncé le 11 mai 1976 par la Fédération des vendeurs de journaux avec effet au 31 mars 1977.

A toutes fins utiles, Mme Giglio examine néanmoins les questions posées par le juge de renvoi. A son avis, ces questions reviennent en substance à demander si des accords entre des entreprises appartenant toutes au même État membre relèvent de l'article 85 du traité CEE. L'on pourrait déduire d'un certain nombre de dispositions des règlements n°s 17/62 et 67/67 que de tels accords sont généralement considérés comme non susceptibles d'influencer les échanges entre les États membres. Il se pourrait toutefois que, dans des circonstances exceptionnelles, même des accords limités aux entreprises d'un seul État membre aient des incidences négatives sur les échanges intracommunautaires. Tel ne serait pas le cas de l'accord en question, qui s'appliquerait exclusivement aux publications italiennes distribuées en Italie et qui ne contiendrait aucune norme sur la distribution des publications étrangères, qui seraient d'ailleurs mises en circulation selon des systèmes différents. Le système défini par l'accord de 1974 ne pourrait donc en rien entraver le commerce entre les États membres. L'influence éventuelle de ce système sur les ventes de journaux étrangers en Italie n'aurait été envisagée par la Commission que comme une possibilité théorique et ne serait nullement prouvée.

La *Commission des Communautés européennes* produit tout d'abord, en réponse à la question posée par la Cour, deux tableaux concernant respectivement le chiffre d'affaires global des éditeurs italiens de journaux dans les années 1972 à 1979 et les importations de journaux étrangers en Italie dans les années 1972 à 1977.

Ensuite, la Commission constate que l'accord du 23 octobre 1974 a cessé d'être en vigueur et qu'il a été remplacé par un nouvel accord, qui ne contient plus de clauses restrictives telles qu'elles figuraient à l'accord précédent.

Cela n'empêcherait toutefois pas de se demander si, pendant la période où il a été appliqué, l'ancien accord n'ait pu, ne fût-ce qu'indirectement, entraver la vente de la presse étrangère en Italie.

A la suite d'une enquête menée par ses services au mois d'octobre 1980, la Commission est parvenue à la conclusion que la demande en matière de presse étrangère en Italie n'est pas une demande élastique et que l'entrée en vigueur du nouvel accord de distribution n'a pas entraîné des modifications dans les ventes. S'agissant d'un marché très restreint et limité, on pourrait envisager qu'une augmentation des points de vente ne se traduirait pas du tout par une augmentation des ventes des périodiques et des journaux étrangers en Italie.

Dans ces conditions, il y aurait lieu de conclure que l'accord du 24 octobre 1974 n'a donné lieu à la moindre restriction de la vente de la presse étrangère en Italie.

Quant à la recevabilité de la demande, la Commission estime que la Cour, conformément à une jurisprudence constante, devrait se prononcer sur les questions que le juge de renvoi a estimé nécessaire de lui soumettre pour la solution du litige.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 25 mars 1981.

En droit

1 Par ordonnance du 12 mai 1980, parvenue à la Cour le 27 mai 1980, le tribunale civile di Ragusa a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation des dispositions du traité en matière de concurrence et notamment de l'article 85, en vue d'être mis en mesure d'apprécier la compatibilité avec les exigences du traité de certaines clauses contenues dans l'«accord national pour la réglementation de la revente des quotidiens et périodiques» (ci-après dénommé «accord national»), conclu le 23 octobre 1974 entre la «Federazione italiana editori giornali» et la «Federazione sindacale unitaria giornalai».

2 Ces questions ont été soulevées à l'occasion d'un litige opposant le titulaire d'une concession administrative pour la vente au détail de journaux et périodiques en général, aux propriétaires des messageries de presse à Ragusa, et portant sur le refus opposé par ces derniers audit titulaire, en 1978, de lui livrer des journaux et des périodiques.

3 A l'appui de leur refus, les propriétaires des messageries ont fait valoir qu'ils ne sont pas tenus de fournir les journaux et les périodiques aux titulaires d'une concession administrative pour la vente au détail, une telle concession n'ouvrant aux bénéficiaires qu'une simple possibilité d'être approvisionnés. Ils ont soutenu que le régime de distribution des journaux et périodiques en Italie faisait, à l'époque, l'objet de l'accord national précité et que la requérante au principal ne satisfaisait pas aux dispositions de l'article 2 dudit accord. Il ont souligné, à cet égard, qu'aux termes de cette disposition, dans les communes où la population est supérieure à 2 500 habitants, les éditeurs ne peuvent céder leurs publications, en vue de la vente, qu'aux titulaires d'une carte professionnelle délivrée par une commission paritaire interrégionale, leur donnant droit à recevoir des messageries les publications destinées à la vente.

4 Le tribunale civile di Ragusa, saisi en première instance du litige, a estimé, en se basant sur l'arrêt n° 2387 du 4 septembre 1962 de la Corte di cassazione, que ladite réglementation n'était pas contraire au droit interne italien, notamment aux dispositions de l'article 2598 du Code civil. Il n'a cependant pas exclu que les clauses de l'accord national comportant interdiction, aux éditeurs de journaux et périodiques, de livrer ces produits à des vendeurs qui n'ont pas obtenu la carte professionnelle, puissent s'avérer incompatibles avec les règles de concurrence du traité CEE et, afin d'élucider ce point, il a renvoyé à la Cour les questions suivantes:

«1. L'accord (national du 23 octobre 1974 pour la réglementation de la revente des quotidiens et périodiques) présente-t-il le caractère d'une entente nationale de protection du marché de la distribution et de la vente de toute espèce de presse nationale et étrangère; constitue-t-il une infraction à l'interdiction des ententes, prévue par l'article 85 du traité, et provoque-t-il une distorsion des conditions de concurrence, eu égard à la réglementation particulière de l'accès au commerce des journaux, aux exigences minimales requises, aux obligations et aux mesures de sanction imposées aux revendeurs?

2. L'accord cité n'est-il pas incompatible et ne tombe-t-il pas, par conséquent, sous l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1, du traité, dans la mesure où il provoque une discrimination au détriment des revendeurs, malgré l'autorisation régulière de vente de journaux qui leur est accordée par l'autorité administrative compétente, du seul fait que ces revendeurs n'acceptent pas de se munir de la carte les autorisant à exercer l'activité de revente, dont la délivrance est laissée, par la réglementation de l'accord lui-même, au pouvoir discrétionnaire des commissions paritaires interrégionales (et actuellement de la commission nationale pour la diffusion des quotidiens et périodiques)?

3. Cet accord ne porte-t-il pas atteinte au libre jeu de la concurrence, par lequel s'exprime le choix des consommateurs déterminant le nombre des points de vente de la presse, de la même manière que la réglementation de marché, instituée par l'Association néerlandaise des revendeurs de bicyclettes et d'articles similaires, dont les principes et les limitations sont analogues à ceux de l'accord des quotidiens, et qui a été interdite par la Commission exécutive (décision du 2 décembre 1977, JO L 20 du 25. 1. 1978)?

4. Les clauses d'interdiction de cession, en vue de la vente, contenues dans l'article 2 de l'accord en question et l'article 1 du règlement pour le fonctionnement des commissions paritaires, peuvent-elles être considérées comme répondant à des critères objectifs permettant d'exclure tout arbitraire ou peuvent-elles être exemptées en vertu de l'article 85, paragraphe 3, même dans le cas où elles ont été insérées en vue de contribuer à une amélioration de la distribution?

5. Le fait d'exclure des fournitures les revendeurs qui, comme Mme Salonia, ne possèdent pas la carte d'autorisation imposée par cet accord et de retirer à cette catégorie de personnes la possibilité de se procurer d'une autre manière les produits afin de les vendre, exclut-il la possibilité d'appliquer l'exemption prévue par les règlements 19 et 67 et, si cette exemption est accordée, ne présente-t-il pas le caractère d'un cas de révocation du bénéfice?

6. Le comportement prévu et réglementé dans l'accord en question ne constitue-t-il pas un abus de position dominante?»

Sur la compétence de la Cour

5 Les défendeurs au principal allèguent qu'en l'espèce la Cour n'est pas valablement saisie au titre de l'article 177 du traité. Ils soutiennent, tout d'abord, que les questions posées n'ont aucun rapport avec l'objet véritable du litige, ni la demanderesse ni les défendeurs n'ayant invoqué, à l'appui de leurs thèses, une quelconque norme de droit communautaire. Ils font valoir, en outre, que les questions posées ont trait à un accord auquel aucune des parties au litige ne participe. Ils relèvent, enfin, que l'interprétation du traité demandée serait dépourvue de portée utile, l'accord national du 23 octobre 1974 n'étant plus en vigueur à l'époque des faits litigieux, et ne pouvant donc, à cette époque, constituer la base juridique du refus des messageries d'approvisionner la demanderesse.

6 Ainsi que la Cour l'a affirmé dans son arrêt du 19 décembre 1968 (Salgoil, 13/68, Recueil, p. 661), l'article 177 du traité, basé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, ne permet pas à celle-ci de censurer les motifs de l'ordonnance de renvoi. En conséquence, le rejet d'une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaissait de manière manifeste que l'interprétation du droit commu-

nautaire ou l'examen de la validité d'une règle communautaire, demandés par cette juridiction, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige principal.

7 Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce. Tout d'abord, le fait que les parties au principal n'ont pas évoqué, devant la juridiction nationale, un problème de droit communautaire ne s'oppose pas à ce que la Cour puisse être saisie par la juridiction nationale. En prévoyant la saisine à titre préjudiciel de la Cour lorsque «une question est soulevée devant une juridiction nationale», l'article 177, alinéas 2 et 3, du traité n'entend pas limiter cette saisine aux seuls cas où l'une ou l'autre des parties au principal a pris l'initiative de soulever une question d'interprétation ou de validité du droit communautaire, mais couvre également les cas où une telle question est soulevée par la juridiction nationale elle-même, qui estime une décision de la Cour sur ce point «nécessaire pour rendre son jugement».

8 De même, la circonstance que ni la requérante ni les défendeurs au principal ne soient parties à l'accord national au sujet duquel la juridiction nationale renvoie à la Cour des questions relatives à l'interprétation du traité ne met pas en cause la compétence de la Cour, l'application de l'article 177 du traité étant liée uniquement à l'exigence de permettre aux juridictions nationales de disposer de tous les éléments utiles de droit communautaire qui leur sont nécessaires pour rendre leur jugement.

9 Enfin, s'il est vrai que l'accord en question a été dénoncé par l'une des parties à compter du 31 mars 1976, de sorte qu'il n'était plus en vigueur à la date des faits litigieux ni à celle de l'ouverture de la procédure principale, soit les 21 et 22 septembre 1978, il n'en reste pas moins que les défendeurs au principal eux-mêmes n'ont pas exclu, dans leurs observations orales, la possibilité d'une application de fait de certaines clauses de l'accord à partir du 31 mars 1977. Au surplus, il ressort de l'ordonnance de renvoi qu'au cours de la procédure principale les défendeurs avaient invoqué les dispositions de l'accord national susdit, et plus particulièrement celles de l'article 2, afin d'obtenir le rejet de la demande.

10 Pour ces motifs, il y a lieu de rejeter l'exception soulevée par les défendeurs au principal.

Sur le fond

11 Il ressort des première et troisième questions que la juridiction nationale vise, en premier lieu, à savoir si les clauses d'un accord de portée nationale, limitant la livraison de journaux et périodiques aux seuls vendeurs agréés par un organisme professionnel où siègent les représentants des organisations nationales des éditeurs de journaux et des vendeurs, ne constituent pas une infraction aux règles de concurrence, visée à l'article 85 du traité CEE.

12 Aux termes de l'article 85 du traité, est incompatible avec le marché commun et interdit un accord qui est «susceptible d'affecter le commerce entre États membres» et qui a «pour objet ou pour effet» de porter atteinte au «jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun». Tel est le cas d'un accord qui, ainsi que la Cour l'a affirmé dans son arrêt du 6 mai 1971 (Cadillon, 1/71, Recueil, p. 351), permet d'envisager, sur la base d'un ensemble d'éléments objectifs de droit ou de fait, avec un degré de probabilité suffisant, qu'il puisse exercer une influence directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, sur les courants d'échanges entre États membres dans un sens qui pourrait nuire à la réalisation des objectifs d'un marché unique entre États membres, et qui a pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun.

13 En l'espèce, l'accord auquel se réfère la juridiction nationale prévoit la distribution exclusive en Italie de journaux et périodiques italiens, et comporte entre autres, à son article 2, l'application d'une clause de distribution sélective, en vertu de laquelle seuls les vendeurs agréés ont accès à la fourniture de journaux et périodiques.

14 Un pareil accord, s'étendant à l'ensemble du territoire d'un État membre, peut, de par sa nature même, avoir pour effet de consolider un cloisonnement de caractère national, entravant l'interpénétration économique voulue par le traité et assurant une protection à la production nationale.

15 S'il est vrai qu'en l'espèce l'accord dont il s'agit a uniquement pour objet la distribution des journaux et périodiques nationaux et ne vise pas celle des journaux et périodiques provenant des autres États membres, il n'en reste pas moins qu'un système de distribution par circuit fermé, s'appliquant à la plupart des points de vente de journaux et périodiques sur le territoire national, peut avoir des répercussions également sur la distribution des journaux et périodiques provenant des autres États membres.

16 Au vu de ces éléments, on ne saurait dès lors exclure, en principe, qu'un accord tel que celui visé par la juridiction nationale soit, compte tenu de son contenu et de sa portée, susceptible d'affecter, pour ce qui concerne la distribution des journaux et périodiques, le commerce entre États membres, au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité.

17 Il convient toutefois de rappeler qu'un tel accord échappe à la prohibition de l'article 85 lorsqu'il n'affecte pas le commerce entre États membres d'une manière sensible. S'il est vrai qu'en matière de presse l'appréciation du caractère sensible des effets qu'un accord de distribution peut exercer sur le marché est plus rigoureuse que dans le cas d'autres produits, il y a cependant lieu de prendre en considération, pour apprécier si un accord est susceptible d'affecter d'une manière sensible le marché des journaux et périodiques provenant des autres États membres, la circonstance, d'une part, que ce marché peut emprunter, pour la mise en vente dans la zone territoriale considérée, d'autres canaux de distribution que ceux réglés par l'accord et, d'autre part, que la demande portant sur lesdits produits s'avère rigide, en ce sens qu'elle ne présenterait pas de variations substantielles en raison de la mise en vigueur et de la cessation de l'accord dont il s'agit.

18 A cet égard, la circonstance qu'il ressort, des données chiffrées fournies par la Commission au cours de la procédure écrite et complétées lors de l'audience, que la demande de journaux et périodiques provenant d'autres États membres n'aurait pas connu de variations substantielles au cours des années 1972 à 1979 constitue un des éléments d'appréciation.

19 Il appartient à la juridiction nationale, sur la base de toutes les données pertinentes dont elle peut disposer, de déterminer si l'accord remplit, en fait, les conditions précitées pour tomber sous l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1.

20 Compte tenu de ces éléments, il convient donc de répondre aux première et troisième questions qu'un accord de distribution exclusive de journaux et périodiques, tel que celui visé par la juridiction nationale, n'encourt l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1, du traité que s'il s'avère susceptible d'affecter d'une manière sensible le commerce entre les États membres.

Sur les deuxième et sixième questions

21 Par sa deuxième question, la juridiction nationale demande si la clause de l'accord litigieux, selon laquelle seuls les revendeurs munis d'une carte professionnelle, délivrée par les commissions paritaires interrégionales, peuvent être admis à la vente de journaux et périodiques italiens, est source de discriminations contraires au traité.

22 Par sa sixième question, elle demande encore si une telle réglementation est de nature à constituer un abus de position dominante interdit par l'article 86, paragraphe 1, du traité.

23 Ces deux questions tendent essentiellement à savoir si l'accord auquel la juridiction nationale se réfère est compatible avec les dispositions du traité relatives à la concurrence, en ce que cet accord contient, à son article 2, une clause comportant l'application d'un critère de distribution sélective.

24 Ainsi qu'il résulte notamment de l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1977 (Metro, 25/76, Recueil, p. 1875), les systèmes de distribution sélective constituent un élément de concurrence conforme à l'article 85, paragraphe 1, à condition que le choix des revendeurs s'opère en fonction de critères objectifs de caractère qualitatif, relatifs à la capacité du revendeur, de son personnel et de ses installations, en rapport avec les exigences de la distribution du produit, et que ces critères soient fixés de manière uniforme à l'égard de tous les revendeurs potentiels et appliqués de façon non discriminatoire.

25 Dans le cas d'un accord tel que celui visé par la juridiction nationale, il convient de tenir compte des dispositions de l'accord définissant les critères qui président au choix des vendeurs agréés telles que les dispositions de l'ar-

ticle 3, alinéa 10, et de l'article 4 de l'accord national litigieux, d'où il ressort que la carte professionnelle est concédée d'une manière générale aux personnes «professionnellement aptes à exercer l'activité de vendeurs de journaux».

26 En l'espèce, il appartient à la juridiction nationale d'apprécier, au vu de tous ces éléments, la réalité des conditions susceptibles de justifier l'application, dans le cadre de l'accord dont elle est saisie, du critère de distribution sélective litigieux.

27 Il y a donc lieu de répondre aux deuxième et sixième questions qu'une clause de distribution sélective, telle que celle contenue dans l'accord national visé par la juridiction nationale, limitant aux seuls vendeurs agréés munis d'une carte professionnelle la fourniture des produits relevant dudit accord, n'enfreint ni l'article 85, paragraphe 1, ni l'article 86, paragraphe 1, du traité, s'il apparaît que le choix des vendeurs agréés s'opère en fonction de critères objectifs, tenant à la capacité du revendeur, de son personnel et de ses installations, en rapport avec les exigences de la distribution du produit, et que ces critères sont fixés de manière uniforme à l'égard de tous les revendeurs potentiels et appliqués de façon non discriminatoire.

Sur la quatrième question

28 Par sa quatrième question, la juridiction nationale demande si les clauses de l'accord national litigieux, et notamment celles contenues dans le règlement relatif au fonctionnement des commissions paritaires interrégionales, peuvent bénéficier éventuellement de l'exemption prévue à l'article 85, paragraphe 3, du traité, au cas où il serait constaté qu'elles ont pour objet de contribuer à une amélioration de la distribution.

29 L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 17 du Conseil du 4 février 1962 (JO L 13) prévoit que «les accords, décisions et pratiques concertées visés à l'article 85, paragraphe 1, du traité, intervenus après l'entrée en vigueur du présent règlement et en faveur desquels les intéressés désirent se prévaloir des dispositions de l'article 85, paragraphe 3, doivent être notifiés à la Commission. Aussi longtemps qu'ils n'ont pas été notifiés, une décision d'application de l'article 85, paragraphe 3, ne peut être rendue».

30 Il est constant que l'accord litigieux, intervenu après l'entrée en vigueur dudit règlement, n'a pas été, jusqu'à présent, notifié à la Commission. Dans ces conditions, aucune décision d'application de l'article 85, paragraphe 3, n'a pu être rendue à son sujet.

31 Il y a donc lieu de conclure que l'accord visé par la juridiction nationale ne pouvait, en l'absence de notification à la Commission, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962, faire l'objet de la déclaration d'inapplicabilité prévue à l'article 85, paragraphe 3, du traité.

Sur la cinquième question

32 Par la cinquième question, il est enfin demandé si l'accord litigieux peut éventuellement bénéficier de l'exemption par catégories prévue par le règlement n° 19/65 du Conseil du 2 mars 1965 et par le règlement n° 67/67 de la Commission du 22 mars 1967.

33 Le règlement n° 19/65 du Conseil (JO L 36) prévoit, à son article 1, paragraphe 1, que, conformément à l'article 85, paragraphe 3, du traité, l'article 85, paragraphe 1, n'est pas applicable à des catégories d'accords «auxquels ne participent que deux entreprises» et qui présentent des caractéristiques déterminées.

34 La même disposition se retrouve à l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 67/67 de la Commission (JO L 57). Il découle donc de ces dispositions qu'un accord ne peut bénéficier de l'exemption par catégories prévue par les règlements n° 19/65 et n° 67/67 susdits, qu'à la condition qu'il s'agisse d'un accord «auquel ne participent que deux entreprises».

35 Il est constant que l'accord national visé par la juridiction de renvoi a été conclu entre l'association des éditeurs italiens et l'association des revendeurs italiens de journaux. Les parties à l'accord étant des associations syndicales regroupant chacune de nombreux affiliés, elles ne sauraient être considérées comme «deux entreprises» au sens des règlements n° 19/65 et n° 67/67 précités, si bien que la condition prévue à l'article 1, paragraphe 1, de ces règlements n'apparaît pas en l'espèce remplie.

36 Il convient dès lors de répondre à la cinquième question que l'accord visé par la juridiction nationale, n'étant pas un accord «auquel ne participent que deux entreprises», au sens de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 19/65 du Conseil du 2 mars 1965 et du règlement n° 67/67 de la Commission du 22 mars 1967, ne relève pas des catégories d'accords qui, en vertu desdits règlements, peuvent être exemptés de l'application de l'article 85, paragraphe 1, du traité.

Sur les dépens

37 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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,

statuant sur les questions à elles soumises par le tribunale civile di Ragusa par ordonnance du 27 mai 1980, dit pour droit:

1) **Un accord de distribution exclusive de journaux et périodiques, tel que celui visé par la juridiction nationale, n'encourt l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1, du traité que s'il s'avère susceptible d'affecter d'une manière sensible le commerce entre États membres.**

2) **Une clause de distribution sélective, telle que celle contenue dans l'accord national visé par la juridiction nationale, limitant aux seuls vendeurs agréés munis d'une carte professionnelle la fourniture des produits relevant dudit accord, n'enfreint ni l'article 85, paragraphe 1, ni l'article 86, paragraphe 1, du traité, s'il apparaît que le choix des vendeurs agréés s'opère en fonction de critères objectifs, tenant à la capacité du revendeur, de son personnel et de ses installations, en rapport avec les exigences de la distribution du produit, et que ces critères sont fixés de manière uniforme à l'égard de tous les revendeurs potentiels et appliqués de façon non discriminatoire.**

3) L'accord visé par la juridiction nationale ne pouvait, en l'absence de notification à la Commission, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962, faire l'objet de la déclaration d'inapplicabilité prévue à l'article 85, paragraphe 3, du traité.

4) L'accord visé par la juridiction nationale, n'étant pas un accord «auquel ne participent que deux entreprises», au sens de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 19/65 du Conseil du 2 mars 1965 et du règlement n° 67/67 de la Commission du 22 mars 1967, ne relève pas des catégories d'accords qui, en vertu desdits règlements, peuvent être exemptés de l'application de l'article 85, paragraphe 1, du traité.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Touffait Due Everling Chloros

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 juin 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 25 MARS 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Mme Maria Salonia est propriétaire gérante à Raguse d'un commerce au détail d'articles de papeterie, librairie, journaux, parfumerie, mercerie; elle est titulaire, depuis le 23 février 1978, de l'autorisation administrative nécessaire à cet effet.

Le 17, puis le 20 avril 1978, elle s'est adressée à M. Giorgio Poidomani et à Mme Franca Giglio, veuve Baglieri, titulaires de dépôts de distribution de presse et périodiques, situés à Raguse, pour leur demander d'être approvisionnée en articles de presse. Ces demandes n'ont pas été acceptées. Le 21 septembre 1978, Mme Salonia a saisi la justice pour obtenir

1 — Traduit de l'allemand.