

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

3 octobre 2013 (*)

«Directive 2005/29/CE – Pratiques commerciales déloyales – Champ d’application – Informations trompeuses diffusées par une caisse de maladie du régime légal d’assurance sociale – Caisse constituée sous la forme d’un organisme de droit public»

Dans l’affaire C-59/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Bundesgerichtshof (Allemagne), par décision du 18 janvier 2012, parvenue à la Cour le 6 février 2012, dans la procédure

BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts

contre

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, M^{me} M. Berger, MM. A. Borg Barthet, E. Levits et J.-J. Kasel (rapporteur), juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour la Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, par M^e C. von Gierke, Rechtsanwältin,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d’agent, assistée de M^{me} W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- pour la Commission européenne, par MM. M. van Beek et V. Kreuzschitz, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 4 juillet 2013,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant

la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil («directive sur les pratiques commerciales déloyales») (JO L 149, p. 22).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts (ci-après «BKK») à la Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (association de lutte contre la concurrence déloyale, ci-après la «Wettbewerbszentrale») au sujet d'informations diffusées par BKK à ses affiliés.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 5 à 8, 11, 12 et 14 de la directive sur les pratiques commerciales déloyales énoncent:

«(5) [...] [I]es obstacles à la libre circulation transfrontalière des services et des marchandises ou à la liberté d'établissement [...] devraient être éliminés. Ils ne peuvent l'être qu'en établissant, à l'échelon communautaire, des règles uniformes qui assurent un niveau élevé de protection des consommateurs, et en clarifiant certaines notions juridiques, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur et afin d'assurer la sécurité juridique.

(6) La présente directive a dès lors pour objet de rapprocher les législations des États membres relatives aux pratiques commerciales déloyales, y compris la publicité déloyale, portant atteinte directement aux intérêts économiques des consommateurs et, par conséquent, indirectement aux intérêts économiques des concurrents légitimes. [...]

(7) La présente directive porte sur les pratiques commerciales qui visent directement à influencer les décisions commerciales des consommateurs à l'égard de produits. [...]

(8) La présente directive protège expressément les intérêts économiques des consommateurs contre les pratiques commerciales déloyales des entreprises à leur égard. Dès lors, elle protège aussi indirectement les entreprises légitimes contre les concurrents qui ne suivent pas les règles du jeu fixées par la présente directive, garantissant ainsi une concurrence loyale dans le secteur d'activité qu'elle coordonne. [...]

[...]

(11) Le niveau élevé de convergence résultant du rapprochement des dispositions nationales assuré par la présente directive crée un niveau commun élevé de protection des consommateurs. La présente directive établit une interdiction générale unique des pratiques commerciales déloyales qui altèrent le comportement économique des consommateurs. [...]

(12) L'harmonisation augmentera considérablement la sécurité juridique tant pour les consommateurs que pour les professionnels. Les consommateurs et les professionnels pourront ainsi s'appuyer sur un cadre réglementaire unique basé sur des concepts juridiques clairement définis réglementant tous les aspects des pratiques commerciales déloyales au sein de l'Union européenne. [...]

[...]

(14) Il est souhaitable que les pratiques commerciales trompeuses couvrent les pratiques,

y compris la publicité trompeuse, qui, en induisant le consommateur en erreur, l'empêchent de faire un choix en connaissance de cause et donc de façon efficace. [...]»

4 Aux termes de l'article 1^{er} de ladite directive:

«L'objectif de la présente directive est de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs en rapprochant les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives aux pratiques commerciales déloyales qui portent atteinte aux intérêts économiques des consommateurs.»

5 L'article 2 de la même directive est libellé comme suit:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) 'consommateur': toute personne physique qui, pour les pratiques commerciales relevant de la présente directive, agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale;
- b) 'professionnel': toute personne physique ou morale qui, pour les pratiques commerciales relevant de la présente directive, agit à des fins qui entrent dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, et toute personne agissant au nom ou pour le compte d'un professionnel;
- c) 'produit': tout bien ou service [...];
- d) 'pratiques commerciales des entreprises vis-à-vis des consommateurs' (ci-après également dénommées 'pratiques commerciales'): toute action, omission, conduite, démarche ou communication commerciale, y compris la publicité et le marketing, de la part d'un professionnel, en relation directe avec la promotion, la vente ou la fourniture d'un produit aux consommateurs;

[...]»

6 L'article 3, paragraphe 1, de la directive sur les pratiques commerciales déloyales dispose:

«La présente directive s'applique aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs, telles que définies à l'article 5, avant, pendant et après une transaction commerciale portant sur un produit.»

7 L'article 5 de ladite directive, intitulé «Interdiction des pratiques commerciales déloyales», est libellé comme suit:

«1. Les pratiques commerciales déloyales sont interdites.

2. Une pratique commerciale est déloyale si:

a) elle est contraire aux exigences de la diligence professionnelle,

et

b) elle altère ou est susceptible d'altérer de manière substantielle le comportement économique, par rapport au produit, du consommateur moyen qu'elle touche ou auquel elle s'adresse, ou du membre moyen du groupe lorsqu'une pratique commerciale est ciblée vers un groupe particulier de consommateurs.

[...]

4. En particulier, sont déloyales les pratiques commerciales qui sont:

a) trompeuses au sens des articles 6 et 7,

[...]»

8 L'article 6, paragraphe 1, de la même directive prévoit:

«Une pratique commerciale est réputée trompeuse si elle contient des informations fausses, et qu'elle est donc mensongère ou que, d'une manière quelconque, y compris par sa présentation générale, elle induit ou est susceptible d'induire en erreur le consommateur moyen, même si les informations présentées sont factuellement correctes, en ce qui concerne un ou plusieurs des aspects ci-après et que, dans un cas comme dans l'autre, elle l'amène ou est susceptible de l'amener à prendre une décision commerciale qu'il n'aurait pas prise autrement:

[...]»

Le droit allemand

9 La directive sur les pratiques commerciales déloyales a été transposée dans le droit interne allemand par la loi sur la répression de la concurrence déloyale (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, BGBl. 2004 I, p. 1414, ci-après l'«UWG»).

10 L'article 2 de l'UWG est libellé comme suit:

«(1) Aux fins de la présente loi, on entend par:

1. 'pratique commerciale': tout comportement d'une personne qui se fait au profit de sa propre entreprise ou d'une entreprise tierce avant, pendant ou après la conclusion d'une opération commerciale et qui présente une relation objective avec la promotion de la vente ou de l'achat de produits ou de services ou encore avec la conclusion ou l'exécution d'un contrat portant sur des biens et services; parmi les biens figurent également les biens immobiliers et parmi les services, les droits et les obligations;

[...]

6. 'entrepreneur': toute personne physique ou morale qui effectue des opérations commerciales dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, et toute personne agissant au nom ou pour le compte d'une telle personne;

[...]»

Le litige au principal et la question préjudicielle

11 BKK est une caisse d'assurance maladie du régime légal allemand constituée sous la forme d'un organisme de droit public.

12 Par son action introduite en première instance, la Wettbewerbszentrale tendait à obtenir que BKK soit condamnée à cesser de diffuser les informations suivantes, publiées au cours du mois de décembre 2008 sur le site Internet de cette dernière:

«Si vous choisissez de quitter maintenant BKK [...], vous resterez affilié à la nouvelle [caisse

d'assurance maladie obligatoire] pendant 18 mois à compter de ce changement. Alors, vous ne pourrez plus bénéficier des offres intéressantes que fera BKK [...] l'année prochaine et vous devrez peut-être finalement verser un supplément si la somme attribuée à votre nouvelle caisse ne lui suffit pas et qu'elle prélève en conséquence une cotisation supplémentaire.»

- 13 La Wettbewerbszentrale estime que ces informations sont trompeuses et que, partant, elles sont interdites tant par la directive sur les pratiques commerciales déloyales que par le droit interne de la concurrence. En effet, BKK omettrait d'indiquer que, en cas de prélèvement d'une cotisation supplémentaire, la loi allemande accorde à l'assuré un droit spécial de résiliation.
- 14 En conséquence, la Wettbewerbszentrale a, par lettre du 17 décembre 2008, mis BKK en demeure de cesser la diffusion desdites informations et a réclamé à cette dernière la signature d'un engagement en ce sens, assorti d'une clause pénale, ainsi que le remboursement des frais extrajudiciaires.
- 15 BKK a alors retiré les informations en cause de son site Internet. Par lettre du 6 janvier 2009, elle a reconnu qu'elle avait publié des informations incorrectes et s'est engagée à ne plus faire la promotion de ses services au moyen des déclarations qui lui étaient reprochées. En revanche, BKK a indiqué qu'elle n'était disposée ni à remettre à la Wettbewerbszentrale l'engagement sollicité, assorti d'une clause pénale, ni à prendre en charge les frais extrajudiciaires.
- 16 Selon BKK, ni les dispositions de l'UWG ni celles de la directive sur les pratiques commerciales déloyales ne sont applicables au litige au principal. Il résulterait en effet de l'article 2, sous d), de cette directive que celle-ci ne s'applique qu'aux «pratiques commerciales» d'un «professionnel» au sens de l'article 2, sous b), de la même directive et l'article 2, paragraphe 1, points 1 et 6, de l'UWG comporterait un libellé en substance identique à celui desdites dispositions de la directive susmentionnée. Or, ces critères ne seraient pas remplis en l'espèce dès lors que, en sa qualité d'organisme de droit public, BKK ne poursuit aucun but lucratif.
- 17 La juridiction de première instance a ordonné à BKK de cesser, sous peine d'astreinte, de diffuser les informations en cause à des fins publicitaires et concurrentielles dans le cadre de ses activités et l'a condamnée à verser à la Wettbewerbszentrale la somme de 208,65 euros, intérêts en sus.
- 18 L'appel interjeté par BKK contre le jugement de première instance a été rejeté. Par son recours en «Revision», qui a été autorisé par la juridiction d'appel, BKK demande que l'action introduite par la Wettbewerbszentrale soit rejetée.
- 19 Le Bundesgerichtshof considère que les informations publicitaires diffusées par BKK constituent une pratique trompeuse au sens de la directive sur les pratiques commerciales déloyales et il estime qu'elle devrait être interdite en tant que violation de l'UWG.
- 20 Toutefois, une telle violation ne pourrait être constatée que si la pratique en cause est susceptible d'être appréciée au regard des prescriptions de ladite directive sur laquelle l'UWG est fondé.
- 21 Or, il ne serait pas établi de manière certaine que la directive sur les pratiques commerciales déloyales doit être interprétée en ce sens qu'un opérateur tel que BKK, qui revêt la qualité d'organisme de droit public pour assumer les missions de l'assurance maladie légale, a agi en tant qu'«entreprise» en diffusant les informations qui lui sont reprochées. Il pourrait en effet être soutenu qu'un tel organisme n'exerce pas une activité économique, mais poursuit un

objectif exclusivement social.

22 C'est dans ces conditions que le Bundesgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Convient-il d'interpréter l'article 3, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 2, sous d), de la [directive sur les pratiques commerciales déloyales] en ce sens que le fait pour une caisse d'assurance maladie légale de donner à ses affiliés des informations (trompeuses) sur les inconvénients que ces derniers auraient à subir en cas de changement de caisse d'assurance maladie légale constitue également une action de professionnel (laquelle se présente comme une pratique commerciale d'une entreprise vis-à-vis des consommateurs)?»

Sur la question préjudicielle

23 À titre liminaire, il convient de relever qu'il ressort du dossier que le Bundesgerichtshof considère que les informations à l'origine du litige au principal doivent être qualifiées de pratique trompeuse au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la directive sur les pratiques commerciales déloyales et qu'il se propose de l'interdire, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de cette directive ainsi que de l'UWG.

24 À cet effet, la juridiction de renvoi s'interroge toutefois sur le point de savoir si l'auteur de telles informations, en l'occurrence BKK, relève du champ d'application personnel de ladite directive, alors même que cet auteur revêt la qualité d'organisme de droit public en charge d'une mission d'intérêt général, telle que la gestion d'un régime légal d'assurance maladie.

25 Aux fins de décider si un organisme national, tel que BKK, qui revêt un statut de droit public et est chargé de la gestion d'un régime légal d'assurance maladie, doit être considéré comme une «entreprise» au sens de la directive sur les pratiques commerciales déloyales et s'il est, en cette qualité, soumis aux prescriptions édictées par cette dernière dans le cas où, comme en l'occurrence, il fournit des informations trompeuses à ses affiliés, il importe de rappeler d'emblée que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union, qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée, doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause (voir, notamment, arrêts du 19 septembre 2000, *Linster*, C-287/98, Rec. p. I-6917, point 43; du 11 mars 2003, *Ansul*, C-40/01, Rec. p. I-2439, point 26, et du 30 juin 2011, *VEWA*, C-271/10, Rec. p. I-5815, point 25).

26 En conséquence, la qualification, le statut juridique ainsi que les caractéristiques spécifiques de l'organisme en question au titre du droit national sont dépourvus de pertinence pour les besoins de l'interprétation de ladite directive par la Cour et pour permettre à cette dernière de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi.

27 En vue de fournir une telle réponse, force est de constater que, si la directive sur les pratiques commerciales déloyales utilise invariablement le terme de «consommateur», elle désigne l'autre partie à une transaction commerciale portant sur un produit par les termes soit d'«entreprise», soit de «professionnel».

28 C'est ainsi que, aux termes de son article 3, paragraphe 1, ladite directive «s'applique aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs [...] avant, pendant et après une transaction».

- 29 Quant à l'article 2, sous d), de la même directive, il prévoit que la notion de «pratiques commerciales des entreprises vis-à-vis des consommateurs» vise «toute action, omission, conduite, démarche ou communication commerciale, y compris la publicité et le marketing, de la part d'un professionnel, en relation directe avec la promotion, la vente ou la fourniture d'un produit aux consommateurs». Le terme de «produit» est défini au même article, sous c), comme visant tout bien ou service, aucun secteur d'activité n'étant par ailleurs exclu.
- 30 Ledit article 2, sous b), définit la notion de «professionnel» comme désignant «toute personne physique ou morale qui, pour les pratiques commerciales relevant de [cette même] directive, agit à des fins qui entrent dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, et toute personne agissant au nom ou pour le compte d'un professionnel».
- 31 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de considérer que, pour les besoins de l'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales, les deux termes d'«entreprise» et de «professionnel» revêtent une signification et une portée juridique identiques. Au demeurant, c'est ce dernier terme qui est utilisé le plus fréquemment dans les dispositions de cette directive.
- 32 À cet égard, il ressort d'emblée de la rédaction de l'article 2, sous b), de la directive sur les pratiques commerciales déloyales que le législateur de l'Union a consacré une conception particulièrement large de la notion de «professionnel», laquelle vise «toute personne physique ou morale» dès lors qu'elle exerce une activité rémunérée et n'exclut de son champ d'application ni les entités poursuivant une mission d'intérêt général ni celles qui revêtent un statut de droit public.
- 33 Au surplus, au regard du libellé même des définitions énoncées à l'article 2, sous a) et b), de ladite directive, le sens et la portée de la notion de «professionnel» telle que visée par cette dernière doivent être déterminés par rapport à la notion, corrélative mais antinomique, de «consommateur», laquelle désigne tout particulier non engagé dans des activités commerciales ou professionnelles (voir, par analogie, arrêt du 19 janvier 1993, Shearson Lehman Hutton, C-89/91, Rec. p. I-139, point 22).
- 34 Or, ainsi qu'il ressort notamment de son article 1^{er} et de son considérant 23, la directive sur les pratiques commerciales déloyales vise à assurer un niveau commun élevé de protection des consommateurs en procédant à une harmonisation complète des règles relatives aux pratiques commerciales déloyales, y compris la publicité déloyale des professionnels à l'égard des consommateurs, qui portent atteinte aux intérêts économiques de ces derniers (voir, en ce sens, arrêt du 9 novembre 2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, Rec. p. I-10909, point 27).
- 35 Cet objectif poursuivi par la directive sur les pratiques commerciales déloyales, consistant à protéger pleinement les consommateurs contre des pratiques de cette nature, repose sur la circonstance que, par rapport à un professionnel, le consommateur se trouve dans une position d'infériorité, en ce qu'il doit être réputé économiquement plus faible et juridiquement moins expérimenté que son cocontractant (voir, par analogie, arrêt Shearson Lehman Hutton, précité, point 18).
- 36 Aussi la Cour a-t-elle déjà jugé que, aux fins de l'interprétation de ladite directive, la notion de consommateur revêt une importance primordiale et que les dispositions de celle-ci sont conçues essentiellement dans l'optique du consommateur en tant que destinataire et victime de pratiques commerciales déloyales (voir, en ce sens, arrêts du 12 mai 2011, Ving Sverige, C-122/10, Rec. p. I-3903, points 22 et 23, ainsi que du 19 septembre 2013, CHS Tour Services, C-435/11, point 43).

- 37 Or, dans une situation telle que celle en cause au principal, les affiliés de BKK, qui doivent à l'évidence être considérés comme des consommateurs au sens de la directive sur les pratiques commerciales déloyales, risquent d'être induits en erreur par les informations trompeuses diffusées par cet organisme en les empêchant de faire un choix en connaissance de cause (voir considérant 14 de cette directive) et en les amenant ainsi à prendre une décision qu'ils n'auraient pas prise en l'absence de telles informations, ainsi que le prévoit l'article 6, paragraphe 1, de la même directive. Dans ce contexte, le caractère public ou privé de l'organisme en cause de même que la mission spécifique que ce dernier poursuit sont dépourvus de pertinence.
- 38 Compte tenu de ce qui précède, il convient de reconnaître à un organisme tel que BKK la qualité de «professionnel» au sens de ladite directive.
- 39 L'interprétation qui précède est en effet la seule qui est de nature à assurer le plein effet à la directive sur les pratiques commerciales déloyales, en garantissant que, conformément à l'exigence d'un niveau élevé de protection des consommateurs, les pratiques commerciales déloyales soient combattues de manière efficace.
- 40 Une telle interprétation est également en harmonie avec la portée très large qui a déjà été reconnue à la même directive pour ce qui est de son champ d'application matériel (voir, en ce sens, arrêt *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag*, précité, point 21).
- 41 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que la directive sur les pratiques commerciales déloyales doit être interprétée en ce sens que relève de son champ d'application personnel un organisme de droit public en charge d'une mission d'intérêt général, telle que la gestion d'un régime légal d'assurance maladie.

Sur les dépens

- 42 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 (première chambre) dit pour droit:

La directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil («directive sur les pratiques commerciales déloyales»), doit être interprétée en ce sens que relève de son champ d'application personnel un organisme de droit public en charge d'une mission d'intérêt général, telle que la gestion d'un régime légal d'assurance maladie.

Signatures

* Langue de procédure: l'allemand.