

Message 303

Communication de la Commission - TRIS/(2021) 03467  
Directive (UE) 2015/1535  
Notification: 2021/0351/F

Observations de la Commission (article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535). Ces observations ne prolongent pas le délai de statu quo.

Observaciones - připomínky - Bemärkninger - Bemerkungen - Märkused - Παρατηρήσεις - Comments -  
Observations - Osservazioni - Piezīmes - Komentarai - Megjegyzések - Komentti - Opmerkingen - Uwagi -  
Observacoes - Komentáre-Pripombe - Huomautuksia - Synpunkter - Коментари - Comentarii.

No prolongan el plazo de statu quo - Doba pozastavení prací není prodloužena - Status quo fristen forlänges ikke -  
Keine Verlängerung des Status quo - Ooteaega ei pikendata - Δεν παρατείνει την προθεσμία του status quo -  
Standstill period not prolonged - Ne prolongent pas le délai de statu quo - Non prorogano il termine dello status  
quo - Bezdarbības periods netiek pagarināts - Atidėjimo periodas nepratęsiamas - A halasztási időszak nincs  
meghosszabbítva - Il-perjodu ta' waqfien mhux imtawwal - De status-quo-periode wordt niet verlengd - Okres  
odroczenia nie został przedłużony - Nao prolongam o prazo do statu quo - Períoda pozastavenia sa nepredžila -  
Obdobje mirovanja ni podaljšano - Eivāt jatka status quon määraaika - Förlänger inte tiden för status quo - Не се  
удължава периода на прекъсване - Perioada de stagnare nu se prelungește.

(MSG: 202103467.FR)

1. MSG 303 IND 2021 0351 F FR 20-09-2021 20-09-2021 COM 5.2 20-09-2021

2. Commission

3. DG GROW/E/3 - N105 04/63

4. 2021/0351/F - SERV

5. article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535

6. Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la Directive (UE) 2015/1535, les autorités françaises ont notifié à la Commission, le 17 juin 2021, le projet de loi « PROPOSITION DE LOI visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs » (le « projet notifié »).

Dans le message de notification, les autorités françaises précisent que le projet notifié a pour objet de modifier les dispositions de la Loi n° 81-766 du 10 août 1981 sur le prix des livres (« Loi relative au prix du livre ») afin, entre autres, de :

Permettre aux Ministres responsables de la culture et de l'économie de déterminer, sur proposition de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (« ARCEP »), un prix minimal pour les frais de livraison des nouveaux livres ;

Clarifier l'information des consommateurs en exigeant des détaillants de livres qu'ils affichent séparément sur tout support la fourniture de livres neufs et l'offre de livres d'occasion de manière à ce que l'utilisateur ne puisse penser qu'un nouveau livre peut être vendu à un prix différent de celui fixé par l'éditeur ou l'importateur.

Les autorités françaises ont également expliqué dans le message de notification que, afin d'adapter les règles existantes aux pratiques observées en matière de vente de livres en ligne, le projet notifié renforce les principes de la Loi relative au prix du livre afin de rétablir une concurrence loyale dans ce secteur. En particulier, les mesures proposées visent à lutter contre les pratiques commerciales d'une grande multinationale qui exploite la livraison quasi systématique de nouveaux livres à domicile, créant des conditions de concurrence sur les prix auxquelles les autres détaillants de livres ne peuvent s'aligner, ce qui est contraire aux principes énoncés dans la Loi relative au prix du livre.

Les services de la Commission ont adressé aux autorités françaises deux demandes d'informations complémentaires, respectivement les 15 et 27 juillet 2021. Les réponses fournies par les autorités françaises respectivement le 30 juillet et le 9 août 2021 sont prises en compte dans l'évaluation suivante.

L'examen du projet notifié a amené la Commission à émettre les observations suivantes.

#### 1. OBSERVATIONS

1.1. Analyse du projet notifié à la lumière du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la Directive sur le Commerce électronique

Article 3(1) et (2) de la Directive sur le Commerce électronique

En ce qui concerne les services de la société de l'information tels que définis à l'Article 1er(b) de la Directive (UE) 2015/1535, l'Article 3 de la Directive 2000/31/CE (ci-après la « Directive sur le Commerce électronique ») énonce dans le droit dérivé de l'Union la libre prestation des services trans-frontalière consacrée à l'Article 56 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »). L'Article 3 de la Directive sur le Commerce électronique repose sur le principe selon lequel les services de la société de l'information doivent être réglementés à la source de l'activité et sont, en principe, soumis au droit de l'État membre dans lequel le prestataire de services est établi (voir le considérant 22 de la Directive sur le Commerce électronique). Ce principe du marché intérieur est également appelé « le principe du pays d'origine » ou « le principe de contrôle par l'État d'origine ».

En vertu de l'Article 3(1), les États membres sont tenus de veiller à ce que les prestataires de services de la

société de l'information établis sur leur territoire respectent les dispositions applicables de leurs législations nationales respectives applicables aux prestataires de services de la société de l'information ou aux services de la société de l'information (« le domaine coordonné »). L'Article 3(2) dispose que les États membres ne peuvent, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre.

Les modifications apportées à la Loi relative au prix des livres, telles qu'elles ont été introduites par le projet notifié, relèvent du domaine coordonné de la Directive sur le Commerce électronique tel qu'il est défini à son Article 2(h), étant donné qu'elles imposent des obligations supplémentaires à la vente en ligne de livres en France (voir également l'affaire C-108/09, Ker Optika, paragraphe 28). Ces obligations ne concernent aucun des domaines énumérés à l'Annexe de la Directive sur le Commerce électronique, qui sont exemptés du champ d'application du principe du pays d'origine en vertu de son Article 3(3).

En ce qui concerne le champ d'application matériel du projet notifié, les services couverts par ce projet (par exemple, la vente en ligne de livres) relèvent du champ d'application de la Directive sur le Commerce électronique. Le considérant 18 de la Directive sur le Commerce électronique indique que les ventes en ligne de biens constituent un service de la société de l'information (voir également l'affaire C-108/09, Ker Optika, paragraphe 28).

En ce qui concerne le champ d'application territorial du projet notifié, les autorités françaises ont confirmé dans leur réponse aux questions posées par les services de la Commission à la demande d'informations complémentaires que les modifications proposées à la Loi relative au prix des livres s'appliqueront aux mêmes vendeurs de livres en France que la Loi initiale. Par conséquent, les nouvelles obligations imposées par le projet notifié s'appliqueront à tout vendeur de livres en France et vers la France, quel que soit le lieu d'établissement du vendeur. En pratique, cela signifie que les vendeurs de livres, en ligne et hors ligne, établis dans d'autres États membres que la France seront également couverts par les nouvelles obligations imposées par le projet notifié, dans la mesure où ils relèvent du champ d'application de la Loi relative au prix des livres.

Selon les statistiques disponibles, 21 % des livres achetés en France ont été vendus sur Internet en 2017. En ce qui concerne la vente en ligne de livres, les comparaisons des offres, y compris les tarifs de livraison, peuvent généralement être effectuées très rapidement et la possibilité de fournir une offre attrayante est essentielle pour accéder au marché de la vente de livres d'autres États membres. Par conséquent, la Commission est d'avis que les obligations imposées par le projet notifié pourraient entraîner une restriction à la libre prestation de services de la société de l'information en provenance d'autres États membres que la France au sens de l'Article 3(2) de la Directive sur le Commerce électronique.

En outre, une mesure constitue une discrimination de facto ou une discrimination indirecte si elle est intrinsèquement susceptible d'affecter les personnes physiques ou morales établies dans d'autres États membres plus que les personnes physiques ou morales de l'État membre d'accueil et lorsqu'il existe un risque de désavantage particulier pour les premières (voir, par exemple, l'affaire C-212/05, Hartmann, paragraphe 30). En outre, la libre circulation des services suppose que les opérateurs établis dans d'autres États membres ne disposent pas d'un établissement physique dans l'État membre d'accueil et n'aient pas besoin de le faire pour fournir leurs services.

En ce qui concerne la vente en ligne de livres, étant donné que les vendeurs à distance français sont plus susceptibles de disposer de l'infrastructure nécessaire pour offrir des alternatives viables à la livraison par la poste (par exemple, livraison dans des points de vente au détail ou par l'intermédiaire de points de vente physiques), les obligations imposées par la loi notifiée semblent affecter les détaillants en ligne qui ne sont pas présents en France de manière disproportionnée. Par conséquent, la Commission est d'avis que les obligations imposées par le projet notifié pourraient entraîner une discrimination de fait.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission est d'avis que les mesures du projet notifié pourraient entraîner une restriction de la libre prestation de services de la société de l'information en provenance d'autres États membres que l'Allemagne, énoncée à l'Article 3(2) la Directive sur le Commerce électronique.

1.2. Analyse des objectifs poursuivis par le projet notifié à la lumière du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la Directive sur le Commerce électronique

Article 3(4) de la Directive sur le Commerce électronique

L'article 3(4)(a)(i) de la Directive sur le commerce électronique énumère de manière exhaustive les raisons permettant de déroger aux principes énoncés à l'Article 3(1) et (2). Selon cette disposition, lue en combinaison avec l'Article 1er(6), des raisons d'ordre public, y compris la protection de la diversité culturelle, pourraient, en principe, justifier de s'écarter du principe du contrôle par l'État d'origine et de restreindre la liberté de fournir des services trans-frontaliers de la société de l'information.

L'Article 3(4)(a) prévoit également que toute dérogation doit être ciblée (« prise à l'encontre d'un service de la société de l'information »), compte tenu du préjudice, ou du risque grave et sérieux de préjudice, du service par rapport aux objectifs invoqués pour justifier les mesures restrictives. En outre, conformément aux points (ii) et (iii) de cette disposition, les mesures doivent être proportionnées à ces objectifs.

En outre, conformément à l'Article 3(4)(b), certaines conditions procédurales doivent être remplies pour qu'un État membre déroge au principe du contrôle par l'État d'origine. Plus précisément, avant de prendre les mesures restrictives en question, l'État membre « d'accueil » (en l'occurrence la France) devrait demander à l'État membre « d'origine » du ou des prestataires de services concernés de prendre des mesures pour résoudre le problème d'ordre public identifié. Si cet État membre ne prend pas de mesures (adéquates), il doit ensuite, avec la Commission, être informé de la mesure que l'État membre « d'accueil » a l'intention de prendre.

Toutefois, dans le message de notification, les autorités françaises justifient les dernières modifications de la Loi relative au prix du livre en se référant à l'objectif de rétablir une concurrence moins déloyale dans ce secteur (c'est-à-dire la vente de livres). Les autorités françaises notent que les modifications en question visent à contrecarrer les pratiques commerciales d'une grande multinationale qui exploite la livraison quasi systématique

de nouveaux livres à domicile, créant des conditions de concurrence sur les prix auxquelles les autres détaillants de livres ne peuvent s'aligner. Selon les autorités françaises, un tel comportement est contraire au principe de protection de la Loi relative au prix du livre, qui est fondé sur les prix fixes des livres.

Dans leur réponse du 30 juillet 2021 à la demande d'informations complémentaires de la Commission du 15 juillet 2021, les autorités françaises expliquent que le premier objectif d'intérêt public joint au projet notifié est la protection des livres en tant qu'objet culturel, ce qui contribue à l'objectif de préservation de la diversité culturelle et linguistique. Selon les autorités françaises, le projet notifié vise à mettre à jour le système national de prix fixes établi par la Loi relative au prix du livre, qui vise à limiter la possibilité de concurrence par les prix pour les ventes de livres. Le deuxième objectif d'intérêt public est le développement durable en rationalisant le flux de petits paquets de livres.

Les autorités françaises expliquent en outre qu'en l'absence de réglementation dans ce domaine, la situation actuelle permet à un puissant opérateur d'offrir pratiquement gratuitement la livraison de livres, exerçant ainsi une forme de concurrence par les prix avec laquelle aucun autre opérateur économique n'est en mesure de s'aligner. Cette situation se traduit inévitablement par une croissance constante de la part de marché de cet opérateur au détriment de la diversité des acteurs impliqués dans la vente au détail de livres, qui est une garantie de diversité éditoriale et donc de diversité culturelle. En outre, le fait que la livraison soit presque gratuite signifie également que les consommateurs peuvent utiliser ce service sans mesurer son impact sur l'environnement et sans rationaliser leurs pratiques.

La Commission tient à rappeler que des objectifs de nature purement économique ne sauraient justifier des restrictions aux libertés fondamentales du Traité (affaire C-398/95, *Ypourgos Ergasias* ; affaire C-164/99, *Portugaia Construções*). La protection des librairies ou la limitation de l'incitation économique pour les consommateurs ne sauraient constituer à elles seules un objectif primordial d'intérêt général. Ces objectifs ne peuvent être acceptés que s'ils servent de moyens appropriés et nécessaires à la réalisation d'une exigence impérative dans l'intérêt public.

La Commission reconnaît que les objectifs d'intérêt culturel sont explicitement reconnus par l'Article 167 du TFUE, l'article 1er(6) de la Directive sur le Commerce électronique et la Convention de l'UNESCO sur la Promotion et la Protection de la Diversité des Expressions Culturelles. En particulier, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré « la protection des livres en tant que biens culturels » comme une exigence impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier des mesures restreignant la libre circulation des marchandises (C-531/07, *LIBRO*). Par conséquent, sous certaines conditions, la Commission admet que la protection de la créativité et de la diversité culturelle peut constituer une exigence impérieuse dans l'intérêt général.

Néanmoins, selon la jurisprudence de la Cour, il est attendu des mesures susceptibles d'interdire ou d'entraver la prestation de services « qu'elles soient appliquées de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des raisons impérieuses, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent, et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre » (affaire C-55/94, *Gebhard*, paragraphe 37).

La Commission a des doutes quant à l'aptitude des mesures en cause à atteindre l'objectif d'intérêt culturel. En ce qui concerne l'égalité d'accès aux livres et à la culture, quelle que soit leur situation géographique, des consommateurs qui achètent via des filières à distance sont en principe en mesure d'acheter des livres dans des conditions différentes de celles qui les achètent dans des librairies, en particulier lorsque ces derniers sont en mesure de livrer des livres commandés au moyen de ventes à distance par l'intermédiaire de leurs points de vente physiques. Cela pourrait avoir pour effet de porter atteinte à l'objectif d'égalité d'accès aux livres dans de tels cas. En outre, en appliquant des conditions de vente restrictives aux circuits de vente à distance, certains des plus petits vendeurs à distance pourraient ne pas être en mesure de concurrencer les vendeurs de détail (briques et mortier) établis (par exemple, en offrant une livraison gratuite comme moyen d'attirer les consommateurs) et pourraient disparaître du marché. Cela semble également aller à l'encontre de l'objectif politique déclaré de fournir l'accès à un vaste réseau d'accès de détail. Enfin, en introduisant différentes conditions de vente associées légalement autorisées, selon le canal de vente, le projet notifié semble porter atteinte à l'objectif de la Loi relative au prix du livre qui a introduit le système de prix fixes, applicable dans les mêmes conditions à tous les vendeurs, quel que soit leur filière de vente. Cela semble aller à l'encontre de l'objectif politique déclaré de garantir une concurrence basée sur la qualité du service fourni aux consommateurs.

En outre, comme indiqué ci-dessus, les mesures restrictives ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt général. Selon la jurisprudence constante, « il appartient aux [...] autorités [nationales], lorsqu'elles adoptent une mesure dérogatoire à un principe consacré par le droit de l'Union, de prouver, dans chaque cas d'espèce, que ladite mesure est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Les raisons justificatives susceptibles d'être invoquées par un État membre doivent donc être accompagnées d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité de la mesure adoptée par cet État, ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation. (affaire C8/02 *Leichtle*, point 45 ; affaire C 73/08 *Bressol e.a.* paragraphe 71) ».

Les autorités françaises n'ont pas fourni une telle analyse dans le cadre de leur notification susceptible de faciliter l'appréciation de la proportionnalité de la mesure. Par exemple, il aurait été utile de fournir une évaluation détaillée de la manière dont les mesures proposées garantiraient l'égalité d'accès aux livres pour tous les lecteurs et de la manière dont ces mesures contribueraient à la réalisation de l'objectif de diversité culturelle. En ce qui concerne les librairies, les informations sur la façon dont la pratique de la livraison gratuite affecte le volume des ventes en ligne et ceux en librairie seraient également utiles. En outre, la Commission serait favorable à une analyse des différents coûts supportés par les vendeurs physiques et en ligne de livres et de l'impact des mesures proposées sur ces types de distribution, ainsi que sur l'effet que ces dispositions pourraient avoir sur le prix des livres après l'entrée en vigueur. Enfin, des précisions supplémentaires seraient utiles pour mieux comprendre dans quelle mesure les autorités françaises compétentes ont considéré des moyens moins restrictifs pour atteindre les

objectifs déclarés. Si les autorités françaises font référence à de tels moyens moins restrictifs dans leur réponse du 30 juillet 2021 à la demande d'informations complémentaires de la Commission du 15 juillet 2021, il ne ressort pas clairement de cette réponse quelles mesures alternatives, le cas échéant, ont été envisagées en l'espèce. En outre, conformément à la procédure prévue à l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique, les États membres qui invoquent cette disposition doivent suivre les étapes procédurales obligatoires, c'est-à-dire demander à l'État membre d'établissement des services ciblés d'agir et de notifier ultérieurement à cet État membre et à la Commission son intention de prendre des mesures, au cas où l'État membre d'établissement n'aurait pas pris de telles mesures ou si les mesures prises étaient inadéquates, comme l'exige l'article 3, paragraphe 4, point b). La Commission ne dispose d'aucune information selon laquelle cette exigence procédurale a été suivie par les autorités françaises en l'espèce.

Il ressort des considérations qui précèdent que le projet notifié est susceptible de créer des restrictions à la fourniture trans-frontière de services de la société de l'information par des prestataires établis dans un autre État membre. La Commission se demande si les mesures notifiées peuvent être considérées comme proportionnées pour la poursuite d'un objectif susceptible de justifier une dérogation au principe du contrôle par l'État d'origine. La Commission se demande également si le projet notifié satisfait aux exigences de ciblage « pour un service de la société de l'information donné ».

Sur base des informations dont elle dispose, la Commission doit donc conclure que les autorités françaises n'ont pas satisfait aux exigences énoncées à l'Article 3(4) de la Directive sur le Commerce électronique.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission invite les autorités françaises à tenir compte des observations précitées.

La Commission rappelle par ailleurs qu'une fois le texte définitif adopté, celui-ci doit être communiqué à la Commission conformément à l'Article 5(3) de la Directive (UE) 2015/1535.

Kerstin Jorna Directeur général Commission Européenne

Point de Contact pour la Directive (UE) 2015/1535

Fax: +32 229 98043

email: [grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu](mailto:grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu)