



Numéro de notification: 2022/683/F

DETAILED OPINION from the Commission

Message 318

Communication de la Commission - TRIS/(2023) 00106
Directive (UE) 2015/1535
Traduction du message 317
Notification: 2022/0683/F

Avis circonstancié de la Commission portant sur une règle relative aux services (article 6, paragraphe 2, troisième tiret de la directive (UE) 2015/1535). Cet avis circonstancié prolonge le délai de statu quo jusqu'au 14-02-2023.

Comunicado detallado - Podrobné vyjádření - Udførlig udtalelse - Ausführlichen Stellungnahme - Üksikasjalik arvamus - Εμπειριστωμένη γνώμη - Detailed opinion - Avis circonstancié - Parere circostanziado - Detalizēts atzinums - Detali nuomonė - Részletes vélemény - Opinioni dettaljata - Uitvoerig gemotiveerde mening - Opinia szczegółowa - Parecer circunstanciado - Podrobný úsudok - Podrobno mnenje - Yksityiskohtainen lausunto - Detaljerat yttrande - Подробно становище - Aviz detaliat - Aviz detaliat.

Amplia el plazo del estatu quo hasta 14-02-2023. - Prodlužuje lhůtu pro stávající stav až do 14-02-2023. - Fristen for status quo forlænges til 14-02-2023. - Die Laufzeit des Status quo wird verlängert bis 14-02-2023. - Praeguse olukorra tähtaega pikendatakse kuni 14-02-2023. - Παρατείνει την προθεσμία του status quo μέχρι την 14-02-2023. - Extends the time limit of the status quo until 14-02-2023. - Prolonge le délai de statu quo jusqu'au 14-02-2023. - Proroga il termine dello status quo fino al 14-02-2023. - Pagarina "status quo" laika periodu līdz 14-02-2023. - Pratęsia status quo laiko limitą iki 14-02-2023. - Meghosszabbítja a korábbi állapot határidejét 14-02-2023-ig. - Jestendi t-terminu ta' l-istatus quo sa 14-02-2023. - De status-quo-periode wordt verlengd tot 14-02-2023. - Przedłużenie status quo do 14-02-2023. - Prolonga o prazo do statu quo ate 14-02-2023. - Časový limit momentálneho stavu sa predĺži až do 14-02-2023. - Podaljša rok nespremenjenega stanja do 14-02-2023. - Jatkaa status quo määräaika 14-02-2023 asti - Förlänger tiden för status quo fram till: 14-02-2023 - Удължаване на крайния срок на статуквото до 14-02-2023 - Prelungește termenul status quo-ului până la 14-02-2023.

(MSG: 202300106.FR)

1. MSG 318 IND 2022 0683 F FR 14-02-2023 16-01-2023 COM 6.2(3) 14-02-2023

2. Commission

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

4. 2022/0683/F - SERV

5. article 6, paragraphe 2, troisième tiret 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 13 octobre 2022, le projet d'«arrêté relatif au montant minimal de tarification du service de livraison du livre» (ci-après l'«arrêté notifié»). Il met en œuvre l'article 1er, paragraphe 1, de la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs. La loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021, ayant pour objet de modifier les dispositions de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre («loi relative au prix du livre»), avait



déjà été notifiée à la Commission le 17 juin 2021, date à laquelle elle a été considérée comme un projet et enregistrée sous la référence 2021/351/F.

Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la même directive, la Commission a émis, le 20 septembre 2021, des observations concernant la loi n° 2021-1901 précédemment notifiée, à la lumière du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la directive 2000/31/CE (ci-après la «directive sur le commerce électronique»). Plus précisément, la Commission a estimé que la loi précédemment notifiée:

1) risquerait de donner lieu à une restriction de la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre que la France, inscrite à l'article 56 TFUE et à l'article 3, paragraphe 2, de la directive sur le commerce électronique;

2) ne satisferait pas aux exigences énoncées à l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique.

À la suite de ces observations, la Commission n'a pas reçu d'informations complémentaires de la part des autorités françaises sur la manière dont ces observations avaient été prises en compte.

Dans leur message de notification accompagnant la présente notification, les autorités françaises soulignent que l'arrêté notifié vise à mettre en œuvre l'article 1er, point I, paragraphe 2, de la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs. En particulier, le projet notifié prévoit un tarif minimal de livraison de 3 EUR pour toute commande de livres d'un montant inférieur à 35 EUR et l'expédition quasi-gratuite pour les commandes supérieures à ce seuil. Ce tarif minimal s'applique à la livraison de tout nouveau livre acheté en France, sauf si les commandes sont collectées auprès d'un détaillant de livres.

L'examen des dispositions pertinentes du projet notifié a amené la Commission à émettre l'avis circonstancié et les observations ci-après.

1. Avis circonstancié

Évaluation à la lumière de la directive sur le commerce électronique

Article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive sur le commerce électronique

Selon le message de notification, l'arrêté notifié aura le même champ d'application que la loi n° 2021-1901, qu'il met en œuvre.

Comme conclu dans l'évaluation de la notification 2021/351/F, le tarif de livraison minimal fixé par l'arrêté s'appliquera à tout vendeur de livres en France et vers la France, quel que soit le lieu d'établissement des vendeurs. En pratique, cela signifie que les vendeurs de livres, en ligne ou non, établis dans d'autres États membres que la France seront également couverts par l'arrêté, dans la mesure où ils relèvent du champ d'application de la loi relative au prix du livre. Par conséquent, l'arrêté notifié s'appliquerait également aux prestataires de services de la société de l'information établis dans d'autres États membres mais proposant leurs services en France. On entend par services de la société de l'information les services au sens de l'article 1er, point b), de la directive (UE) 2015/1535, consistant en la vente de livres par voie électronique.

Dans la mesure où l'arrêté notifié s'applique à la vente de livres en ligne, l'activité qui constitue un service de la société de l'information au sens de l'article 1er, point b), de la directive (UE) 2015/1535, l'article 3 de la directive sur le commerce électronique énonce dans le droit dérivé de l'Union la libre prestation des services transfrontaliers, consacrée à l'article 56 TFUE. L'article 3 de la directive sur le commerce électronique repose sur le principe selon lequel le contrôle des services de la société de l'information doit se faire à la source de



l'activité. Par conséquent -lesdits services de la société de l'information doivent en principe être soumis au régime juridique de l'État membre dans lequel le prestataire est établi (voir le considérant 22 de la directive sur le commerce électronique). En vertu de l'article 3, paragraphe 1, chaque État membre veille à ce que les services de la société de l'information fournis par un prestataire établi sur son territoire respectent les dispositions nationales applicables dans cet État membre applicables aux prestataires des services de la société de l'information ou aux services de la société de l'information («le domaine coordonné»). L'article 3, paragraphe 2, ajoute 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.

Le projet notifié relève du domaine coordonné de la directive sur le commerce électronique tel que défini à son article 2, point h), car il comporte une exigence qui concerne l'exercice de l'activité d'un service de la société de l'information. Le projet notifié ne porte sur aucun des domaines visés à l'annexe de la directive sur le commerce électronique, domaines qui sont exemptés du champ d'application du principe du pays d'origine conformément à son article 3, paragraphe 3.

La mise en place de frais minimaux de livraison de 3 EUR, à ajouter au prix moyen des livres vendus en France, devrait entraîner une augmentation significative du prix final que les détaillants, y compris ceux qui constituent des prestataires de services de la société de l'information, seront en mesure d'offrir aux consommateurs potentiels. Comme indiqué dans les observations de la Commission concernant la notification 2021/351/F, la possibilité de proposer une offre attrayante, permettant notamment une comparaison des prix du produit final (soit, par exemple, les frais de livraison) est essentielle pour accéder au marché de la vente de livres d'autres États membres. En outre, en ce qui concerne la vente en ligne de livres, les vendeurs à distance français sont plus susceptibles d'avoir une infrastructure leur permettant d'offrir des alternatives viables à la livraison par la poste (par exemple, livraison dans les points de vente au détail ou par l'intermédiaire de points de vente physiques). Par conséquent, la Commission est d'avis que le tarif minimal d'expédition établi dans l'arrêté notifié, en combinaison avec la loi n° 2021-1901, semble avoir une incidence plus lourde sur les détaillants en ligne qui n'ont aucune présence en France et pourrait entraîner une discrimination de facto à leur égard.

Par conséquent, et compte tenu également de l'évaluation de la notification 2021/351/F, la Commission estime que les obligations imposées par le projet notifié entraînent une restriction de la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'autres États membres que la France, interdite en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive sur le commerce électronique.

Article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique

L'article 3, paragraphe 4, point 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, paragraphes 1 et 2. L'article 3, paragraphe 4, point a), prévoit également que toute dérogation doit être ciblée («prises à l'encontre d'un service de la société de l'information»), compte tenu de l'atteinte, ou du risque sérieux et grave d'atteinte, 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 proportionnelles à ces objectifs.

Dans leur notification, les autorités françaises indiquent que l'objectif de la mesure notifiée est «de maintenir un réseau dense et diversifié de détaillants de livres, permettant de garantir l'accès du public le plus large à la diversité et la qualité de l'offre éditoriale et, ce faisant, de la création elle-même» et [...] «d'empêcher une pratique commerciale consistant à facturer des frais de livraison quasi-gratuits de manière systématique sans considération de l'équilibre économique de la transaction ou de l'activité». Selon eux, «[c]ette pratique nuit à la diversité des formes de commerce de livres, entre sites de vente en ligne et entre ces derniers et les commerces physiques, qui sont tous concurrents sur le même marché» [...] et «n'est par ailleurs pas équitable dans la mesure où elle favoriserait des opérateurs de taille considérable et acteurs dans des secteurs allant au-delà du secteur du livre».



Toutefois, aucun des objectifs mentionnés par les autorités françaises ne figure parmi ceux énumérés de manière exhaustive à l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique qui pourraient justifier une dérogation au principe du pays d'origine. Ces objectifs ne peuvent être acceptés que s'ils sont appropriés et nécessaires à la réalisation d'une exigence impérative d'intérêt général.

À cet égard, et comme c'était également le cas dans la précédente notification 2021/351/F, les autorités françaises n'ont pas fourni d'évaluation qui justifierait l'adéquation et la proportionnalité de cette mesure pour atteindre les objectifs invoqués. Cette évaluation est essentielle pour justifier toute dérogation au principe général énoncé à l'article 3 de la directive sur le commerce électronique. En l'absence d'une telle évaluation, la Commission ne peut déterminer comment un tarif minimal d'expédition pourrait conduire à la préservation d'une «offre culturelle riche et diversifiée» (c'est-à-dire l'objectif spécifique de la loi relative au prix du livre ayant introduit le système de prix unique du livre et que la mesure notifiée est censée soutenir, à supposer que cet objectif puisse être accepté au titre de l'article 3, paragraphe 4, point a), i), de la directive sur le commerce électronique).

En outre, conformément à l'article 3, paragraphe 4), point 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. À la connaissance de la Commission et sur la base des informations fournies dans le cadre de la présente notification, les autorités françaises n'ont pas satisfait aux exigences procédurales prescrites par l'article 3, paragraphe 4, point b).

Compte tenu de ce qui précède, la Commission est d'avis que l'adoption de l'arrêté notifié, en combinaison avec la loi n° 2021-1901, entraînera une restriction injustifiée à la libre circulation des services de la société de l'information sur le territoire français, en violation de l'article 3 de la directive sur le commerce électronique.

Évaluation au regard des articles 34 à 36 TFUE

En outre, la mesure notifiée (la fixation d'un tarif minimal de 3 EUR pour la livraison de toute commande inférieure à 35 EUR, à moins qu'ils ne soient collectés auprès d'un détaillant de livres) doit être appréciée à la lumière des articles 34 à 36 TFUE.

Restriction

Selon une jurisprudence constante, toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives et est, sur cette base, interdite par l'article 34 TFUE (voir, notamment, affaire 8/74, Dassonville, point 5).

Dans la mesure où les mesures notifiées ne concernent pas les caractéristiques des produits concernés, à savoir les livres, mais le régime sous lequel ceux-ci peuvent être vendus, elles doivent être considérées comme des règles relatives aux modalités de vente (affaires jointes C-267/91 et C-268/91, Keck et Mithouard, point 15). Toutefois, n'est pas apte à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce entre les États membres, au sens de la jurisprudence Dassonville, l'application à des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente, si ces dispositions remplissent deux conditions cumulatives: elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national et affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres (Keck et



Mithouard, point 16).

En l'espèce, la Commission s'interroge sur le respect de la deuxième condition, étant donné que les livres publiés en France sont bien plus susceptibles que les livres publiés dans d'autres États membres d'être disponibles chez des détaillants de livres établis sur le territoire français. Les livres publiés dans d'autres États membres et dans des langues autres que le français seraient particulièrement touchés. En outre, il convient de noter que les vendeurs établis dans d'autres États membres sont toujours des vendeurs à distance, de sorte qu'ils sont plus désavantagés par la mesure notifiée que les vendeurs établis en France (voir l'affaire C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung, point 23).

Par conséquent, les mesures notifiées constitueraient, de l'avis de la Commission, une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation de marchandises au titre de l'article 34 TFUE.

Justification

Une mesure qui constitue une mesure d'effet équivalent ne peut être justifiée que par l'un des motifs énumérés à l'article 36 TFUE ou par une exigence impérieuse d'intérêt général.

En ce qui concerne l'objectif de maintenir un réseau dense et diversifié de détaillants de livres, la Commission tient à rappeler que des objectifs purement économiques ne peuvent justifier des restrictions aux libertés fondamentales du traité (affaire C-398/95, Ypourgos Ergasias; affaire C-164/99, Portugaia Construções). Dans cette optique, la protection de certains types d'opérateurs économiques par rapport à d'autres ou la limitation de l'incitation économique pour les consommateurs ne sauraient, à elles seules, constituer une exigence impérieuse d'intérêt général.

Les autorités françaises invoquent également comme objectif des mesures notifiées «de garantir l'accès du public le plus large à la diversité et la qualité de l'offre éditoriale et, ce faisant, de la création elle-même». Les objectifs d'intérêt culturel sont explicitement reconnus par l'article 167 du TFUE. Dans ce contexte, la Cour de justice a reconnu que la protection du livre en tant que bien culturel peut être considérée comme une exigence impérieuse d'intérêt public susceptible de justifier des mesures de restriction à la libre circulation des marchandises (voir l'affaire C-531/07, LIBRO, point 34). Toutefois, les autorités françaises devraient encore démontrer que ces mesures sont propres à atteindre l'objectif fixé et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. En l'espèce, les autorités françaises n'ont pas fourni un tel raisonnement pour justifier une dérogation à l'article 34 TFUE.

En outre, les autorités françaises n'ont pas encore fourni d'évaluation de mesures alternatives moins restrictives qui auraient pu être prises en considération pour atteindre l'objectif déclaré en matière de politique culturelle. À cet égard, plusieurs contributions des parties prenantes reçues dans le cadre de la présente notification indiquent la possibilité de diverses mesures alternatives (par exemple, application ciblée ou différenciée fondée sur la disponibilité de titres, de catégories ou de formats de livres par les différents canaux de vente, réduction des tarifs postaux pour les librairies ou soutien à la numérisation des librairies).

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission émet un avis circonstancié prévu à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 selon lequel elle estime que le projet notifié pourrait être contraire aux dispositions susmentionnées de la directive sur le commerce électronique et aux articles 34 à 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, s'il devait être adopté sans tenir dûment compte des remarques ci-dessus.

La Commission rappelle aux autorités françaises qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 susmentionnée, l'émission d'un avis circonstancié entraîne pour l'État membre auteur du projet de règle technique l'obligation de reporter de quatre mois son adoption à compter de la date de sa communication.



Ce délai prend donc fin le 14 février 2023.

Par ailleurs, la Commission attire l'attention des autorités françaises sur le fait que, dans le cadre de cette disposition, l'État membre destinataire d'un avis circonstancié est tenu d'informer la Commission de la suite qu'il a l'intention de donner à un tel avis.

De plus, la Commission invite les autorités françaises à lui communiquer, dès son adoption, le texte définitif du projet de règle technique concerné, conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/1535.

Si le gouvernement français ne se conformait pas aux obligations découlant de la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règle technique à l'étude était adopté sans avoir dûment tenu compte des objections susmentionnées ou s'il constituait pour d'autres raisons une violation du droit de l'Union, la Commission pourrait entamer des procédures conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Observations

Évaluation au titre de la directive portant sur les services postaux

Conformément à l'article 12 de la directive 97/67/CE (telle que modifiée par les directives 2002/39/CE et 2008/6/CE) (ci-après la «directive sur les services postaux»), les États membres prennent des mesures pour que les tarifs de chacun des services faisant partie du service universel soient, entre autres, abordables et orientés sur les coûts.

La Commission note que, si les vendeurs de livres ne sont pas destinataires de l'article 12 de la directive sur les services postaux, qui s'applique exclusivement au service universel fourni par les prestataires du service universel, il serait toutefois pertinent de comprendre comment le tarif de 3 EUR pour la livraison d'articles d'une valeur inférieure à 35 EUR a été établi par rapport aux coûts de livraison sous-jacents.

En particulier, il convient de garder à l'esprit que la grande majorité des plus gros vendeurs de livres en ligne bénéficierait de tarifs forfaitaires pour les envois par correspondance qui ne dépendent pas du service universel, et qui seraient inférieurs aux tarifs du service universel. Les plus petits libraires en ligne ne peuvent se soumettre qu'aux tarifs du service universel, et les tarifs qu'ils pratiquent peuvent encore être supérieurs au tarif minimum imposé. En conséquence, alors que la mesure notifiée réduirait la différence entre les tarifs pratiqués par les petits et par les gros vendeurs en ligne, étant donné que ces derniers ne peuvent facturer moins de 3 EUR, les tarifs des petits opérateurs sont susceptibles de rester plus élevés et de ne pas être concurrentiels face à ceux des opérateurs plus importants. En conséquence, les consommateurs en ligne peuvent être enclins à privilégier l'achat auprès des plus gros vendeurs, et non auprès des petits opérateurs que la mesure notifiée a l'intention de favoriser.

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

Les services de la Commission sont ouverts à une coopération et à une discussion étroite avec les autorités françaises sur les solutions possibles aux problèmes mis en lumière dans le plein respect du droit de l'Union.

Thierry Breton
Membre de la Commission
Commission européenne

Point de contact Directive (UE) 2015/1535
Fax: +32 229 98043
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu



EUROPEAN COMMISSION
GROWTH DIRECTORATE-GENERAL

Single Market for goods
Prevention of Technical Barriers