



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 14.4.2025  
C(2025) 2452 final

Son Excellence  
M. Antonio Tajani  
Ministère des affaires étrangères et de la  
coopération internationale  
Piazzale della Farnesina, 1 00135 Rome  
Italie

**Objet :           Notification 2025/22/IT**

**Projet de loi annuel sur les petites et moyennes entreprises –  
Chapitre IV (articles 12 à 17) «Lutte contre les faux avis»**

**Émission d'un avis circonstancié, conformément à l'article 6,  
paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015**

**Communication d'observations en vertu de l'article 5, paragraphe 2,  
de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015**

Monsieur,

Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535 <sup>(1)</sup>, les autorités italiennes ont notifié à la Commission, le 17 janvier 2025, le projet intitulé *«projet de loi annuelle sur les petites et moyennes entreprises – chapitre IV (articles 12 à 17) «Lutte contre les faux avis»* (ci-après le «projet notifié»).

D'après le message de la notification, le chapitre IV du projet notifié introduit des dispositions visant à lutter contre les faux avis et à protéger les consommateurs des risques et des influences qui en découlent. Le projet notifié vise les avis en ligne relatifs aux produits, prestations et services proposés par les entreprises de restauration et les établissements touristiques situés en Italie, y compris ceux de type hébergement et thermalisme, ainsi que toute forme d'attraction touristique proposée sur le territoire italien.

Comme décrit plus en détail ci-dessous, le projet notifié définit les exigences relatives aux avis, les droits et les interdictions des entités examinées. Par ailleurs, le projet de texte notifié confie à l'Autorité garante de la concurrence et du marché (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ci-après «AGCM») l'exercice de pouvoirs d'enquête et de sanction; et à l'Autorité de régulation des communications (Autorità per le Garanzie

---

<sup>1</sup>) Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, JO L 241 du 17.9.2015, p. 1.

nelle Comunicazioni, ci-après «AGCOM»), également coordinatrice pour les services numériques désignée conformément à l'article 49, paragraphe 3, du règlement (UE) 2022/2065, la mission de faciliter l'adoption de codes de conduite par les intermédiaires et les entités actives dans la diffusion d'avis en ligne. L'AGCOM est également chargée, en vertu du projet de texte notifié, de l'élaboration de lignes directrices non contraignantes visant à promouvoir ces codes de conduite, et assurera le suivi de l'adoption, par l'AGCM, de lignes directrices fournissant des orientations pour la mise en conformité avec le projet notifié.

En ce qui concerne le projet notifié, la Commission a adressé aux autorités italiennes, le 31 janvier 2025, des demandes d'informations supplémentaires afin d'obtenir des éclaircissements sur les mesures du projet notifié. Les réponses fournies par les autorités italiennes dans leur réplique aux demandes d'informations supplémentaires du 18 février 2025 sont prises en compte dans l'évaluation suivante, dans la mesure où elles ont permis de clarifier l'objectif du projet.

L'examen des dispositions pertinentes notifiées a conduit la Commission à émettre l'avis circonstancié et les observations suivantes.

## **1. Introduction**

Selon le message de notification et l'analyse d'impact accompagnant la notification, et comme l'ont confirmé les autorités italiennes dans leur réponse à la demande d'informations supplémentaires, le projet notifié vise à protéger les consommateurs contre les risques et les influences des faux avis en ligne.

La Commission partage cet objectif, qui est conforme à ceux du cadre juridique de l'Union régissant la fourniture de services numériques, en particulier le règlement (UE) 2022/2065 (le Digital Services Act, ci-après «DSA») <sup>(2)</sup> et la directive 2000/31/CE (directive sur le commerce électronique) <sup>(3)</sup>, ainsi qu'à la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs, notamment la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur <sup>(4)</sup> (ci-après «la directive PCD»), dans la mesure où le projet notifié régit les pratiques entre professionnels et consommateurs en matière d'avis. À cet égard, la Commission souligne que le DSA constitue une solution réglementaire efficace à l'échelle de l'Union pour atteindre certains des objectifs poursuivis par le projet notifié. Le DSA établit un ensemble commun de règles à l'échelle de l'Union, imposant un large éventail d'obligations aux fournisseurs de services intermédiaires afin de lutter contre la diffusion de contenus illicites en ligne, tout en visant à préserver et améliorer le fonctionnement du marché intérieur. En outre, comme le précise son article 1er, la

---

<sup>2</sup>() Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), JO L 277 du 27.10.2022, p. 1-102.

<sup>3</sup>() Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (directive sur le commerce électronique), JO L 178 du 17.7.2000, p. 1-16.

<sup>4</sup>() 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»).

protection des consommateurs constitue l'un des principes directeurs du DSA <sup>(5)</sup>. Par ailleurs, la directive PCD énonce à la fois des règles générales visant les pratiques commerciales trompeuses et plusieurs exigences spécifiques concernant les avis de consommateurs dans le cadre des relations entre professionnels et consommateurs.

La Commission prend note du message de notification et des documents qui l'accompagnent, ainsi que de la réponse des autorités italiennes aux demandes d'informations complémentaires transmises par les services de la Commission. Bien qu'elle partage l'objectif du projet notifié, à savoir la protection des consommateurs contre les contenus illicites et préjudiciables en ligne, tels que les faux avis, l'examen des dispositions pertinentes dudit projet a conduit la Commission à formuler l'avis circonstancié et les observations suivants.

## **2. Avis circonstancié**

### **2.1. Évaluation à la lumière du règlement sur les services numériques**

#### **2.1.1. Applicabilité du règlement sur les services numériques**

Certaines dispositions du projet notifié, et en particulier les articles 12 à 17 de son chapitre IV, relèvent du champ d'application du règlement sur les services numériques (DSA).

#### **A) Obligations du projet notifié applicables aux fournisseurs de services intermédiaires**

Premièrement, en ce qui concerne le champ d'application personnel du projet notifié, ce dernier régit la publication d'avis en ligne relatifs à des produits, avantages et services proposés sur le territoire italien. À cet effet, le projet notifié établit un ensemble d'obligations qui, conformément à son article 12, s'appliquent aux services intermédiaires en ligne tels que définis à l'article 3 du DSA. À ce titre, le projet notifié impose des exigences relatives au contenu et aux conditions de fourniture des services intermédiaires en ligne. Comme il ressort de l'article 12 du projet notifié, ces activités doivent être exercées par des fournisseurs de «services intermédiaires» au sens de l'article 3 du DSA. Le fait que le projet notifié s'appliquerait aux fournisseurs de tels services a été confirmé par les autorités italiennes dans leur réponse aux demandes d'informations complémentaires transmises par les services de la Commission.

Deuxièmement, en ce qui concerne le champ d'application matériel du projet notifié, celui-ci introduit certaines obligations et conditions relatives à la publication des avis en ligne. Ces obligations seraient applicables aux fournisseurs de services intermédiaires en ligne. L'article 13 du projet notifié impose aux fournisseurs de services intermédiaires l'obligation de veiller à ce que les destinataires des services soient en mesure d'identifier l'auteur de l'avis et de vérifier que l'avis est fiable et émane d'un utilisateur ayant effectivement utilisé ou acheté le produit, l'avantage ou le service. L'article 13 du projet notifié régit également les possibilités pour l'entité évaluée de contester l'avis ou d'en demander le retrait.

---

<sup>50</sup>) Affaire 40/69, Bollmann, EU:C:1970:12, para 4; Affaire 74/69, Krohn, EU:C:1970:58, paras 4 et 6; et affaires réunies C-539/10 P & C-550/10 P, Stichting Al-Aqsa, EU:C:2012:711, para 87 (sur le risque de définitions divergentes en vertu du droit de l'Union et du droit national).

En réglementant les aspects susmentionnés, le projet notifié établit des règles imposant des obligations aux fournisseurs de services intermédiaires quant au contenu diffusé par l'intermédiaire de leurs services, dans le but de protéger les consommateurs. La Commission constate que, dans la mesure où le projet notifié poursuit le même objectif que le DSA en matière de protection des consommateurs et qu'il le fait en imposant des obligations relatives à la fourniture de services intermédiaires en ligne, il relève du champ d'application matériel du DSA.

#### B) Obligations du projet notifié applicables aux autorités nationales compétentes

En ce qui concerne le champ d'application de l'ensemble supplémentaire d'obligations énoncées dans le chapitre IV du projet notifié, l'article 15 de ce dernier habilite le coordinateur pour les services numériques italien, c'est-à-dire l'AGCOM, à faciliter l'adoption de codes de conduite par les intermédiaires et les entités actives dans la diffusion des avis en ligne. De tels codes de conduite viseraient à identifier des mesures visant à réduire efficacement, y compris par des moyens technologiques adaptés, toute distorsion des informations fournies aux consommateurs au moyen d'avis non authentiques et, en tout état de cause:

- à prouver l'identité du consommateur aux fins de la soumission de l'avis;
- à garantir que les avis publiés proviennent de consommateurs qui ont utilisé le service ou le produit;
- lorsque la possibilité de soumettre un avis est prévue, garantir le respect de l'article 13 du projet notifié;
- à garantir la transparence et l'impartialité dans la gestion des avis;
- à veiller à ce que les avis soient suffisamment détaillés pour permettre un contre-examen et le droit de réponse des parties impliquées;
- à garantir l'exactitude et l'exhaustivité des informations publiées, tout en empêchant l'association d'avis à des contenus promotionnels non déclarés;
- à réglementer la suppression des avis, en empêchant leur suppression injustifiée;
- à permettre ou faciliter la détection d'activités frauduleuses;
- à empêcher l'utilisation de notes fondées sur des critères peu clairs ou inexpliqués, ou qui, en tout état de cause, pourraient induire les consommateurs en erreur.

Par ailleurs, l'article 15 du projet notifié habilite l'AGCM à émettre des lignes directrices non contraignantes pour la promotion de ces codes de conduite et à fournir des orientations aux fins de la conformité avec le projet notifié. L'AGCM est également habilitée, en vertu de l'article 15 du projet notifié, à adopter des lignes directrices fournissant des recommandations aux entreprises sur la manière de garantir que les avis en ligne sont authentiques.

La Commission observe que, dans la mesure où les dispositions susmentionnées du projet notifié habilitent et obligent les autorités italiennes à faciliter l'adoption de codes de conduite et à émettre des lignes directrices pour se conformer au chapitre IV du projet notifié, qui relève du champ d'application du DSA, elles relèvent également du champ d'application du DSA.

### 2.1.2. Effet d'harmonisation complète du DSA

Tout d'abord, la Commission rappelle que le DSA est un instrument législatif horizontal qui harmonise pleinement les règles relatives à la fourniture de services intermédiaires dans l'Union <sup>(6)</sup>, contenant des règles visant à résoudre certains des problèmes que le chapitre IV du projet notifié cherche à résoudre. En particulier, le DSA prévoit un ensemble de règles pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union qui imposent une large gamme d'obligations aux prestataires de services intermédiaires concernant la responsabilité et les devoirs de ces prestataires, afin de lutter contre la diffusion de contenus illégaux en ligne, tout en préservant et améliorant le fonctionnement du marché intérieur. De plus, comme l'indique son article 1er, la protection des consommateurs est l'un des principes directeurs du DSA. Garantir un environnement en ligne sûr, fiable et transparent pour les consommateurs figure également parmi les principaux objectifs du DSA, comme précisé, entre autres, dans ses considérants 24, 40 et 72 à 74, pour lesquels il prévoit un ensemble de dispositions applicables aux fournisseurs de plateformes en ligne.

En tant que règlement, le DSA ne permet pas de mesures nationales de transposition <sup>(7)</sup>. En effet, conformément à l'article 288 du TFUE, les règlements sont directement applicables dans toute l'Union et, par conséquent, dans tous les États membres. Contrairement aux directives, les mesures nationales d'exécution ne sont donc pas autorisées en ce qui concerne les règlements, sauf si le règlement lui-même laisse aux États membres le soin d'adopter les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour assurer l'application effective des dispositions dudit règlement <sup>(8)</sup>. Il est donc essentiel que les États membres évitent d'adopter une législation nationale susceptible de faire double emploi avec les dispositions du DSA. Tout chevauchement de ce type entraînerait une fragmentation du marché intérieur, ce que les règles harmonisées de la législation sur les services numériques visent précisément à éviter, et entraînerait une insécurité juridique importante tant pour les fournisseurs de services intermédiaires que pour les bénéficiaires de ces services.

#### A) Obligations du projet notifié applicables aux fournisseurs de services intermédiaires

La Commission prend note des explications fournies par les autorités italiennes dans leur réponse aux demandes d'informations supplémentaires adressées par les services de la Commission, selon lesquelles le projet notifié n'ajouterait aucune obligation aux fournisseurs de services intermédiaires au-delà de celles déjà énoncées dans les articles 6, 14, 16, 17, 20, 34 et 35 du DSA (telles qu'imposées à chaque fournisseur de services intermédiaires) et ne ferait donc pas double emploi avec le cadre harmonisé établi par ce règlement. Cependant, cela demeure peu clair pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, les autorités italiennes indiquent dans leur réponse à la demande d'informations supplémentaires que les fournisseurs de plateformes en ligne sont simplement tenus d'appliquer leurs obligations en vertu de ces dispositions du DSA, en ce qui concerne les avis qui ne respectent pas les exigences du projet notifié, par exemple, en supprimant les avis non conformes conformément à l'article 6 du DSA. La

---

<sup>6)</sup> Voir le considérant 9 du règlement (UE) 2022/2065.

<sup>7)</sup> Affaire 40/69, Bollmann, EU:C:1970:12, para 4; Affaire 74/69, Krohn, EU:C:1970:58, paras 4 et 6; et affaires réunies C-539/10 P & C-550/10 P, Stichting Al-Aqsa, EU:C:2012:711, para 87 (sur le risque de définitions divergentes en vertu du droit de l'Union et du droit national).

<sup>8)</sup> Affaire C-606/10, ANAFE, EU:C:2012:348, para 72.

Commission rappelle que, bien que l'article 6 du DSA harmonise l'exemption de responsabilité limitée pour les services d'hébergement, il n'impose pas d'obligation de retrait. Par conséquent, l'obligation visée aux articles 13 et 14 du projet notifié entraînerait des obligations supplémentaires pour les fournisseurs de services intermédiaires, autres que celles prévues par le DSA.

D'autre part, d'après les informations fournies aux services de la Commission par les autorités italiennes, il n'est pas clair comment les fournisseurs de services intermédiaires relevant du champ d'application du projet notifié sont censés se conformer aux exigences relatives à l'identification de l'utilisateur soumettant l'avis et à la vérification de la fiabilité et de l'authenticité des avis. Même si les autorités italiennes ont expliqué que le projet notifié n'introduit aucune obligation de surveillance *ex-ante* à l'égard des fournisseurs concernés, elles affirment que l'identification de l'auteur de l'avis est une exigence pour garantir la transparence et l'authenticité de l'avis. Il est difficile de comprendre comment les fournisseurs de services intermédiaires concernés sont censés vérifier cela, c'est-à-dire s'ils doivent uniquement se fier aux informations fournies par l'utilisateur ou s'ils doivent procéder à des recherches factuelles supplémentaires ou surveiller le contenu disponible sur leurs services afin de vérifier si l'utilisateur a fourni des informations concernant son identité et si les avis sont fiables et authentiques. Par conséquent, sur la base des informations mises à disposition, la Commission ne peut exclure que les dispositions pertinentes du projet notifié n'entraînent des obligations pour les fournisseurs de services intermédiaires autres que celles prévues par le DSA, obligations qui impliquerait des exercices généraux d'enquête et de suivi du contenu disponible de leurs services, contraires à l'article 8 du DSA.

En outre, il ressort des informations fournies par les autorités italiennes que le projet notifié cherche à établir les conditions dans lesquelles les avis seraient considérés comme du contenu illégal en vertu du droit national. S'il est vrai que le DSA ne régit pas ce qui constitue un contenu illégal et/ou nuisible, puisque cela doit être réglementé par d'autres lois applicables de l'Union ou nationales, conformément au droit de l'Union, la Commission encourage les autorités italiennes à clarifier cet aspect dans la version finale du projet notifié.

#### B) Obligations du projet notifié applicables aux autorités compétentes nationales

La Commission note que l'article 45 du DSA exige que la Commission et le Conseil, c'est-à-dire le groupe consultatif indépendant des coordinateurs pour les services numériques, créé en vertu de l'article 61, paragraphe 1, du DSA, encouragent et facilitent l'élaboration de codes de conduite volontaires à l'échelle de l'Union. Ces codes de conduite devraient contribuer à la bonne application du DSA, en tenant compte des défis spécifiques liés à la lutte contre les différents types de contenu illégal et les risques systémiques concernant les très grandes plateformes en ligne (VLOP) et les très grands moteurs de recherche en ligne (VLOSE), y compris les risques pour la protection des consommateurs. Conformément à la logique de l'harmonisation complète du DSA, ces codes de conduite sont également envisagés comme des instruments à l'échelle de l'Union permettant une application correcte et cohérente du DSA dans toute l'Union. Dans la mesure où le projet notifié prévoit l'adoption de tels codes de conduite couvrant le champ d'application du DSA par les autorités italiennes seules, il fait double emploi avec la logique d'harmonisation complète du DSA.

Par ailleurs, en ce qui concerne la fourniture de services intermédiaires par de très grandes plateformes en ligne et de très grands moteurs de recherche en ligne, l'article 35, paragraphe 3, du DSA habilite la Commission, en coopération avec les coordinateurs pour les services numériques, à publier des lignes directrices sur l'application de l'obligation de mettre en place des mesures raisonnables, proportionnées et efficaces ciblant les risques systémiques identifiés conformément à l'article 34 du DSA par les prestataires de ces services. À ce titre, cette habilitation contenue dans le DSA inclut les mesures visant à atténuer les risques systémiques liés à la diffusion de contenu illégal et les impacts négatifs sur un niveau élevé de protection des consommateurs, chevauche les obligations prévues par l'article 15 du projet notifié à l'égard des autorités italiennes.

Enfin, dans la mesure où les codes de conduite et les lignes directrices adoptés conformément à l'article 15 du projet notifié couvriraient des questions déjà abordées par le DSA et s'appliqueraient aux prestataires de services intermédiaires en ligne n'ayant pas leur établissement principal en Italie, ou ayant désigné leur représentant légal en Italie en l'absence d'établissement, ils empièteraient sur les obligations établies et les compétences prévues dans le DSA vis-à-vis des coordinateurs pour les services numériques désignés en vertu de son article 49, paragraphe 3, ainsi que sur les principes de coopération entre la Commission et ces autorités nationales compétentes, établis par le DSA. De manière similaire, en ce qui concerne notamment les prestataires de VLOP et de VLOSE, dans la mesure où l'article 15 du projet notifié couvre des questions régies par le DSA, il fait double emploi avec les habilitations définies dans les articles 45 et 35, paragraphe 3, du DSA. En se basant sur les remarques contenues dans les sections ci-dessus, la Commission considère que le projet notifié fait double emploi avec le régime d'harmonisation complète établi par le DSA, interférant ainsi avec celui-ci. Pour ces raisons, le projet notifié est jugé incompatible avec l'effet d'harmonisation complète du DSA.

### 2.1.3. Système de surveillance et d'exécution

Pour que le DSA soit pleinement efficace dans la poursuite de nos objectifs communs, telle la protection des consommateurs, qui est également visée par le projet notifié, il est essentiel de préserver l'effet d'harmonisation du DSA ainsi que son système de surveillance et d'application.

Conformément au chapitre IV du DSA, la surveillance et l'application du DSA sont assurées par les États membres et la Commission, en étroite coopération. À cette fin, l'article 49 du DSA impose aux États membres de désigner une ou plusieurs autorités compétentes chargées de la surveillance et de l'application de ce règlement, dont l'une est désignée comme leur coordinateur pour les services numériques. Les autorités compétentes désignées s'acquittent de leurs tâches dans le plein respect du système de surveillance et de contrôle de l'application prévu par la législation sur les services numériques et, comme indiqué aux articles 56 et 57 du DSA, au moyen d'une coopération étroite et d'une assistance mutuelle, d'une part, entre les coordinateurs pour les services numériques nationaux désignés (et les autres autorités compétentes) et, d'autre part, entre ces autorités nationales et la Commission.

Conformément au projet notifié, l'AGCM est chargée de l'exercice des pouvoirs d'enquête et de sanction à l'égard des obligations qui y sont énoncées. Dans la mesure où cette habilitation relèverait des domaines régis par le DSA, comme décrit dans les présents avis circonstancié et commentaires, la Commission demande donc aux autorités italiennes de veiller à ce que le projet notifié ne mette pas en péril l'architecture de supervision et d'application du DSA.

Pour les raisons susmentionnées, la Commission émet un avis circonstancié conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535.

La Commission rappelle aux autorités italiennes que, conformément à cette disposition, l'émission d'un avis circonstancié impose à l'État membre qui est l'auteur du projet de règle technique notifié concerné de reporter son adoption de quatre mois à compter de la date de sa notification. Ce délai prend donc fin le 20 mai 2025.

En outre, la Commission attire l'attention des autorités italiennes sur le fait que, en vertu de la même disposition, l'État membre destinataire d'un avis circonstancié est tenu d'informer la Commission de l'action qu'elle entend entreprendre à l'égard d'un tel avis.

Si les autorités italiennes ne respectent pas les obligations prévues par la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet notifié à l'examen est adopté sans tenir compte des objections soulevées ou est autrement contraire au droit de l'Union, la Commission est prête à engager une procédure à l'encontre de l'Italie, conformément à l'article 258 du TFUE.

### **3. Commentaires**

#### **3.1 Évaluation à la lumière de la directive sur le commerce électronique**

La Commission note que les autorités italiennes n'ont pas répondu dans la mesure suffisante à la demande d'informations supplémentaires concernant la directive sur le commerce électronique, en particulier son article 3.

La Commission invite les autorités italiennes à clarifier les obligations relatives aux services de la société de l'information ainsi que la portée territoriale du projet notifié, qui devraient être conformes à l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique tel qu'interprété par la CJUE <sup>9)</sup>. En particulier, l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique définit les circonstances et les procédures dans lesquelles un État membre de destination, c'est-à-dire l'État membre dans lequel les services de la société de l'information sont fournis par un prestataire établi dans un autre État membre, peut déroger, le cas échéant, au principe du contrôle par l'État d'origine, pour les raisons énumérées de manière exhaustive à l'article 3, paragraphe 4, point a), de la directive et dans le respect des exigences de fond et de procédure énoncées à son article 3, paragraphe 4, points a) et b). La Commission attire l'attention des autorités italiennes sur la jurisprudence récente de la Cour de justice à cet égard, qui rappelle les limites de l'invocation de l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique à cette fin. Comme le confirme la jurisprudence, les exigences imposées aux fournisseurs établis dans d'autres États membres ne doivent pas être applicables à une *«catégorie de services de la société de l'information donnée décrite en termes généraux et s'appliquant indistinctement à tout prestataire de cette catégorie»* (mise en évidence ajoutée). Au contraire, toute demande adressée à des prestataires transfrontaliers établis

---

<sup>9)</sup> Arrêt du 9 novembre 2023 dans l'affaire C-376/22, ECLI:EU:C:2023:835, points 59 et 60.



dans d'autres États membres doit identifier avec précision les prestataires de services concernés, ainsi que l'État membre d'établissement, et satisfaire aux exigences énoncées à l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique pour pouvoir bénéficier de l'exemption prévue par cette disposition.

### **3.2 Évaluation à la lumière de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (directive «PCD») et du règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 («RGPD»)**

La Commission note que le projet notifié fait référence, dans son article 12, à l'objectif de la protection des consommateurs <sup>(10)</sup>.

Dans ce contexte, la Commission note que la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (ci-après la «directive PCD») prévoit une harmonisation complète des règles des États membres en matière de pratiques commerciales déloyales dans l'objectif de protéger les intérêts économiques des consommateurs.

La directive «PCD» interdit les pratiques trompeuses et comprend également des dispositions spécifiques concernant les avis des consommateurs. Cela signifie que les États membres ne peuvent imposer des exigences plus restrictives que celles prévues par la directive, même en vue d'atteindre un niveau plus élevé de protection des consommateurs, sauf si la directive les y autorise explicitement. Plus précisément:

- Le point 23 ter de l'annexe I de la directive «PCD» interdit aux professionnels d'affirmer que des avis sur un produit sont envoyés par des consommateurs qui ont effectivement utilisé ou acheté le produit, sans prendre de mesures raisonnables et proportionnées pour vérifier qu'ils émanent de tels consommateurs;
- Le point 23 quater de la même annexe interdit d'envoyer ou de charger une autre personne morale ou physique d'envoyer de faux avis afin de promouvoir des produits. Il interdit également de déformer des avis de consommateurs à cette même fin;
- Enfin, les professionnels qui donnent accès à des avis doivent indiquer aux consommateurs si et comment ils garantissent que les avis publiés émanent de consommateurs, conformément à l'article 7, paragraphe 6, de la directive «PCD».

Dans la demande d'informations supplémentaires envoyée le 11 février 2025, les services de la Commission ont demandé aux autorités italiennes de clarifier l'interaction entre le projet notifié et les règles actuelles concernant les avis, transposant la directive «PCD». Les questions portaient sur les destinataires des obligations prévues dans le projet de mesure et sur la question de savoir si celle-ci impose des obligations supplémentaires aux

---

<sup>10</sup>() Ce chapitre, conformément à l'article 117, deuxième alinéa, point e), de la Constitution et aux principes de l'Union européenne dans le domaine de la concurrence et dans le but de protéger les consommateurs contre les risques et les influences qui découlent des faux avis, réglemente la publication d'avis en ligne relatifs aux produits, performances et services proposés par des entreprises de restauration et des installations touristiques situées en Italie, y compris celles de type hôtelier et thermal, ainsi qu'à toute forme d'attraction touristique proposée sur le territoire italien, afin d'identifier l'utilisateur soumettant l'avis et de vérifier que l'avis est fiable et provient d'un consommateur qui a effectivement utilisé ou acheté le produit, la performance ou le service.

professionnels, tels que les plateformes d'avis, qui collectent et mettent à disposition des avis concernant les établissements du secteur de l'accueil en Italie.

La Commission prend note des explications fournies par les autorités italiennes, selon lesquelles le projet de loi ne va pas au-delà des dispositions pleinement harmonisées de la directive «PCD» à l'égard des avis des utilisateurs et qu'il n'introduit pas d'obligations supplémentaires pour les professionnels, tels que les plateformes d'avis, qui collectent et mettent à disposition des avis concernant les établissements du secteur de l'accueil en Italie.

La Commission prend également note de l'explication selon laquelle l'objectif de l'interdiction de «la promotion et du conditionnement du contenu des avis au moyen de mesures incitatives» (prévue à l'article 14 du projet de loi) est d'interdire les incitations qui prédéterminent le contenu des avis. La Commission comprend que cette disposition vise à prévenir la soumission de faux avis, tels que ceux interdits par le point 23 quater de l'annexe I de la directive «PCD».

En ce qui concerne spécifiquement l'obligation d'identification des auteurs des avis (article 13), la Commission prend note de l'explication selon laquelle le projet de loi n'introduit aucune obligation de surveillance préalable (ex ante) et ne requiert pas l'adoption de mesures techniques spécifiques visant à la vérification préalable des informations personnelles des auteurs des avis, ni à limiter l'accès des utilisateurs aux avis au motif que le professionnel ne détient pas d'informations personnelles permettant d'identifier l'auteur de l'avis.

Néanmoins, la Commission tient à rappeler que la conformité avec la directive «PCD», qui harmonise pleinement les règles relatives aux avis des consommateurs, deviendrait pertinente si le projet de loi imposait également des obligations aux professionnels concernés (plateformes d'avis), par exemple, en imposant à ces professionnels de rejeter ou de retirer les avis lorsque l'auteur de l'avis les soumet en dehors du délai prescrit de quinze jours ou simplement parce que le professionnel ne détient pas les informations personnelles permettant d'identifier l'auteur de l'avis au-delà de celles nécessaires pour que le professionnel puisse s'assurer que l'auteur de l'avis a effectivement utilisé ou acheté le service d'accueil en question.

La Commission a également demandé des clarifications concernant l'obligation d'identifier les auteurs des avis à la lumière du règlement général sur la protection des données (RGPD) [règlement (UE) 2016/679]<sup>(11)</sup>. Dans ce contexte, la réponse des autorités italiennes n'est pas suffisante pour déterminer si la mesure législative envisagée respecte les exigences du RGPD. En particulier, il n'est pas clair si la mesure proposée serait nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir vérifier que la personne laissant un avis a effectivement utilisé ou acheté le service d'accueil concerné.

Enfin, la Commission souhaite attirer l'attention des autorités italiennes sur le fait qu'elle promeut actuellement une initiative non législative concernant un «code de conduite pour les avis et évaluations en ligne sur les hébergements touristiques», fondée sur la participation des parties prenantes, y compris des plateformes en ligne, des fournisseurs d'hébergement et des représentants de la protection des consommateurs. Ce code vise à garantir une plus grande transparence et fiabilité des avis en ligne pour les

---

<sup>11</sup>) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1–88.

consommateurs et les entreprises du secteur du tourisme et de l'hébergement. Il permettra également de favoriser une coopération et une cohésion accrues dans l'espace numérique de l'industrie de l'hébergement touristique.

La Commission invite les autorités italiennes à tenir compte des observations ci-dessus dans le texte final du projet notifié et dans sa mise en œuvre.

La Commission rappelle par ailleurs aux autorités italiennes qu'une fois le texte définitif adopté, elles doivent le communiquer à la Commission conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/1535.

Veillez croire, Monsieur, à l'assurance de ma haute considération,

Pour la Commission,

Stéphane Séjourné  
Vice-présidente exécutive