



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.10.2023
C(2023) 7417 final

Son Excellence
Madame Catherine Colonna
Ministre de l'Europe et des Affaires
étrangères
37, Quai d'Orsay
F-75351 Paris
France

Objet : Notification 2023/461/FR

Dispositions législatives visant à sécuriser et réguler l'espace numérique

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

Émission d'observations prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015

Madame la Ministre,

Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535 ⁽¹⁾, les autorités françaises ont notifié à la Commission, le 24 juillet 2023, les articles 1er à 10 bis, 22, 28, 29 et 36 du projet « *Dispositions législatives visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique* » (ci-après le « projet notifié »). La présente notification fait suite à la notification 2023/352/FR « *Projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique* » (ci-après la « notification 2023/352/FR ») concernant le précédent projet de dispositions législatives, avant les amendements du Sénat français. Par rapport à la notification 2023/352/FR, dans la présente notification les autorités françaises ont formellement notifié à la Commission les articles 1er, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10 et 36 du projet de loi à la suite des amendements du Sénat français, et ont ajouté les dispositions

¹) 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.

suivantes qui n'étaient pas incluses dans la notification précédente : Articles 2 bis, 4 bis, 4 ter, 5 bis, 10 bis A, 10 bis, 22, 28 et 29. ⁽²⁾ ⁽³⁾

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

1. Introduction

La Commission partage les objectifs des dispositions notifiées visant à protéger les mineurs en ligne, notamment contre les contenus susceptibles de nuire à la santé, au développement physique, mental et moral des mineurs, comme les contenus pornographiques. Bien que ces contenus puissent être légaux dans les États membres, les mineurs ne devraient pas y avoir accès lorsqu'ils utilisent des services en ligne. Afin de garantir que les mineurs puissent utiliser les services en ligne en toute sécurité, les plateformes pouvant être utilisées par des mineurs doivent jouer leur rôle et assumer rapidement leurs responsabilités.

La Commission note également que les objectifs des dispositions notifiées sont clairement alignés sur ceux du cadre juridique européen en matière de services en ligne, notamment le règlement (UE) 2022/2065 (le règlement sur les services numériques, ci-après « DSA »)⁽⁴⁾ et la directive 2000/31/CE (la directive sur le commerce électronique)⁽⁵⁾.

Dans ce contexte, la Commission souhaite souligner que le DSA fournit une solution réglementaire efficace, à l'échelle européenne, aux problèmes que les dispositions notifiées se donnent pour objectif de résoudre. Le DSA prévoit un ensemble commun de règles européennes qui imposent aux fournisseurs de services d'hébergement et aux plateformes en ligne un large éventail d'obligations afin de lutter contre les contenus illicites et préjudiciables en ligne, tout en renforçant le marché unique européen. Étant un règlement de l'UE, le DSA est directement applicable dans tous les États membres, sans qu'il soit nécessaire d'adopter des mesures d'exécution.

Bien que le DSA soit d'application directe, comme expliqué ci-dessous, le cadre juridique européen prévoit des outils qui permettront aux autorités françaises d'atteindre leurs objectifs, notamment : (i) l'article 3 de la directive sur le commerce électronique en ce qui concerne les restrictions que la France souhaite imposer aux services de la société de l'information qui ne sont pas établis en France; et (ii) l'article 9 du DSA en ce qui concerne la possibilité d'émettre injonctions aux fournisseurs de services intermédiaires de manière transfrontalière.

²⁾ L'évaluation suivante prend en compte les éclaircissements fournis par les autorités françaises, y compris ceux concernant la notification 2023/352/FR, dans la mesure où ces éclaircissements concernent les dispositions qui font également partie de la présente notification et qui sont toujours pertinentes.

³⁾ Cet avis circonstancié et ces observations sont limités aux dispositions du projet de loi qui ont été notifiées.

⁴⁾ 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 (loi sur les services numériques) JO L 277 du 27.10.2022, p. 1-102.

⁵⁾ 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 à 16.

La Commission invite les autorités françaises à exploiter ces outils lors de l'élaboration de la version définitive de la loi à la lumière de l'avis circonstancié et des observations suivantes.

2. Avis circonstancié

2.1. Évaluation à la lumière de la directive sur le commerce électronique

a) Applicabilité de la directive sur le commerce électronique

Le projet de loi notifié relève du champ d'application de la directive sur le commerce électronique.

Premièrement, concernant le champ d'application subjectif des dispositions notifiées : selon le projet de loi notifié et comme l'ont confirmé les autorités françaises dans leurs réponses, la catégorie des « *services de communication au public en ligne* » utilisée dans le projet de loi notifié est définie à l'article 1er de la loi 2004- 575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, qui transpose la directive sur le commerce électronique en droit français. ⁽⁶⁾ Par conséquent, le projet notifié s'applique aux services de la société de l'information tels que définis à l'article 1er, paragraphe 1, point b), de la directive (UE) 2015/1535 et donc également au sens des articles 1er et 2 de la directive sur le commerce électronique, dans la mesure où ils remplissent les conditions qui y sont mentionnées.⁽⁷⁾

Deuxièmement, concernant le champ d'application matériel des dispositions notifiées : les règles énoncées dans le projet de loi notifié concernent notamment la modération des contenus et l'accessibilité des mineurs aux services de la société de l'information. Ces obligations relèvent donc du domaine coordonné de la directive sur le commerce électronique, comme indiquée à son article 2, points h) et i), et ont donc été analysées au regard de cette directive.

b) Article 3, paragraphes 1, 2 et 4, de la directive sur le commerce électronique

La Commission constate que les dispositions du projet de loi notifié s'appliquent aux services de la société de l'information offrant leurs services sur le territoire français, quel que soit leur pays d'établissement.

À cet égard, la Commission rappelle que l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive sur le commerce électronique établissent le « principe du contrôle par l'État d'origine » selon lequel les services de la société de l'information doivent être réglementés à la source de leur activité. Ils sont donc, en règle générale, soumis au droit de l'État membre dans lequel les fournisseurs de ces services sont établis.

Toutefois, ce principe n'est pas absolu. L'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique définit les circonstances et les procédures selon lesquelles un État membre destinataire peut déroger à ce principe afin d'imposer certaines mesures.⁽⁸⁾

⁶⁾ En vertu de cet article, les « *services de communication au public en ligne* » sont définis en faisant écho à la définition des services de la société de l'information énoncée dans la directive (UE) 2015/1535.

⁷⁾ Notamment, « *tout service presté normalement contre rémunération, à distance par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services* ».

⁸⁾ Cfr. Conclusions de l'avocat général dans l'Affaire C-376/22, ECLI:EU:C:2023:467, points 63 à 74, publiées le 8 juin 2023.

La Commission invite les autorités françaises à exploiter au maximum les flexibilités offertes par l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique.

2.2. Évaluation à la lumière du DSA

a) Applicabilité du DSA

Le projet de loi notifié relève du champ d'application du DSA.

Premièrement, concernant le champ d'application subjectif des dispositions notifiées : selon les informations fournies dans la notification, les articles 1er à 6 du projet de loi notifiée modifient la loi française n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Dans les réponses à la demande d'informations complémentaires envoyées par les services de la Commission, les autorités françaises précisent que la notion de « *services de communication au public en ligne* » du projet de loi notifiée comprend les fournisseurs de services intermédiaires, de services d'hébergement et de plateformes en ligne tels que définis à l'article 3 du DSA ⁽⁹⁾. Les autorités françaises expliquent également que l'article 22 du projet de loi notifié définit les catégories de services pertinents de son champ d'application en les alignant aux définitions du DSA et que les « *fournisseurs de services d'accès à internet* » constituent des services de simple transport au sens de l'article 3, point g) sous i), du DSA. Les autorités françaises précisent par ailleurs que les dispositions du projet notifié s'appliquent à l'ensemble des « *services de communication au public en ligne* », y compris ceux qui ne sont pas établis en France ⁽¹⁰⁾ et y compris les très grandes plateformes en ligne ou les très grands moteurs de recherche en ligne ⁽¹¹⁾.

Deuxièmement, concernant le champ d'application matériel des dispositions notifiées : les autorités françaises confirment que l'objectif du projet notifié est de renforcer la sécurité et la fiabilité de l'espace en ligne, notamment en ce qui concerne la protection des mineurs contre les contenus illicites ou préjudiciables. Cette préoccupation est l'un des principaux objectifs politiques poursuivis par le DSA, comme l'expliquent les considérants 40, 71 et 81 du règlement. Le projet de loi notifié vise donc à atteindre les mêmes objectifs que ceux poursuivis par le DSA, qui inclut, bien entendu, lorsqu'il s'agit de mineurs, la protection contre les contenus préjudiciables, comme les contenus, pornographiques dans l'ensemble de l'UE.

b) Effet d'harmonisation du DSA

Le DSA vise à contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur des services intermédiaires en établissant des règles harmonisées pour un environnement en ligne sûr, prévisible et fiable. Notamment il établit un cadre réglementaire concernant la responsabilité et le devoir de diligence des fournisseurs de services intermédiaires en ce qui concerne leurs obligations de lutter contre les contenus illicites et préjudiciables sur leurs services. Ceci est souligné dans le neuvième considérant du DSA.

Dans ce contexte, la Commission rappelle que, étant un règlement, en règle générale, le DSA ne nécessite pas des mesures nationales d'exécution. En conséquence, dans la

⁹⁾ L'article 3 du DSA définit les services intermédiaires par référence à la définition établie à l'article 1er, paragraphe 1, point b), de la directive (UE) 2015/1535, et donc comme des services de la société de l'information au sens de l'article 2, point a), de la directive sur le commerce électronique.

¹⁰⁾ À cet égard, voir section 2.1.b) de cette lettre.

¹¹⁾ À cet égard, voir section 2.2.c) de cette lettre.

mesure où les dispositions notifiées reproduisent ou correspondent aux mêmes obligations couvertes par le DSA, elles ne sont pas conformes au DSA. La Commission attire l'attention des autorités françaises par exemple sur l'article 22, paragraphe 5, points III), V) et VIII), deuxième alinéa, du projet de loi notifié, qui relèvent du champ d'application des articles 6, 16 et 18 du DSA. ⁽¹²⁾ La Commission invite les autorités françaises à assurer l'alignement de la loi finale sur le principe d'applicabilité directe du DSA dans tous les États membres. ⁽¹³⁾

La Commission rappelle aussi que la protection des mineurs, qui constitue une catégorie particulièrement vulnérable des destinataires de services intermédiaires en ligne, est un aspect essentiel du DSA. Le DSA contient une disposition consacrée à la protection des mineurs en ligne (article 28). De plus, le DSA comprend également d'importantes obligations supplémentaires applicables aux très grandes plateformes en ligne et très grands moteurs de recherche en ligne pour ce qui concerne la protection des mineurs. Ces derniers doivent (i) identifier et (ii) atténuer tout risque systémique pour la protection des mineurs et les droits des enfants (articles 34 et 35).

En particulier, le DSA fait référence aux systèmes de vérification de l'âge comme exemple de mesures d'exécution efficaces et ciblées visant à protéger les droits de l'enfant (article 35). Les services de la Commission ont annoncé un exercice de coopération avec les États membres dans le domaine concret des systèmes de vérification de l'âge pour la mise en œuvre des règles du DSA. La Commission est déterminée à collaborer avec les autorités nationales des États membres possédant une expertise en la matière pour identifier les meilleures pratiques et normes dans le domaine de la vérification de l'âge. Cette coopération s'appuierait sur les mesures existantes au niveau national, y compris celles résultant de la transposition de la directive (UE) 2018/1808 ⁽¹⁴⁾, et tiendrait compte des initiatives pertinentes en cours, ainsi que de l'état de l'art et des pratiques actuelles du marché. Les meilleures pratiques et normes qui en résulteraient pourraient alors faire partie d'une solution à l'échelle européenne qui pourrait être transmise aux plateformes en ligne pour l'application de leurs obligations au titre du DSA. Compte tenu de l'expertise particulière de l'Autorité de régulation des médias (ARCOM) et du Pôle français d'Expertise de la Régulation Numérique (PEReN) en la matière, la France est appelée à jouer un rôle moteur dans cet exercice, au bénéfice de toute la nouvelle génération d'Européens.

Toutefois, en l'absence d'une solution à l'échelle de l'Union pour vérifier l'âge des utilisateurs, la Commission comprend le souhait de la France d'introduire des mesures transitoires au sein de sa juridiction dans le respect du droit de l'Union. Dans ce contexte, la loi nationale pourrait prévoir une solution transitoire mais il devrait également

¹²⁾ La Commission constate que l'article 22, paragraphe 5, point III du projet de loi notifié semble reproduire *verbatim* l'article 6 du DSA.

¹³⁾ Cfr. *Affaire 40/69, Bollmann*, EU:C:1970:12, para 4; *Affaire 74/69, Krohn*, EU:C:1970:58, paras 4 and 6; and affaires réunies C-539/10 P & C-550/10 P, *Stichting Al-Aqsa*, EU:C:2012:711, para 87. La Commission constate que le rapport du Conseil d'État français sur le projet qui allait devenir le projet de loi notifié est parvenu à la même conclusion : « *Le Conseil d'État estime que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle mais proposent de ne pas retenir celles qui excèdent ce qu'exigent strictement la mise en œuvre du règlement «DSA»* » (points 52 et 55). [avis_ce_ecoi23092701_cm_10.05.2023.pdf](#) ([legifrance.gouv.fr](#)).

La Commission constate que les mesures de transposition en droit français des articles 12 à 15 de la directive sur le commerce électronique (qui ont été abrogés et remplacés par les articles 4 à 8 du DSA), ainsi que toute référence à ces mesures de transposition dans le droit national, devraient également être formellement abrogées.

¹⁴⁾ JO L 303 du 28.11.2018, p. 69.

envisager un mécanisme permettant de retirer ou abroger toute mesure nationale qui deviendrait redondante une fois la solution technique européenne est mise en œuvre.

c) Système de surveillance et d'exécution

Afin de garantir la pleine efficacité du DSA dans la poursuite de nos objectifs partagés, notamment la protection des mineurs, il est essentiel de préserver l'effet d'harmonisation du DSA et également son système de supervision et de mise en application.

Conformément au chapitre IV du DSA, la supervision et la mise en application du DSA reposent sur une coopération étroite, d'une côté, entre les coordinateurs nationaux désignés pour les services numériques (et d'autres autorités compétentes) dans le cadre du principe du pays d'origine et, d'autre côté, entre ces autorités nationales et la Commission (articles 55 et 56 du DSA).

À cet égard, la Commission constate que le projet notifié confie la supervision et la mise en application des dispositions notifiées aux seules autorités françaises, y compris en ce qui concerne les fournisseurs de services ne relevant pas de la juridiction de la France ⁽¹⁵⁾ et les très grandes plateformes en ligne ou les très grands moteurs de recherche.

La Commission invite les autorités françaises à veiller à ce que la loi finale soit alignée sur l'architecture de supervision et de mise en application du DSA. ⁽¹⁶⁾

d) Absence d'obligations générales de surveillance

Le DSA ne concerne pas la détermination des contenus illicites. Il appartient uniquement aux États membres comme la France de déterminer ce qui est considéré comme une infraction (pénale) dans leur territoire, ce qui peut donner lieu à l'émission d'ordonnances de suppression à l'encontre de fournisseurs de services intermédiaires, notamment pour retirer ou rendre l'accès impossible à certains contenus considérés comme illégaux en vertu des lois nationales.

Dans ce contexte, c'est également aux États membres d'identifier les autorités nationales compétentes habilitées à adresser des injonctions avec des obligations de suivi (« follow on ») aux fournisseurs de services intermédiaires suite à l'établissement d'un crime, y compris ceux qui sont établis hors du territoire français.

Cependant, il est essentiel de assurer que l'interprétation des dispositions pertinents soit conforme avec l'article 8 du DSA (qui interdit des obligations générales de surveillance et de recherche active de faits par les plateformes) et les droits fondamentaux concernés.

Notamment cela concerne :

- Les obligations des fournisseurs de plateformes en ligne, dont l'activité n'est pas l'édition de contenu : en particulier, l'obligation d'afficher un message d'avertissement préalable avant l'accès à certains types de contenus pornographiques devrait seulement appliquer dès qu'ils sont informés de

¹⁵() À cet égard, voir section 2.1.b) de cette lettre.

¹⁶() Dans son rapport évoqué, le Conseil d'État a également noté que la Commission est le seul organe compétent pour la surveillance et l'exécution des obligations du DSA en vertu de la section 5 du chapitre III à l'égard des très grandes plateformes en ligne et des très grands moteurs de recherche désignés (point 64).

l'existence de ce type de contenu sur leurs services (article 4A du projet de loi notifié).

- Les obligations de mettre en œuvre des mesures pour bloquer tout autre compte détenu par la personne condamnée et pour empêcher la création de nouveaux comptes par la personne condamnée, tout au long de l'exécution de la peine : en particulier, il serait souhaitable d'indiquer clairement qu'il appartient exclusivement à l'autorité administrative d'identifier les « autres comptes ».

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission émet par la présente un avis circonstancié prévu à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535.

La Commission rappelle aux autorités françaises que, conformément à cet article, l'émission d'un avis circonstancié entraîne pour l'État membre auteur du projet de règlement technique concerné à reporter son adoption de quatre mois à compter de la date de sa notification. Ce délai prend donc fin le 27 novembre 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 des suites qu'il a l'intention de donner à un tel avis.

En particulier en ce qui concerne la vérification de l'âge, la Commission invite les autorités françaises à échanger au niveau technique, afin de garantir que les normes techniques nationales favorisent le développement de solutions techniques à l'échelle de l'Union, sans entraver ce progrès. De plus, la Commission invite les autorités françaises à lui communiquer, dès son adoption, le texte définitif du projet de règlement technique concerné, conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/1535.

Si les autorités françaises ne se conforment pas aux obligations prévues par la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règlement technique à l'examen est adopté sans qu'il soit tenu compte des objections évoquées ou s'il est autrement contraire au droit de l'Union européenne, la Commission se réserve la possibilité d'engager une procédure à l'encontre de la France, conformément à l'article 258 du TFUE.

3. Observations

La Commission note que plusieurs dispositions du projet notifié habilite les autorités françaises compétentes à adresser des injonctions aux fournisseurs de services intermédiaires, y compris pour bloquer l'accès ou supprimer certains contenus retenus

comme illégaux en vertu du droit national ou pour bloquer l'accès aux services qui reproduisent totalement ou substantiellement le même contenu.

À cet égard, la Commission souhaite rappeler aux autorités françaises, d'une part, l'importance de garantir le respect de l'article 8 du DSA ⁽¹⁷⁾ et, d'autre part, les procédures et conditions énoncées à l'article 9 du DSA afin de garantir que ces injonctions puissent produire tous les effets escomptés dans l'architecture du DSA. En effet, l'article 9 du DSA précise que de telles injonctions peuvent être émises de façon transfrontalière et il établit certaines conditions minimales spécifiques que les injonctions administratives ou judiciaires émanant d'un État membre doivent remplir pour que leur transmission donne lieu à l'obligation pour les fournisseurs de services intermédiaires d'informer les autorités compétentes de l'effet donné à ces injonctions.

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 identifiés, dans le plein respect du droit de l'Union.

Veillez croire, Madame la Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Pour la Commission,

Thierry Breton
Membre de la Commission



¹⁷ () Affaire C-18/18, *Glawischnig-Piesczek contre Facebook*, ECLI : EU:C:2019:821.