



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 27.9.2024
C(2024) 6939 final

Son Excellence
Péter Szijjártó
Ministre des affaires étrangères et du
commerce de Hongrie
1027 Budapest, Bem rakpart 47.

Objet: Notification 2024/344/HU

Projet de loi limitant l'accès à des contenus pornographiques sur internet pour la protection des enfants et modifiant certaines lois relatives aux services de commerce électronique et à la publicité

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

Excellence,

Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535 ⁽¹⁾, les autorités hongroises ont notifié à la Commission, le 27 juin 2024, le projet «*Loi [...] de 2024 limitant l'accès aux contenus pornographiques sur internet pour la protection des enfants et modifiant certaines lois relatives aux services de commerce électronique et à la publicité*» (ci-après dénommé «le projet notifié»).

Selon le projet de loi notifié, les prestataires de services de la société de l'information (notamment ceux chargés de la mise en cache et d'hébergement ainsi que ceux chargés des moteurs de recherche en ligne) sont tenus d'exploiter un système électronique facilement accessible, transparent et adapté à l'utilisateur sur leur site internet, afin de faciliter le signalement et la suppression de tout contenu portant atteinte aux droits de la personnalité des mineurs. En outre, les fournisseurs d'accès internet ont l'obligation de garantir un service de filtrage des sites pornographiques selon la préférence des parents, d'informer à l'avance l'abonné de la possibilité d'un service sûr, gratuitement, et de fournir un service non filtré dans le cas de services fixes (à domicile). Le filtrage est effectué à partir d'une liste noire régulièrement mise à jour qui est établie par l'Autorité nationale des médias et de l'info-communication concernant des sites internet les plus visités spécifiquement dédiés au contenu pornographique,

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.

Par ailleurs, le projet notifié modifie la législation antérieure sur les exigences et les restrictions imposées à la publicité commerciale. Dans le cas de la publicité publiée par des fournisseurs de services d'applications ou des fournisseurs de services de plateformes de partage de vidéos, le projet de loi impose à ces fournisseurs de mettre en évidence le «caractère publicitaire» que revêtent leurs communications commerciales, y compris le fait que la publicité pourrait s'adresser tout particulièrement à des enfants ou à des mineurs. Les autorités hongroises expliquent que la modification des règles relatives à la publicité vise à élargir les restrictions actuellement en vigueur sur les fournisseurs de publicité, en vue d'inclure également les activités des influenceurs qui touchent un large éventail de jeunes.

Dans le cadre du projet notifié, les services de la Commission ont adressé aux autorités hongroises une demande d'informations complémentaires le 15 juillet 2024 afin d'obtenir des éclaircissements sur les mesures du projet notifié. Les réponses apportées par les autorités hongroises le 1 août 2024 sont prises en considération dans l'évaluation suivante.

L'examen des dispositions pertinentes notifiées a conduit la Commission à émettre l'avis circonstancié suivant.

1. Introduction

La Commission tient compte du message de notification et de la réponse des autorités hongroises à la demande de renseignements supplémentaires, selon lesquels le projet notifié vise à garantir que les enfants puissent utiliser l'internet en toute sécurité, un objectif découlant en grande partie de l'engagement pris par la Hongrie en faveur de la protection des enfants contre les effets néfastes des activités hors ligne et en ligne.

La Commission adhère à l'objectif du projet de loi notifié dans la mesure où il vise à protéger les mineurs en ligne, notamment contre les contenus pornographiques, susceptibles de nuire à leur développement. 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.

La Commission constate également que les objectifs des dispositions notifiées sont conformes à ceux du cadre juridique européen pour les services en ligne, en particulier le règlement (UE) 2022/2065 (règlement sur les services numériques, ci-après «le DSA») ⁽²⁾ et la directive 2000/31/CE (directive sur le commerce électronique) ⁽³⁾. Plus précisément, le règlement sur les services numériques vise à garantir un environnement en ligne sûr, prévisible et digne de confiance dans lequel les droits fondamentaux consacrés par la Charte sont protégés. La Commission tient à noter que les dispositions du DSA visant à protéger les mineurs ont été renforcées au cours du processus législatif, conformément à des modifications apportées à la proposition de la Commission présentée spécialement par le Conseil.

²⁾ 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 (DSA), JO L 277 du 27.10.2022, p. 1-102.

³⁾ 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.

Par ailleurs, la Commission a lancé un appel à contribution, le 31 juillet 2024, pour des lignes directrices sur la protection des mineurs en ligne au titre du DSA dans le but de recueillir des retours d'information pour ses prochaines lignes directrices sur la protection des mineurs en ligne. Une fois adoptées, ces lignes directrices détermineront comment les fournisseurs de plateformes en ligne doivent mettre en œuvre des niveaux de protection de la vie privée, de sécurité et de sûreté pour les mineurs en ligne, comme l'exige le DSA. ⁽⁴⁾

La Commission tient à souligner que le DSA apporte une solution réglementaire efficace à l'échelle de l'Union pour certains des objectifs poursuivis par le projet notifié. Le DSA prévoit un ensemble commun de règles de l'Union qui imposent un large éventail d'obligations aux fournisseurs de services d'hébergement et de plateformes en ligne afin de lutter contre les contenus illicites et préjudiciables en ligne, tout en renforçant le marché unique européen. En tant que règlement du droit de l'Union, le DSA est directement applicable dans tous les États membres, sans qu'il soit nécessaire d'adopter des mesures d'exécution.

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 entre dans le champ d'application de la directive sur le commerce électronique.

En premier lieu, pour ce qui est du champ d'application personnel du projet notifié, celui-ci réglemente certains aspects des services de commerce électronique et des services de la société de l'information, modifiant la loi CVIII de 2001. Le projet notifié définit en particulier, comme l'ont souligné les autorités hongroises, des règles applicables aux services de la société de l'information (y compris les fournisseurs de services Internet, les fournisseurs de services de cache et d'hébergement, ainsi que les fournisseurs de moteurs de recherche en ligne). Le projet notifié s'applique ainsi aux fournisseurs de services de la société de l'information tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe 1, point b), de la directive (UE) 2015/1535 et donc également au sens des articles 1^{er} et 2 de la directive sur le commerce électronique, dans la mesure où ils remplissent les conditions qui y sont énoncées.

En second lieu, quant au champ d'application matériel du projet notifié, les règles énoncées dans le projet notifié concernent en particulier l'obligation pour les fournisseurs de services de la société de l'information de mettre en place certaines mesures visant à empêcher l'accès des mineurs aux contenus pornographiques et à la publicité pour adultes. Le projet notifié oblige notamment les prestataires de services à mettre en œuvre les mesures suivantes pour l'exercice de leurs activités:

- En ce qui concerne les fournisseurs de services internet:
 - o de ne fournir l'accès filtré à internet au titre d'une formule tarifaire donnée qu'à la demande expresse de l'abonné et de fournir un service internet non filtré en l'absence de demande de l'abonné (article 6);

⁴⁰ [La Commission lance un appel à contributions pour des lignes directrices sur la protection des mineurs en ligne dans le cadre du règlement sur les services numériques | Façonner l'avenir numérique de l'Europe \(europa.eu\)](#).

- o d'offrir simultanément la possibilité de bénéficier d'un service internet filtré et non filtré à partir du même point d'accès d'abonné, à titre gratuit (article 6);
- En ce qui concerne les fournisseurs de services de cache et d'hébergement, et les fournisseurs de moteurs de recherche en ligne:
 - o d'exploiter sur leur site internet un système électronique facilement accessible, transparent et adapté à l'utilisateur qui facilite la transmission de la notification selon laquelle les informations mises à disposition par le prestataire de services portent atteinte aux droits de la personnalité du mineur (article 1^{er});
- En ce qui concerne les sites de vente d'applications et les services de plateformes de partage de vidéos:
 - o d'indiquer une référence à la nature de la publicité et de préciser si elle s'adresse à des mineurs (article 10).

Les obligations énoncées dans le projet notifié relèvent donc du domaine coordonné de la directive sur le commerce électronique, tel qu'énoncé à son article 2, points h) et i), et ont donc été analysées à la lumière de la présente directive.

En dernier lieu, en ce qui concerne le champ d'application territorial du projet notifié, les autorités hongroises ont confirmé dans leurs réponses à la demande de renseignements supplémentaires que les obligations qui y sont énoncées s'appliquent également aux fournisseurs de services de la société de l'information établis sur le territoire d'un État membre autre que la Hongrie.

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

Au vu des informations fournies par les autorités hongroises dans le cadre de la présente notification, la Commission constate que le projet notifié s'applique aux prestataires de services de la société de l'information qui proposent leurs services sur le territoire hongrois, quel que soit leur lieu d'établissement. Par conséquent, le projet notifié s'applique indistinctement aux prestataires de services de la société de l'information établis dans d'autres États membres que la Hongrie.

À cet égard, la Commission rappelle que l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive sur le commerce électronique établit le «principe du pays d'origine» selon lequel les services de la société de l'information ne peuvent être réglementés que là où ils exercent leur activité. Par conséquent, ces prestataires sont, en règle générale, soumis au droit de l'État membre dans lequel ils sont établis.

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 peut déroger à un principe de contrôle par le pays d'origine afin d'imposer certaines mesures. Les États membres peuvent prendre des mesures pour déroger à ce principe, si nécessaire, pour les raisons limitativement énumérées 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).

Le projet notifié est ainsi selon les autorités hongroises une mesure de protection des mineurs au sens de l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique.

À cet égard, la Commission invite les autorités hongroises à se référer à la jurisprudence récente de la CJUE ⁽⁵⁾, qui rappelle les limites du champ d'application de l'article 3, paragraphe 4, de la directive concernant, en particulier, les mesures d'application générale et abstraite telles que le projet notifié ⁽⁶⁾. Par conséquent, toute demande adressée à des prestataires transfrontaliers établis dans d'autres États membres doit identifier précisément les prestataires de services, ainsi que l'État membre d'établissement.

Sous la forme notifiée à la Commission, le projet de loi semble constituer une mesure aussi générale et abstraite qui s'appliquerait indistinctement aux fournisseurs nationaux et étrangers de services de la société de l'information et ne relèverait donc pas du champ d'application de l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique tel qu'interprété par la CJUE. En tout état de cause, la Commission n'est pas en mesure de vérifier, à la lumière des informations dont elle dispose à ce stade, si et comment les autorités hongroises garantiraient le respect de toutes les exigences de fond et de procédure énoncées à l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique.

La Commission rappelle également que, en tant que sous-catégorie des services de la société de l'information, les services de plateformes de partage de vidéos relèvent également du champ d'application de la directive sur le commerce électronique, y compris de son article 3 (tel que précisé également à l'article 28 bis de la directive 2010/13/UE ⁽⁷⁾ — ci-après la «directive SMA»). Comme l'indique l'article 28 bis, paragraphe 5, aux fins de la directive SMA, l'article 3 et les articles 12 à 15 de la directive 2000/31/CE s'appliquent aux fournisseurs de plateformes de partage de vidéos réputés être établis dans un État membre conformément au paragraphe 2 du même article.

Dès lors, la Commission estime que le projet notifié constitue, en l'état, une restriction injustifiée à la libre prestation de services de la société de l'information à partir d'un autre État membre, en violation de l'article 3 de la directive sur le commerce électronique, tel qu'interprété dans la jurisprudence récente de la CJUE.

⁵) Arrêt du 9 novembre 2023 dans l'affaire C-376/22, *Google Ireland et autres*, ECLI:EU:C:2023:835, et arrêt du 30 mai 2024 dans des affaires conjointes *Airbnb Ireland UC et Amazon Services Europe Sàrl contre Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, C-662/22 et C-667/22, EU:C:2024:432, point 70.

⁶) Affaire C-376/22, *Google Ireland et autres*, ECLI:EU:C:2023:835. En particulier, les points 59 et 60:

«59. Une telle interprétation a, au contraire, pour conséquence que les États membres ne sont, par principe, pas autorisés à adopter de telles mesures, de telle sorte que la vérification que ces mesures sont nécessaires pour satisfaire à des raisons impérieuses d'intérêt général n'est même pas requise.

60 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2000/31 doit être interprété en ce sens que des mesures générales et abstraites visant une catégorie de services donnés de la société de l'information décrite en des termes généraux et s'appliquant indistinctement à tout prestataire de cette catégorie de services ne relèvent pas de la notion de «mesures prises à l'encontre d'un service donné de la société de l'information», au sens de cette disposition».

⁷ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels») (version codifiée) (JO L 95 du 15.4.2010, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>).

2.2. Évaluation à la lumière du règlement sur les services numériques

a) Applicabilité du règlement sur les services numériques

Le projet notifié relève du champ d'application du règlement sur les services numériques.

En premier lieu, en ce qui concerne le champ d'application personnel des dispositions notifiées, le projet notifié énonce des exigences relatives aux services de la société de l'information, y compris les services intermédiaires en ligne. Comme l'ont confirmé les autorités hongroises, ces exigences s'appliqueraient aux fournisseurs de services intermédiaires en ligne (tels que définis à l'article 3 du DSA), y compris les sites de vente d'applications, les plateformes de partage de vidéos et les moteurs de recherche en ligne.

En second lieu, en ce qui concerne le champ d'application matériel des dispositions notifiées, dans le message de notification ainsi que dans leurs réponses à la demande d'informations supplémentaires, les autorités hongroises ont confirmé que l'objectif du projet notifié est de veiller à ce que les enfants aient une utilisation sûre de l'internet, conformément en grande partie à l'engagement pris par la Hongrie de protéger les enfants contre les effets néfastes des activités hors ligne et en ligne. L'objectif consistant à renforcer la protection des mineurs en ligne est un aspect essentiel du DSA, y compris en ce qui concerne l'exposition des mineurs à des contenus préjudiciables ou à des produits dangereux.

De manière plus concrète, l'article 1^{er} du projet notifié impose aux fournisseurs de services de mise en cache et d'hébergement ainsi qu'aux fournisseurs de moteurs de recherche en ligne d'exploiter sur leur site internet un système électronique facilement accessible, transparent et adapté à l'utilisateur, qui facilite la transmission de la notification lorsque les informations mises à disposition par le fournisseur de services portent atteinte aux droits de la personnalité du mineur. Conformément à l'article 1^{er} du projet notifié, le prestataire de services peut rejeter la demande de blocage de l'accès aux informations contestées s'il considère que la notification n'est pas fondée, à condition que le demandeur reçoive des informations claires et détaillées sur les raisons de ce refus.

En outre, en vertu de l'article 6 du projet notifié, les fournisseurs d'accès internet sont obligés de mettre en place un service de filtrage des sites pornographiques sur demande des parents et de ne fournir l'accès filtré à internet dans le cadre d'une formule tarifaire donnée que sur demande spécifique de l'abonné.

En outre, l'article 10 du projet notifié impose aux fournisseurs d'applications et aux fournisseurs de services de plateformes de partage de vidéos d'afficher une référence au caractère publicitaire du contenu en question. Lorsque cette publicité s'adresse spécifiquement aux enfants, ces informations devraient également être ajoutées à la référence relative à la nature publicitaire du contenu en cause.

b) Effet d'harmonisation totale du DSA

La Commission tient à souligner que le DSA vise à contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur des services intermédiaires en établissant des règles pleinement harmonisées pour un environnement en ligne sûr, prévisible et fiable. Il instaure notamment un cadre réglementaire concernant la responsabilité des fournisseurs des différentes catégories de services intermédiaires en ce qui concerne leur obligation de

lutter contre les contenus préjudiciables sur leurs services. C'est ce que souligne le considérant 9 du DSA.

La Commission rappelle que la protection des mineurs, une catégorie particulièrement vulnérable de destinataires de services intermédiaires en ligne, contre les contenus illicites et préjudiciables, est l'un des principaux objectifs stratégiques poursuivis par le DSA, comme expliqué aux considérants 40, 71 et 81 du règlement. En d'autres termes, l'article 28 de la législation sur les services numériques est entièrement consacré à la protection des mineurs: il vise en particulier les fournisseurs de plateformes en ligne et leur impose de mettre en place des mesures appropriées et proportionnées pour garantir un niveau élevé de protection de la vie privée, de sûreté et de sécurité des mineurs sur leur service (ces obligations ne s'appliquent donc pas à tous les fournisseurs de services internet). En outre, le DSA comprend également d'importantes obligations supplémentaires applicables aux fournisseurs de très grandes plateformes en ligne et de très grands moteurs de recherche en ligne en ce qui concerne la protection des mineurs. Ces prestataires doivent (i) identifier, analyser et évaluer et (ii) atténuer tout risque systémique lié à la protection des mineurs et au respect des droits des enfants (articles 34 et 35).

L'article 16 du DSA exige que les fournisseurs de services d'hébergement mettent en place des mécanismes faciles d'accès et adaptés à l'utilisateur qui permettent à toute personne ou entité de leur notifier, exclusivement par voie électronique, la présence sur leur service d'éléments d'information spécifiques que la personne ou l'entité considère comme des contenus illicites. En vertu de cet article, les fournisseurs de services d'hébergement sont tenus de notifier à la personne ou à l'entité sa décision à l'égard des informations visées par l'avis, en fournissant des informations sur les possibilités de recours concernant cette décision. Ce mécanisme de notification et d'action est limité aux fournisseurs de services d'hébergement et ne s'applique donc pas aux fournisseurs de moteurs de recherche en ligne, notamment en raison de considérations relatives à la liberté d'expression qui ont été soigneusement évaluées au cours du processus législatif relatif au DSA.

Quant aux fournisseurs de services de mise en cache, l'article 5 du DSA a pleinement harmonisé les conditions d'exemption de responsabilité pour les contenus illicites transmis sur leurs services. En vertu de cette disposition, le fournisseur du service de mise en cache aurait effectivement connaissance du fait que le contenu a été supprimé ou rendu inaccessible en raison de son illégalité à la source initiale de la transmission, ou à partir d'injonctions nationales, contrairement aux notifications en vertu du mécanisme prévu à l'article 16 du DSA qui s'applique en ce qui concerne les services d'hébergement.

Par ailleurs, l'article 26 du DSA oblige les fournisseurs de plateformes en ligne à rendre la publicité plus transparente, en veillant à ce que les utilisateurs soient en mesure d'identifier, de manière claire, concise et non ambiguë et en temps réel, que l'information est une publicité, qui la diffuse et qui l'a payée, ainsi que la raison pour laquelle les utilisateurs la voient.

La Commission rappelle à cet égard que, le DSA étant en principe un règlement, les États membres sont empêchés d'adopter des mesures nationales qui chevaucheraient ou contrediraient son cadre d'harmonisation complète ⁽⁸⁾.

Pour les raisons exposées ci-dessus, le projet notifié, en particulier ses articles 1^{er} et 10, est jugé incompatible avec l'effet d'harmonisation maximal du DSA.

b) Système de surveillance et d'exécution

Le projet notifié ne comprend pas de système spécifique de contrôle et d'application de la conformité, qui doit être mis en œuvre conformément aux dispositions de la loi CVIII de 2001 sur certains aspects des services de commerce électronique et des services de la société de l'information, que le projet notifié vise à modifier. L'exercice de ces compétences est confié aux autorités nationales hongroises compétentes.

Pour faire en sorte que la législation sur les services numériques soit pleinement efficace dans la poursuite d'objectifs tels que la protection des mineurs et des consommateurs, qui est également visée par le projet notifié, il est essentiel de préserver l'effet d'harmonisation de la législation sur les services numériques et du système de surveillance et d'exécution qui est essentiel pour atteindre ces objectifs.

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

La Commission invite donc les autorités hongroises à veiller à ce que le projet notifié ne mette pas en péril la structure de surveillance et d'application du DSA.

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

La Commission rappelle aux autorités hongroises que, conformément à cet article, l'émission d'un avis circonstancié implique que l'État membre auteur du projet de règlement technique concerné est tenu de reporter son adoption de quatre mois à compter de la date de sa notification. Ce délai expire donc le 28 octobre 2024.

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

La Commission invite en outre les autorités hongroises à lui communiquer le texte définitif une fois qu'il aura été adopté, conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/1535.

Si les autorités hongroises ne respectent pas les obligations prévues par la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règle technique considéré est adopté sans tenir compte des objections soulevées ou contraires au droit de l'Union, la

⁸⁾ Affaire 40/69, *Bollmann* EU:C:1970:12, point 4; Affaire 74/69, *Krohn* EU:C:1970:58, points 4 et 6; et les affaires jointes C-539/10 P et C-550/10 P, *Stichting Al-Aqsa* EU:C:2012:711, point 87 (sur le risque de divergences de définitions en vertu du droit de l'Union et du droit national).

Commission se réserve le droit d'engager une procédure contre la France conformément à l'article 258 du TFUE.

Veillez agréer, son Excellence, l'expression de ma haute considération.,

Pour la Commission,

Margrethe Vestager
Vice-présidente exécutive