

Septembre 2016

## Blocage géographique dans le marché unique numérique

*Analyse d'impact (SWD(2016) 173, SWD(2016) 174 (résumé)) accompagnant une proposition de la Commission relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil visant à contrer le blocage géographique et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement dans le marché intérieur (COM(2016) 289 final)*

### Contexte

La présente note vise à fournir une première évaluation des forces et des faiblesses de [l'analyse d'impact](#) (AI, disponible en anglais uniquement) de la Commission européenne accompagnant la proposition susmentionnée (ci-après dénommée [la proposition](#)), présentée le 25 mai 2016 et transmise à la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen<sup>1</sup>.

La stratégie pour un marché unique numérique de la Commission<sup>2</sup> contient une initiative législative visant à mettre un terme aux blocages géographiques injustifiés<sup>3</sup>. Elle figure également dans le programme de travail de la Commission pour 2016. Le blocage géographique conduit à des situations dans lesquelles les consommateurs ne peuvent effectuer leurs achats ou paient plus cher pour ceux-ci, en raison de leur adresse IP, de leur adresse postale ou du pays dans lequel leur carte de crédit a été enregistrée. Dans sa résolution de 2015 intitulée [Vers un acte sur le marché unique numérique](#), le Parlement européen a apporté son soutien à la stratégie pour un marché unique numérique ainsi qu'à l'initiative qu'elle contient portant sur le blocage géographique.

Les directives existantes sur les services et le commerce électronique<sup>4</sup> visent à créer un marché unique véritablement intégré en éliminant les obstacles réglementaires et administratifs pour les prestataires de services dans toute l'Europe. La proposition complètera donc ces deux directives en traitant la question de la discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement. La portée de l'AI se limite explicitement aux intersections des champs d'application sectoriels des directives sur les services et sur le commerce électronique, et ce parce que d'autres secteurs (notamment les services de soins de santé, les services financiers et les services audiovisuels, pour lesquels la surveillance est établie différemment par rapport aux services qui peuvent être fournis en vertu des deux directives susmentionnées) ont été jugés trop

<sup>1</sup> Pour une note d'information législative, voir: Tambiama Madiaga, [Geo-blocking and discrimination among costumers in the EU](#) (Blocage géographique et discrimination envers les clients dans l'Union européenne, disponible en anglais uniquement), EPRS Briefing, juillet 2016.

<sup>2</sup> [COM\(2015\) 0192](#).

<sup>3</sup> La stratégie pour un marché unique numérique définit les blocages géographiques comme des pratiques utilisées par certains vendeurs en ligne pour des raisons commerciales et qui ont pour effet d'empêcher l'accès à des sites internet situés dans d'autres États membres (p. 6). Pour de plus amples informations et des statistiques de référence, voir: Tambiama Madiaga, [Digital Single Market and geo-blocking](#) (Marché unique numérique et blocage géographique, disponible en anglais uniquement), EPRS En bref, Mai 2015; Eulalia Claros, Tambiama Madiaga, [Cross-border online sales in the EU](#) (Ventes transfrontières en ligne dans l'Union européenne, disponible en anglais uniquement), EPRS Briefing, juillet 2016.

<sup>4</sup> [Directive 2006/123/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur; [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»).

spécifiques ou trop sensibles (AI, pp. 4-5). Les ressortissants de pays tiers qui souhaitent offrir leurs services au sein du marché unique seraient également concernés par les dispositions prévues par la proposition.

## Définition du problème

L'AI offre une présentation détaillée du problème. La Commission établit une distinction entre les blocages géographiques justifiés et injustifiés. Si les blocages géographiques sont dus au fait que les entreprises sont exposées à des complications et à des coûts supplémentaires significatifs, par exemple en raison de l'existence d'obstacles supplémentaires d'ordre réglementaire ou autre concernant les ventes transfrontières, alors les blocages sont considérés comme étant justifiés (AI, p. 9). Bien qu'une évaluation au cas par cas soit idéalement requise pour faire la distinction, les blocages géographiques injustifiés peuvent être décelés dans diverses situations, notamment lorsque les clients locaux et étrangers se trouvent dans une situation très similaire, voir identique (c'est-à-dire lorsque le professionnel n'encourt pas de frais liés à la nationalité, au lieu de résidence ou au lieu d'établissement du client; lorsqu'il ne doit pas organiser la livraison transfrontière, payer la TVA dans un autre pays ni se soumettre à la législation relative à la protection des consommateurs d'un autre État membre) (AI, p. 9). Ainsi, les clients étrangers sont parfois dans l'impossibilité d'acheter un bien physique, même s'ils seraient disposés à venir chercher le bien dans le pays du vendeur ou à organiser la livraison transfrontière eux-mêmes. De même, ils leur est parfois impossible d'accéder à des services de contenus non audiovisuels, protégés par un droit d'auteur et fournis par voie électronique, même lorsque le professionnel dispose des droits nécessaires pour les territoires concernés. Il arrive que les clients qui se déplacent dans un autre pays pour recevoir un service sur le lieu d'exploitation du professionnel paient plus cher que les clients nationaux (par exemple pour un séjour à l'hôtel, la location d'une voiture, etc.). En outre, 27 % des clients interrogés par la Commission qui avaient demandé au professionnel des informations relatives aux pratiques restrictives n'ont jamais obtenu de réponse (AI, p. 11). Les clients sont aussi fréquemment redirigés vers un autre site internet, ce qui arrive lorsque les professionnels identifient la position géographique des clients grâce au traçage de leur adresse IP pour les rediriger vers un site internet destiné aux clients de cette zone. Près d'un quart des sites internet refusent les moyens de paiement étrangers ou n'en proposent pas, et 32 % d'entre eux n'offrent pas de service de livraison à destination du pays du client (AI, pp. 12-13). Selon les estimations, entre 2 % et 27,6 % des sites internet ont recours au blocage géographique injustifié (AI, p. 14).

L'AI identifie deux facteurs conduisant au blocage géographique, à savoir la segmentation du marché en fonction des frontières nationales et le contrôle inefficace de l'application du cadre juridique en vigueur. D'après l'AI, la segmentation du marché constitue un moyen légitime pour prendre en compte différents marchés et tirer avantage d'une stratégie commerciale. Elle ne constitue un problème que lorsque l'entreprise refuse de répondre aux demandes de clients établis dans un autre pays que le pays ciblé dans le but d'imposer cette segmentation de marché, lorsque le client est effectivement dans la même situation que le client national (AI, p. 17). En ce qui concerne le contrôle inefficace de l'application du cadre juridique existant, l'AI fait référence à l'article 20 de la directive sur les services, qui ne précise pas les justifications requises pour les différences de traitement fondées sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement d'un client. Pour déterminer si les différences de traitement sont justifiées, les raisons invoquées par le professionnel doivent être évaluées à la lumière de critères objectifs (considérant 95 de la directive sur les services). Toutefois, cela engendre une certaine incertitude, dans la mesure où l'évaluation doit toujours être réalisée au cas par cas. En outre, il n'existe, pour l'heure, aucune coopération entre les autorités nationales quant au contrôle de l'application de l'article 20, puisqu'il ne figure pas à l'annexe du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs (CPC)<sup>5</sup>. La Commission propose d'inclure les dispositions de la directive sur les services dans la proposition d'une nouvelle version du règlement CPC<sup>6</sup>. En 2012, la Commission a émis des orientations relatives

---

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs (règlement CPC).

<sup>6</sup> COM(2016) 0283. Actuellement en cours d'examen en première lecture au sein de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen. Pour une note d'information législative, voir: Jana Valant, [Consumer Protection Cooperation](#) (Coopération en matière de protection des consommateurs, disponible en anglais uniquement), EPRS Briefing, septembre 2016. Pour une première évaluation de l'analyse d'impact de la proposition, voir: Hubert Dalli, [Coopération en matière d'application de la législation relative à la protection des consommateurs](#), EPRS Briefing, août 2016.

à l'application de l'article 20<sup>7</sup>, mais elle n'a pas connaissance de professionnels ayant été sanctionnés au titre d'une violation de la disposition en matière de non-discrimination [article 20, paragraphe 2] (AI, p. 19). De plus, la Commission souligne qu'aucun État membre n'a pris de mesures pour modifier ses dispositions nationales transposant cet article et que les plaintes déposées par les consommateurs sont fréquentes (AI, p. 19). L'annexe 8 de l'AI contient davantage d'informations concernant l'efficacité de l'article 20 (AI, p. 124).

## Objectifs de la proposition législative

Les deux objectifs *généraux* de la proposition de la Commission sont les suivants: a) améliorer l'accès aux biens et aux services dans le marché unique numérique pour les clients, et b) empêcher toute discrimination injustifiée des clients dans le marché unique. La Commission avance également les quatre objectifs *spécifiques* suivants: 1) améliorer la transparence pour les clients en autorisant l'accès aux sites internet/applications dans tout le marché unique; 2) empêcher les différences de traitement injustifiées concernant l'accès aux biens et aux services dans le marché unique pour les clients; 3) améliorer le contrôle par les pouvoirs publics de l'application des dispositions relatives aux blocages géographiques et aux autres discriminations fondées sur le lieu de résidence, le lieu d'établissement ou la nationalité; 4) garantir une plus grande sécurité juridique pour les entreprises en ce qui concerne les transactions transfrontières (AI, p. 24). Ces objectifs semblent en adéquation avec la définition du problème.

Dans la section intitulée «Monitoring and Evaluation» (Suivi et évaluation), l'AI énonce deux objectifs *opérationnels*:

- d'une part, la réduction du nombre de sites internet ayant recours au blocage injustifié en ce qui concerne l'accès des utilisateurs d'autres États membres et,
- d'autre part, la diminution du nombre de consommateurs faisant l'objet d'un blocage géographique injustifié.

Ces objectifs semblent correspondre aux critères «SMART» (spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes, limités dans le temps) recommandés par la Commission pour la définition d'objectifs opérationnels dans ses orientations pour l'amélioration de la réglementation.

## Éventail des options envisagées

L'AI présente six options stratégiques, dont un scénario de référence. Trois autres options ont été écartées, vraisemblablement au motif qu'elles ont été jugées inefficaces et inappropriées<sup>8</sup>.

### Option n° 0: scénario de référence: statu quo

Cette option suppose la mise en œuvre de l'article 20 de la directive sur les services, des dispositions actuelles de la directive relative aux droits des consommateurs et du document d'orientation de 2012 relatif à l'article 20, ainsi que l'adoption de plusieurs initiatives législatives actuellement étudiées au Parlement, qui portent principalement sur les contrats de fourniture de contenu numérique, sur les contrats de ventes en ligne et de tout autre vente de biens à distance, sur la coopération en matière de protection des consommateurs et sur la livraison transfrontière de colis (AI, p. 24).

### Option n° 1: améliorer la transparence et le contrôle de l'application

Les professionnels devraient faire preuve de transparence lorsqu'ils avancent les raisons qui justifient les restrictions d'accès à un service (par exemple, immatriculation à la TVA requise dans le pays du consommateur et méconnaissance des règles relatives à l'étiquetage et des lois sur la protection des consommateurs dans le pays du consommateur). Ils pourraient soit fournir des explications à la demande des clients dans un délai raisonnable qu'il convient de définir dans une proposition législative, soit fournir ces explications de façon

---

<sup>7</sup> Document de travail des services de la Commission visant à l'établissement d'orientations sur l'application de l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, SWD(2012) 146.

<sup>8</sup> AI, p. 31.

préalable (par exemple, ils pourraient ajouter des clauses de non-responsabilité et des informations sur leur site internet) pour éviter des charges administratives<sup>9</sup> (AI, p. 25). Les professionnels ne seraient toutefois pas tenus de justifier les différences de prix. Cette option serait applicable à toutes les entreprises, y compris aux petites et moyennes entreprises (PME), et ajoutée à l'annexe de la nouvelle version du règlement CPC en vue de garantir son exécution.

### **Option n° 2: interdire le blocage d'accès**

Cette option rendrait le blocage géographique illicite, en prévoyant une liste très limitée d'exceptions (uniquement s'il est exigé par le droit de l'Union ou par la législation nationale conformément au droit de l'Union, par exemple la directive sur le commerce électronique) (AI, p. 25). Les consommateurs devraient donner leur consentement pour être réacheminés vers d'autres sites internet et le site initialement recherché devrait toujours rester accessible. Si un blocage ou un réacheminement est nécessaire, les consommateurs doivent en être informés. Cette option serait applicable à toutes les entreprises, y compris aux PME, et ajoutée à l'annexe du règlement CPC en vue de garantir son exécution<sup>10</sup>.

### **Option n° 3: option n° 2 + égalité de traitement dans des situations spécifiques («faire ses achats comme un local»)**

Cette option permettrait de rendre le blocage géographique illicite et d'assurer le respect du principe de non-discrimination dans des situations clairement définies dans lesquelles les coûts additionnels liés aux ventes transfrontières seraient nuls ou très limités (AI, p. 26). Dans le cas des *ventes de biens corporels* (comme des livres), les clients étrangers seraient en mesure de passer un contrat selon les mêmes conditions (y compris en ce qui concerne les possibilités de livraison) que les résidents du pays dans lequel le professionnel exerce son activité. En ce qui concerne les *ventes de services fournis par voie électronique* (par exemple, les services d'informatique en nuage, l'hébergement de sites internet, la mise en place de pare-feu, etc.), qui ne requièrent pas de livraison physique, les clients devraient être autorisés à acquérir ces services auprès de n'importe quel fournisseur, lequel serait tenu de conclure le contrat, à moins d'invoquer des motifs indépendants de la nationalité, du lieu de résidence ou du lieu d'établissement du client. Les fournisseurs pourraient recourir au mini-guichet unique en matière de TVA aux fins de la compensation de la TVA. Eu égard à la *fourniture de biens et de services sur le lieu d'activité du professionnel qui se trouve en dehors de l'État membre dans lequel réside le client*, le professionnel ne serait pas autorisé à refuser la vente ou à pratiquer des différences de prix dans le même point de vente. Il pourrait établir des différences de prix sur différents sites internet, mais les clients resteraient libres de choisir le site internet national sur lequel ils souhaitent réaliser leurs achats. Le professionnel pourrait invoquer des motifs qui ne sont pas liés à la nationalité ou au lieu de résidence des clients. Toutes ces situations s'appliqueraient également aux opérations B2B (d'entreprise à entreprise); néanmoins, en ce qui concerne la vente de biens corporels, les produits destinés à la revente devraient être exclus pour éviter tout contournement des règles de concurrence.

En ce qui concerne les *ventes de services de contenu non audiovisuel fournis par voie électronique* (c'est-à-dire la musique, les livres électroniques et les logiciels), les mêmes considérations s'appliqueraient, à condition que le professionnel dispose des droits d'auteur requis pour les territoires concernés. Cependant, d'après l'AI, il convient d'analyser de façon plus approfondie l'inclusion éventuelle de ces situations dans le cadre de l'exigence de non-discrimination.

En conséquence de l'adoption de la directive sur les services de paiement, les professionnels n'auraient plus le droit de refuser les cartes de crédit et de débit de l'EEE d'ici 2018, mais les consommateurs pourraient se voir imputer des coûts additionnels pour les opérations par carte. L'option n° 3 prévoit également que tout accord en matière de ventes passives dont résulterait une violation de la proposition est nul.

---

<sup>9</sup> Cela permettrait de minimiser les charges administratives découlant du traitement permanent de demandes. Par ailleurs, les entreprises seraient uniquement tenues de répondre dans la ou les langues prévues dans leurs conditions générales (AI, p. 25).

<sup>10</sup> En ce qui concerne les options n° 1 et 2, les règles d'exécution ne s'appliqueraient pas au commerce B2B (d'entreprise à entreprise), pour lesquelles les États membres pourraient désigner des autorités en la matière, mais il n'y aurait par ailleurs aucune différence entre les commerces B2B et B2C (d'entreprise à consommateur) (AI, pp. 25-26).

#### **Option n° 4: option n° 2 + liste de justifications jugées comme étant non fondées sur des critères objectifs**

Cette option rendrait le blocage géographique illicite et interdirait les différences de traitement, à moins qu'elles ne soient justifiées par des critères objectifs. Elle supposerait l'établissement d'une liste de critères ne pouvant être acceptés comme justifications de la part des professionnels pour appliquer une différence de traitement. Ces critères incluent, par exemple, les frais d'expédition (si le consommateur est disposé à s'acquitter des coûts additionnels) et les coûts ou les difficultés en matière de virements bancaires au sein de la zone euro. Une liste exhaustive est disponible à la page 29 de l'AI. Cette option s'appliquerait à tous les services (en ligne et hors ligne) et à toutes les PME, à l'exception des microentreprises<sup>11</sup>.

#### **Option n° 5: option n° 3 + obligation de servir les clients dans toute l'Union**

Dans le cadre de cette option, les entreprises qui effectuent déjà des livraisons dans leur propre pays ne pourraient pas refuser de le faire à destination d'un autre État membre, mais elles seraient autorisées à facturer des frais de livraison supplémentaires. Cette option va plus loin que l'option n° 3 qui ne contraint pas le professionnel de livrer la commande de biens corporels dans le pays du consommateur (AI, p. 30). La notion de professionnel serait élargie de sorte à inclure toutes les succursales et les filiales d'une entreprise donnée. Un professionnel serait obligé d'offrir des services après-vente similaires dans tous les États membres où il exerce son activité<sup>12</sup>. Les PME seraient exclues de cette option<sup>13</sup>.

Si l'AI présente un large éventail d'options, il semblerait que davantage d'intérêt soit accordé à l'**option n° 3**, qui est en réalité l'**option privilégiée** par la Commission (AI, p. 50). Par ailleurs, la présentation des options manque parfois de clarté. Ainsi, le tableau des options figurant à la page 50 de l'AI semble suggérer que l'obligation de transparence présentée dans le cadre de l'option n° 1 (à savoir, la fourniture d'explications préalable et sur demande) est également prévue dans l'option n° 3 et, par conséquent, dans les options n°s 4 et 5 (AI, p. 52)<sup>14</sup>. Cependant, cela n'apparaît pas de façon évidente dans la description des options. De même, la différence entre les options n°s 3 et 4 aurait pu être mieux marquée.

### **Portée de l'analyse d'impact**

L'AI semble privilégier l'évaluation des incidences *économiques* des options stratégiques plutôt que l'évaluation d'autres incidences. L'AI indique que les options n'ont aucune incidence sur *l'environnement*, ou que cette incidence n'est pas quantifiable (AI, p. 36). Cela semble logique, étant donné que l'accent a été placé sur le marché unique dans la proposition. Cependant, l'AI aurait pu insister davantage sur l'évaluation des incidences sur le plan *social*. Par exemple, les effets sur la structure de l'emploi et sur l'accessibilité financière des biens et des services pour les principaux groupes sociaux ne sont, en règle générale, pas évalués. La structure de l'emploi est uniquement analysée dans le cadre de l'option n° 3, à la demande du comité d'examen de la réglementation de la Commission. Cette évaluation figure dans la section «Impact on Member States» (Incidences sur les États membres), et non dans la section «Social impacts» (Incidences sur le plan social), plus appropriée (AI, pp. 42-43).

Néanmoins, la Commission procède à l'analyse de nombreux aspects des incidences économiques de chacune des options, comme l'incidence sur les frais de fonctionnement et l'exercice des activités, sur le marché unique, sur les PME et les microentreprises, sur la compétitivité des entreprises, sur les consommateurs et les ménages, et sur les autorités publiques, et étudie également l'incidence macroéconomique. Bien que cette analyse

---

<sup>11</sup> Elle couvre les situations B2B, mais ne s'applique pas aux produits destinés à la revente, pour éviter tout contournement du droit de la concurrence (AI, p. 30).

<sup>12</sup> Par exemple, si un ressortissant polonais résidant en Allemagne achète un produit en Pologne et que le professionnel possède une succursale ou une filiale en Allemagne proposant le même produit, le consommateur polonais ne devrait pas être obligé de retourner en Pologne pour bénéficier de services après-vente (AI, p. 30).

<sup>13</sup> Cette option couvrirait également les situations B2B (AI, p. 30).

<sup>14</sup> L'AI indique que l'option n° 3 prévoit que le professionnel fournisse des explications a priori et a posteriori dans sa propre langue et par courrier électronique, selon la solution la moins contraignante pour l'entreprise (AI, p. 52). Cette solution semble correspondre à l'inclusion d'une clause générale de non-responsabilité sur le site internet du professionnel justifiant les restrictions d'accès, ainsi qu'à la rédaction d'une réponse dans la langue du professionnel, comme il l'est proposé dans le cadre de l'option n° 1 (AI, p. 25).

élargisse la portée des incidences, elle demeure assez générale pour la plupart des aspects, sans entrer dans les détails. C'est le cas pour toutes les options, excepté l'option n° 3, pour laquelle davantage de détails et de données sont fournis. Il aurait également été intéressant de fournir plus de données quantitatives dans l'AI sur la prévision des coûts de mise en conformité pour les entreprises.

Une fois les options comparées, l'option n° 3 a été choisie pour son caractère plus proportionné, dans la mesure où elle n'imposerait pas de livraisons transfrontières aux professionnels et permettrait à ces derniers de choisir à quel moment informer les consommateurs (sur demande ou de façon préalable). Elle permettrait également d'atteindre efficacement l'objectif d'amélioration du contrôle de l'application en utilisant le réseau existant de coopération pour la protection des consommateurs (AI, p. 50).

## **Subsidiarité / proportionnalité**

L'article 18 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) prévoit l'interdiction de toute discrimination entre les personnes fondée sur la nationalité. Les articles 34 et 56 du traité FUE prévoient, respectivement, la libre circulation des marchandises et la libre prestation des services. L'AI fait référence à la jurisprudence de la Cour de justice précisant les dispositions relatives à la non-discrimination fixées à l'article 56 du traité FUE, en particulier l'interprétation selon laquelle la discrimination est interdite lorsqu'elle est exercée non seulement en raison de la nationalité, mais aussi en raison du lieu de résidence (AI, p. 22).

En ce qui concerne la justification de l'intervention de l'Union, l'AI indique que, bien que les États membres aient pleinement transposé la directive sur les services, notamment son article 20, la législation et les règlements nationaux restent vagues sur la question du blocage géographique injustifié. De même, elle signale un manque de clarté quant à l'application et à l'efficacité réelles du principe de non-discrimination dans la pratique (AI, p. 23). L'AI soutient qu'un cadre clair au niveau de l'Union fait défaut, alors que la nature transfrontière du problème indique que c'est à ce niveau qu'il peut être résolu de manière plus efficace et rentable, tout en respectant le principe de subsidiarité. L'AI explique également que la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union est d'instaurer les mêmes droits et obligations pour les entreprises et les consommateurs, de garantir des règles du jeu équitables afin de permettre aux consommateurs et aux professionnels de tirer profit du marché intérieur, et de conférer aux autorités d'exécution la capacité d'agir efficacement contre les pratiques discriminatoires (AI, p. 23). Le délai pour le dépôt des avis motivés des parlements nationaux a expiré le 26 juillet 2016. Le Conseil fédéral autrichien a présenté un [avis motivé](#) dans lequel il soutient que l'obligation contractuelle prévue dans la proposition est excessive et semble inappropriée, dans la mesure où elle interfère inutilement avec les compétences des États membres.

Au sujet de la proportionnalité, l'AI réaffirme que l'option privilégiée aurait des effets limités sur les pratiques commerciales en vigueur, puisqu'elle ne contraindrait pas les professionnels à conclure des contrats ni à effectuer des livraisons à l'étranger. Elle soutient que le principe de proportionnalité serait également respecté dans la mesure où l'obligation de transparence proposée (exigeant que les professionnels informent les clients sur les raisons du réacheminement automatique) a été conçue dans le but de limiter les charges administratives; elle permet aux professionnels de fournir des explications a priori ou a posteriori par courrier électronique ou sur leur site internet dans leur propre langue (AI, p. 52).

En ce qui concerne le choix de l'instrument politique, après examen des enseignements tirés de l'application de l'article 20 de la directive sur les services, l'AI conclut qu'un instrument non contraignant ne serait pas approprié dans de telles circonstances et qu'un instrument de type législatif constitue, par conséquent, le meilleur moyen d'atteindre les objectifs. Eu égard à la réflexion sur l'instrument législatif le plus approprié, l'AI considère qu'une directive laisserait une marge de manœuvre aux États membres pour choisir les modalités de mise en œuvre des règles en la matière et n'instaurerait pas nécessairement des droits et obligations directement applicables que les clients et les professionnels pourraient invoquer devant les tribunaux nationaux (AI, p. 51). Par conséquent, un règlement constitue l'instrument privilégié, dans la mesure où il permettrait une application rapide et une harmonisation totale (AI, p. 51).

## **Incidences sur le budget ou les finances publiques**

L'exposé des motifs accompagnant la proposition législative affirme que cette proposition n'aurait aucune incidence sur le budget de l'Union. L'AI indique que le contrôle de l'application de l'option privilégiée sera assuré par les structures existantes coordonnées en vertu du règlement CPC, ce qui signifie qu'il n'y aura pas de nouveaux coûts organisationnels pour les autorités publiques et les États membres.

## **Implications pour les PME / compétitivité**

Dans son analyse des incidences des options stratégiques, l'AI accorde une attention particulière à l'incidence sur la compétitivité ainsi que sur les PME et les microentreprises. Elle conclut que les options n'auraient pas de conséquences négatives sur la compétitivité des entreprises, dans la mesure où elles s'appliqueraient aux professionnels tant européens que non européens. L'AI affirme que la concurrence accrue engendrée par le fait que les clients disposent d'un plus large choix de professionnels (en ligne et hors ligne) entraînerait une diminution des prix et, par conséquent, une augmentation des ventes.

L'option privilégiée n'exclut pas les microentreprises et les PME, car cette exclusion pénaliserait les consommateurs, qui ne seraient plus en mesure de déterminer facilement les droits dont ils bénéficient, dès lors que ces droits dépendraient de la taille de l'entreprise (AI, p. 52). Leur inclusion dans cette option permettrait également aux microentreprises et aux PME de renforcer leur compétitivité en atteignant davantage de consommateurs potentiels (AI, p. 53).

L'AI souligne que, conformément au règlement Rome I<sup>15</sup>, dans le cadre de l'option privilégiée, si le professionnel n'oriente pas ses activités vers les consommateurs d'un État membre, alors il peut décider d'appliquer le droit applicable sur son lieu d'établissement et n'est pas tenu de se soumettre à des règles plus strictes en matière de contrats de consommation en vigueur dans l'État membre du consommateur (AI, p. 40).

Par ailleurs, les PME qui ciblent déjà le pays du client n'assureraient pas de coûts additionnels puisque, dans le contexte de la livraison de biens corporels, elles ne devraient pas s'enregistrer aux fins de la TVA et puisque, lorsqu'elles fournissent un service dans les locaux du professionnels (par exemple, pour les activités de loisirs, l'hôtellerie, la location de voitures), c'est la TVA du pays dans lequel le service est presté qui est applicable. En ce qui concerne la vente de services numériques, les PME devraient s'acquitter de la TVA étrangère, sans toutefois devoir s'immatriculer, dans la mesure où l'enregistrement est géré par le mini-guichet unique<sup>16</sup>. Toutefois, cette disposition ne s'appliquerait qu'aux PME qui sont déjà inscrites aux fins de la TVA; celles qui ne seraient pas déjà inscrites seraient exemptées de l'exigence de non-discrimination, dans la mesure où elle engendrerait des obligations contraignantes (AI, p. 29 et 40).

De plus, d'après l'AI, les exigences supplémentaires en matière de transparence envisagées dans le cadre de l'option n° 2 (qui sont également envisagées pour l'option n° 3) relatives à l'information des consommateurs sur les raisons du réacheminement automatique sont susceptibles d'avoir une incidence négative sur les microentreprises, dans la mesure où il est peu probable que ces dernières consentent des efforts de vente distincts sur différents marchés nationaux.

## **Simplification et autres conséquences sur la réglementation**

De manière générale, la proposition est présumée en adéquation avec la stratégie pour le marché unique et l'objectif global de la stratégie pour le marché unique numérique, qui vise à faciliter la vente de biens et de services par des entreprises à des ressortissants nationaux ou à des résidents d'autres États membres (AI, p. 2). L'AI indique que la proposition est également conforme à de nombreuses propositions législatives actuelles ou à venir qu'elle complète, y compris les propositions relatives aux contrats de fourniture de contenus numériques,

---

<sup>15</sup> Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I).

<sup>16</sup> Le mini-guichet unique en matière de TVA permet aux entreprises de déclarer la TVA sur la fourniture de services à des consommateurs résidant dans d'autres États membres que ceux dans lesquelles elles sont déjà inscrites aux fins de la TVA.

à la livraison de colis, aux droits d'auteur, à la modernisation de la TVA applicable au commerce électronique transfrontière et à la révision du règlement CPC (AI, p. 53). L'AI constate que plusieurs de ces initiatives visent à réduire les blocages géographiques justifiés en éliminant certaines justifications souvent invoquées par les entreprises (AI, p. 20), tandis que la proposition à l'examen cible les blocages géographiques *injustifiés*. Le comité d'examen de la réglementation de la Commission a demandé des précisions supplémentaires sur cet élément de l'AI.

## Qualité des données, de la recherche et de l'analyse

La Commission a fait appel à des experts externes dans le cadre de la préparation de l'AI et a recouru à un large éventail d'études, comme [L'enquête par client mystère](#) (une enquête portant sur quelque 10 500 sites internet au sein de l'Union réalisée par GFK Belgique entre octobre et décembre 2015, disponible en anglais uniquement) et une enquête Eurobaromètre Flash (menée en février 2016 afin d'évaluer dans quelle mesure les entreprises sont confrontées au blocage géographique) (voir AI, respectivement annexes 6 et 10). En outre, la Commission a utilisé sept autres études ou sources portant sur le blocage géographique (voir AI, annexe 5). Ces sources semblent fournir des données actualisées étayant l'AI de manière générale, en particulier les sections consacrées à la définition du problème et à la portée des incidences.

Par ailleurs, une analyse *quantitative* de l'incidence économique des options stratégiques n<sup>os</sup> 3 et 5 a été réalisée. La méthodologie, les hypothèses et les limitations relatives au modèle économique utilisé dans le cadre de cette évaluation sont expliquées à l'annexe 4. La Commission explique et justifie l'exclusion des options n<sup>os</sup> 1 et 2 du modèle économique par le fait que leurs incidences économiques seraient probablement minimales (AI, p. 84). En revanche, elle ne semble pas fournir d'explication quant à l'exclusion de l'option n<sup>o</sup> 4. De même, la mesure dans laquelle les constatations sur les incidences économiques de l'option n<sup>o</sup> 3 correspondent aux données présentées à l'annexe 4 ne ressort pas toujours de façon évidente de l'AI<sup>17</sup>.

## Consultation des parties prenantes

Une consultation publique ouverte sur le blocage géographique a été organisée entre le 24 septembre et le 28 décembre 2015, à laquelle la Commission a obtenu 433 réponses (dont 58 % de la part de consommateurs et 18 % de la part d'associations commerciales<sup>18</sup>) (AI, p. 63). La Commission recense les parties prenantes et les points sur lesquels elles ont été consultées à l'annexe 2. Outre la consultation publique ouverte, des réunions avec diverses parties prenantes (comme les États membres et des organisations commerciales et de consommateurs) ont été organisées en 2015 et 2016. Les avis des parties prenantes semblent présentés de manière transparente dans toute l'AI.

L'annexe 2 montre que 89,4 % des consommateurs et des associations de consommateurs ayant répondu à la consultation publique ont indiqué avoir fait l'objet d'un blocage géographique, notamment sous la forme d'un refus de vente (y compris par un réacheminement automatique), d'un refus de livraison, d'une différence de prix pour des achats transfrontières et d'un refus d'accorder une remise. Dans l'ensemble, les entreprises et les organisations commerciales conviennent que le blocage géographique engendre des obstacles considérables pour le commerce, même si elles le justifient par les règles en matière de TVA, les législations nationales divergentes, la législation en matière de protection des consommateurs et les frais de livraisons (AI, pp. 67-68). Les consommateurs et les associations de consommateurs sont largement favorables aux options stratégiques proposées par la Commission. À l'inverse, la moitié des participants consultés dans les entreprises et les organisations commerciales *désapprouvent* l'option privilégiée par la Commission. L'option n<sup>o</sup> 2 est la seule option à ne pas avoir été rejetée par la majorité des entreprises et des organisations commerciales (AI, p 71)<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Par exemple, la méthode utilisée pour calculer l'augmentation de 1,1 % des ventes transfrontières de biens électroniques ou l'endroit où elle peut être retrouvée dans l'annexe 4 (AI, p. 38) ne sont pas toujours clairs.

<sup>18</sup> Les participants à la consultation incluent également: des entreprises (13,5 %), des associations de consommateurs (6 %), des autorités des États membres (3 %) et des autorités chargées de la protection des consommateurs (1,5 %) (AI, p. 63).

<sup>19</sup> Plusieurs entreprises ont indiqué qu'il ne devrait pas y avoir de réponse politique au blocage géographique, certaines d'entre elles insistant sur l'importance de la concurrence. D'autres entreprises et organisations commerciales sont favorables à des règles



Bien que mentionnée à l'annexe 2, la position adoptée par les entreprises et les organisations commerciales semble être présentée de manière moins explicite dans l'analyse des incidences (AI, p. 36).

Même si le questionnaire contenait une clause excluant le blocage géographique et d'autres restrictions liées au droit d'auteur et aux pratiques en matière d'octroi de licence (AI, p. 106), plusieurs parties prenantes ont soulevé ces questions, en insistant sur leur nature particulièrement sensible et sur l'incertitude quant à leur inclusion ou non dans le champ d'application de la proposition<sup>20</sup>.

## Suivi et évaluation

L'AI indique que la procédure de suivi pourrait comporter deux phases, à savoir: 1) une procédure à court terme qui débiterait immédiatement après l'adoption de la proposition législative et qui mettrait l'accent sur les modalités d'application du règlement, afin de garantir une approche cohérente, y compris en organisant des réunions avec la Commission et les parties prenantes concernées pour faciliter la transition vers les nouvelles règles, et 2) une procédure de moyen à long terme orientée vers les conséquences directes des règles fixées par le règlement et qui débiterait deux à trois ans après l'application de celui-ci (AI, p. 54). L'AI présente deux indicateurs<sup>21</sup>, correspondant aux deux objectifs opérationnels, pour assurer le suivi des avancées de l'initiative (AI, p. 55). Enfin, l'évaluation serait réalisée deux ans après la mise en œuvre du règlement, en portant une attention toute particulière à la question de l'application ou non de l'interdiction de la non-discrimination aux services fournis par voie électronique, dont la principale caractéristique est de fournir un accès à des œuvres protégées par le droit d'auteur et de permettre leur utilisation (AI, p. 54).

## Comité d'examen de la réglementation de la Commission

Dans un premier temps, le Comité d'examen de la réglementation de la Commission a émis un [avis négatif](#) (disponible en anglais uniquement) le 8 avril 2016. Il a ensuite rendu un [avis positif](#) (disponible en anglais uniquement) le 21 avril 2016 sur une seconde version de l'AI, dans le contexte duquel il a demandé que de nouvelles améliorations soient apportées. Dans l'ensemble, ces améliorations semblent avoir été effectuées dans une certaine mesure. Cependant, il semble que la demande formulée par le comité dans son premier avis visant la fourniture d'une explication supplémentaire relative à l'interaction avec d'autres initiatives n'a pas été totalement satisfaite.

## Cohérence entre la proposition législative de la Commission et l'analyse d'impact

Dans l'ensemble, la proposition législative de la Commission suit largement les recommandations de l'AI et retient l'option n°3. Elle reprend les dispositions en matière d'évaluation de l'AI, y compris la possibilité d'inclure dans le champ d'application du règlement (article 9, paragraphe 2) les œuvres protégées par le droit d'auteur et fournies par voie électronique ou d'autres objets protégés.

## Conclusions

L'AI définit clairement le problème et semble recourir à des données et des recherches actualisées tout au long de l'étude, notamment en ce qui concerne la définition du problème et de la portée de l'évaluation de l'analyse d'impact. Toutefois, la présentation des options stratégiques manque parfois de clarté. L'AI semble justifier objectivement la proposition, bien qu'elle ne semble pas suivre entièrement la recommandation formulée par le

---

communes facilitant le commerce transfrontière. Enfin, certains de ces participants privilégieraient des orientations ou des mesures non législatives en la matière (AI, p. 72).

<sup>20</sup> Les entreprises et les organisations commerciales, ainsi qu'un État membre, ont demandé à ce qu'il soit précisé si l'initiative couvrirait ou non le blocage géographique lié au droit d'auteur. Un autre État membre a défendu l'idée de l'exclusion des contenus protégés par le droit d'auteur (AI, pp. 67-68).

<sup>21</sup> 1. La variation du nombre de sites internet refusant l'accès ou la vente aux clients en raison de leur lieu de résidence, analysée dans le but de détecter les refus injustifiés. 2. La variation du nombre de clients faisant l'objet d'une discrimination géographique, analysée dans le but de détecter les refus injustifiés.

comité d'examen de la réglementation dans son premier avis visant une meilleure description de son éventuelle interaction avec l'ensemble de la législation portant sur les blocages géographiques justifiés. Cette question pourrait mériter une attention particulière, notamment en raison du fait que de nombreuses initiatives parallèles en la matière sont actuellement examinées par le Parlement.

---

*La présente note, élaborée par l'unité «Évaluation de l'impact ex ante» à l'intention de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) du Parlement européen, vise à déterminer si l'analyse d'impact respecte les principaux critères établis dans les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et les autres paramètres définis par le Parlement dans son guide pratique des analyses d'impact. Elle n'a pas vocation à examiner le contenu de la proposition. La présente note est élaborée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'offrir une assistance plus large aux commissions parlementaires et aux députés dans leurs travaux.*

Vous pouvez contacter l'unité «Évaluation de l'impact ex ante» en envoyant un courriel à l'adresse suivante: [EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu](mailto:EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu)

Manuscrit achevé en septembre 2016. Bruxelles, © Union européenne, 2016.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)