Conseil d'État, 13 mai 2026, n° 474398

Conseil d'État | 9ème et 10ème chambres réunies | 13 mai 2026

Vu la procédure suivante :

Par une décision du 17 mai 2024, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux sur la requête de la société Amazon EU tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 4 avril 2023 relatif au montant minimal de tarification du service de livraison du livre, a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

1°) Les dispositions de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles excluent du champ d'application de celle-ci une mesure nationale régissant l'exercice, sur le territoire de l'Etat membre, d'une activité de service en vue de protéger ou de promouvoir la diversité culturelle ou doivent-elles, combinées avec celles de l'article 16, paragraphe 1 b), de la même directive, être interprétées en ce sens que la préservation ou la promotion de la diversité culturelle est susceptible de justifier une dérogation à l'interdiction de soumettre les prestataires établis dans un autre Etat membre à une exigence instaurée par une telle réglementation nationale ?

2°) L'appréciation de la compatibilité d'une telle réglementation nationale avec les objectifs poursuivis par la directive 2006/123/CE est-elle exclusive du même examen au regard du droit primaire de l'Union européenne ?

3°) Dans l'hypothèse où il conviendrait d'apprécier la compatibilité d'une mesure nationale adoptée en vue de protéger ou de promouvoir la diversité culturelle avec les libertés garanties par les articles 34 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une mesure nationale qui fixe un tarif minimal pour la livraison à domicile d'un bien doit-elle être regardée comme portant sur une modalité de vente de ce bien et, par suite, être appréciée au regard de la seule libre circulation des marchandises ou convient-il d'apprécier cette réglementation au regard de la seule libre prestation de services, notamment, eu égard à l'atteinte portée à l'activité de vente de ce bien en ligne ou au caractère distinct de la prestation de livraison par rapport à la prestation de vente du bien ?

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

- la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ;

- la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 ;

- la décision 2006/515/CE du Conseil du 18 mai 2006 ;

- la loi n° 81-766 du 10 août 1981 ;

- la loi n° 2006-792 du 5 juillet 2006 ;

- la loi n° 2014-779 du 8 juillet 2014 ;

- la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 ;

- l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 décembre 2025 (C-366/24) ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Louis d'Humières, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de Mme Céline Guibé, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Célice, Texidor, Perier, avocat de la société Amazon EU, et à la SARL cabinet Briard, Bonichot et Associés, avocat de la société Fnac Darty Participations et Services, du syndicat national de l'édition et des syndicats de la librairie française et des distributeurs de loisirs culturels ;

Considérant ce qui suit :

1. La société Amazon EU demande l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 4 avril 2023 relatif au montant minimal de tarification du service de livraison du livre. Par une décision du 17 mai 2024, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a sursis à statuer sur ces conclusions jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions qu'il lui a renvoyées à titre préjudiciel. Par un arrêt du 18 décembre 2025 (C-366/24), la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée sur ces questions.

Sur les interventions :

2. Eu égard à la nature et à l'objet du litige, le syndicat national de l'édition, les syndicats de la librairie française et des distributeurs de loisirs culturels et la société Fnac Darty Participations et Services justifient d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté attaqué. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur la mesure contestée :

3. Aux termes du premier alinéa de l'article 1er de la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre, dans sa rédaction résultant de l'article 1er de la loi du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs : « Toute personne physique ou morale qui édite ou importe des livres est tenue de fixer, pour les livres qu'elle édite ou importe, un prix de vente au public ». Aux termes du quatrième alinéa du même article : « Les détaillants doivent pratiquer un prix effectif de vente au public compris entre 95 % et 100 % du prix fixé par l'éditeur ou l'importateur. Lorsque le livre est expédié à l'acheteur et n'est pas retiré dans un commerce de vente au détail de livres, le prix de vente est celui fixé par l'éditeur ou l'importateur. Le service de livraison du livre ne peut en aucun cas, que ce soit directement ou indirectement, être proposé par le détaillant à titre gratuit, sauf si le livre est retiré dans un commerce de vente au détail de livres. Il doit être facturé dans le respect d'un montant minimal de tarification fixé par arrêté des ministres chargés de la culture et de l'économie sur proposition de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse. Cet arrêté tient compte des tarifs proposés par les prestataires de services postaux sur le marché de la vente au détail de livres et de l'impératif de maintien sur le territoire d'un réseau dense de détaillants ».

4. L’arrêté attaqué du 4 avril 2023 relatif au montant minimal de tarification du service de livraison du livre prévoit que : « Le montant minimal de tarification du service de livraison du livre mentionné au quatrième alinéa de l'article 1er de la loi du 10 août 1981 susvisée est fixé à : / - 3 € toutes taxes comprises pour toute commande comprenant un ou plusieurs livres dont la valeur d'achat en livres neufs est inférieure à 35 € toutes taxes comprises ; / - plus que 0 € toutes taxes comprises pour toute commande comprenant un ou plusieurs livres neufs dont la valeur d'achat en livres neufs est supérieure ou égale à 35 € toutes taxes comprises. / (…) ».

Sur la méconnaissance alléguée de l’article 34 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne :

5. Aux termes de l’article 34 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne : « Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres ». Il résulte de ces stipulations que les restrictions quantitatives à l’importation ainsi que toutes mesures d’effet équivalent sont interdites entre les Etats-membres. Toutefois, une réglementation ou une pratique nationale qui constitue une mesure d’effet équivalent à des restrictions quantitatives peut être justifiée par l’une des raisons d’intérêt général énumérées à l’article 36 du même traité ou par des exigences impératives. Dans l’un et l’autre cas, la mesure nationale doit, conformément au principe de proportionnalité, être propre à garantir la réalisation de l’objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu’il soit atteint.

6. Par son arrêt du 18 décembre 2025, la Cour de justice de l’Union européenne a dit pour droit que l'imposition par une mesure nationale de tarifs minimaux pour la livraison de livres qui ne sont pas retirés dans un commerce de vente au détail de livres, dès lors qu'elle implique une augmentation du prix global du livre payé par l’acheteur pour entrer en possession de celui-ci en dehors de ces commerces, est susceptible d'affecter davantage les opérateurs d'autres États membres, qui sont moins à même de remettre les livres commandés à distance dans ces commerces, que les opérateurs du premier État membre et ainsi constitue une mesure d’effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l’article 34 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne. Il s’ensuit que l’institution, par les dispositions du quatrième alinéa de l’article 1er de la loi du 10 août 1981 modifiée et l’arrêté attaqué, d’un prix minimal du service de livraison des livres imprimés neufs qui ne sont pas retirés dans un commerce de vente au détail de livres est de nature à porter atteinte à la libre circulation des marchandises garantie par l’article 34 du traité.

7. Toutefois, aux termes des stipulations de l’article 4 de la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée lors de la Conférence générale de l’Unesco du 20 octobre 2005, approuvée, au nom de la Communauté européenne, par la décision 2006/515/CE du Conseil du 18 mai 2006 et ratifiée par la France en vertu de la loi du 5 juillet 2006, les parties à la convention s’engageant, en vertu de son article 20, à prendre en compte les stipulations pertinentes de celle-ci lorsqu’elles interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties : « (…)/ La diversité culturelle se manifeste (…) à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles, quels que soient les moyens et les technologies utilisés ». Il résulte en outre d’une jurisprudence constante de la Cour de justice de l’Union européenne qu’une politique culturelle peut constituer une raison impérieuse d’intérêt général justifiant une restriction à une liberté fondamentale garantie par le traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, pour autant qu’elle est propre à garantir la réalisation de l’objectif qu’elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l’atteindre. En particulier, par son arrêt du 3 mars 2011 Commission européenne contre Royaume de Belgique (C-134/10), la Cour de justice a précisé que le maintien du pluralisme, au titre d’une politique culturelle, est lié au droit fondamental à la liberté d’expression et que les autorités nationales disposent d’un large pouvoir d’appréciation à cet égard. Par son arrêt du 30 avril 2009 Fachverband der Buch und Medienwirtschaft contre LIBRO Handelsgesellschaft mbH (C-531/07), la Cour a dit pour droit que la protection du livre en tant que bien culturel peut être considérée comme une exigence impérative d’intérêt public susceptible de justifier des mesures de restriction à la libre circulation des marchandises, à condition que de telles mesures soient propres à atteindre l’objectif fixé et n’aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu’il soit atteint. Enfin, par sa résolution du 14 septembre 2023 sur l’avenir du secteur européen du livre, le Parlement européen a souligné que « la fixation du prix des livres est un

moyen de protéger la politique culturelle et peut contribuer à garantir la pluralité éditoriale, une offre abondante de livres et un réseau local diversifié de libraires indépendants, en particulier dans le contexte de l'augmentation des ventes en ligne » et s'est inquiété de l'incidence, à l'égard de ces libraires, de la gratuité ou du faible coût des frais de livraison proposés par certaines plateformes de vente en ligne de livres.

8. Il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport d'information établi par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée Nationale, enregistré le 11 avril 2018, sur l'évaluation de la loi du 8 juillet 2014 encadrant les conditions de la vente à distance des livres ainsi que des travaux parlementaires dont est issue la loi du 30 décembre 2021, que si l'unicité du prix du livre instituée par la loi du 10 août 1981 a permis l'accès au livre au même prix partout en France et favorisé, malgré l'essor de la vente de livres en ligne et sous format numérique, le maintien d'un réseau dense de librairies, lesquelles exercent un rôle central dans la promotion et la diffusion de la création éditoriale par la proposition aux lecteurs d'une offre abondante et diversifiée de livres et participent à l'animation culturelle sur l'ensemble du territoire national, certains acteurs prédominants de la vente en ligne de livres ont développé une stratégie commerciale consistant, alors que la loi du 8 juillet 2014 a interdit la gratuité des frais de port, en la tarification symbolique de ces frais. Estimant qu'une telle pratique était de nature à remettre en cause l'équilibre, garant du pluralisme et de la diversité culturelle, entre les différents canaux de distribution du livre en France et en leur sein, le législateur a décidé, aux fins de préserver cet équilibre, le principe d'une tarification minimale des frais de livraison pour les livres imprimés neufs qui ne sont pas retirés dans un commerce de vente au détail de livres. Un tel objectif d'intérêt général est de nature à justifier, pour autant que la mesure soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et proportionnée, l'atteinte portée à la libre circulation des marchandises au sein de l'Union.

9. Or, il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport d'évaluation de la tarification minimale des frais de livraison de livres imprimés neufs remis au Parlement par le Gouvernement en octobre 2025 et des avis publics du Médiateur du livre des 12 février et 27 mai 2025 sur la livraison gratuite de livres en points de retrait et ses conditions de conformité à l'article 1er de la loi du 10 août 1981, que la tarification minimale des frais de livraison de livres imprimés neufs qui ne sont pas retirés dans un commerce de vente au détail de livres, instituée par les dispositions contestées, a permis, depuis son adoption, de préserver la densité du réseau de détaillants du livre sur le territoire français et de développer la diversité des acteurs de la vente en ligne de livres. Si la société requérante soutient que la part de vente de livres dans les commerces de vente au détail de livres est stable depuis 2002 et qu'ainsi, une telle mesure n'était pas nécessaire, il ressort de ces mêmes pièces que l'existence du nombre important de librairies en France résulte d'une politique publique de soutien de long terme, constante et multiforme, au titre de laquelle s'inscrit la tarification minimale contestée des frais de livraison des livres imprimés neufs qui ne sont pas retirés dans un commerce de vente au détail de livres. Il en ressort également que, malgré la majoration du prix des livres imprimés neufs achetés en ligne induite par la mesure contestée, les personnes disposant d'un pouvoir d'achat limité et celles éloignées des zones urbaines ont continué de réaliser une part grandissante de leurs achats de livres auprès des acteurs prédominants de la vente en ligne, au détriment notamment des sites de clubs de livres, et que la densité du réseau des détaillants de livres sur tout le territoire permet, pour une très large part, le retrait, sans frais, des livres achetés en ligne. Enfin, les circonstances, d'une part, que la mesure contestée favoriserait non pas uniquement les librairies indépendantes mais également les grandes enseignes culturelles disposant à la fois d'un service de vente en ligne puissant et d'un réseau important de points de vente physiques de livres, et d'autre part, que la profondeur de l'offre éditoriale de la société requérante garantirait, en tant que telle, la diversité culturelle autant si ce n'est davantage que les commerces de vente au détail de livres, ne sont pas susceptibles de remettre en cause l'adéquation de la mesure contestée à l'objectif poursuivi consistant, ainsi qu'il a été dit, par la préservation de la multiplicité des canaux de distribution de livres et le développement de la diversité des acteurs au sein de ces différents canaux, à garantir le pluralisme et la diversité culturelle.

10. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que la tarification minimale des frais de livraison de livres qui ne sont pas retirés dans un commerce de vente au détail de livres, limitée en pratique aux seuls achats de livres imprimés neufs d'une valeur totale inférieure à 35 euros toutes taxes comprises, irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Il n'en ressort pas non plus que des mesures moins restrictives, telles qu'un mécanisme de facturation des frais de port fondé sur la disponibilité de titres, de catégories ou de formats de livres par les différents canaux de vente, écarté au vu des obstacles opérationnels à sa mise en œuvre, ou une mesure de réduction des tarifs postaux pour les librairies indépendantes, au demeurant coûteuse pour les finances publiques, auraient permis, dans des conditions équivalentes à la mesure contestée, de préserver la densité, en France, du réseau de commerces de vente au détail de livres en incitant à la fréquentation de ces lieux de diffusion et d'accès à la culture et à la création et de développer la diversité des acteurs de la vente en ligne de livres.

11. La mesure contestée étant ainsi de nature à garantir, de manière cohérente et systématique, la réalisation de l'objectif poursuivi de protection et de promotion du pluralisme et de la diversité culturelle, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, le moyen tiré de la méconnaissance, par les dispositions contestées, de la libre circulation des marchandises garantie par l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit être écarté.

Sur la méconnaissance alléguée de l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

12. Par son arrêt du 18 décembre 2025, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit qu'une réglementation d'un Etat membre fixant des tarifs minimaux que les détaillants de livres doivent facturer aux acheteurs pour la livraison des livres qui ne sont pas retirés dans un commerce de vente au détail de livres doit être examinée au regard de la seule liberté de circulation des marchandises garantie par l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions du quatrième alinéa de l'article 1er de la loi du 10 août 1981 et de l'arrêté attaqué méconnaîtraient la libre prestation des services garanti par l'article 56 de ce traité ne peut qu'être écarté.

Sur la méconnaissance alléguée des objectifs de la directive 2006/123/CE :

13. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur : « La présente directive ne porte pas atteinte aux mesures prises au niveau communautaire ou au niveau national, dans le respect du droit communautaire, en vue de la protection ou de la promotion de la diversité culturelle ou linguistique, ou du pluralisme des médias ».

14. Par son arrêt du 18 décembre 2025, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE qui vient d'être cité doit être interprété en ce sens qu'il exclut du champ d'application de cette directive une mesure prise par un État membre en vue de protéger ou de promouvoir la diversité culturelle ou linguistique. Par suite, eu égard à ce qui a été dit au point 8, le moyen tiré de ce que les dispositions du quatrième alinéa de l'article 1er de la loi du 10 août 1981 et de l'arrêté attaqué méconnaîtraient les objectifs poursuivis par cette directive doit être écarté.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la requête présentée par la société Amazon EU doit être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Les interventions de la société Fnac Darty Participations et Services, du syndicat national de l'édition et des syndicats de la librairie française et des distributeurs de loisirs culturels sont admises.

Article 2 : La requête de la société Amazon EU est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Amazon EU, à la ministre de la culture, à la société Fnac Darty Participations et Services, au syndicat national de l’édition et aux syndicats de la librairie française et des distributeurs de loisirs culturels.

Délibéré à l'issue de la séance du 15 avril 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, M. Olivier Yeznikian, Mme Rozen Noguellou, M. Christophe Barthélemy, conseillers d'Etat, et M. Louis d'Humières, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 13 mai 2026.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Louis d'Humières

La secrétaire :

Signé : Mme Fehmida Ghulam

La République mande et ordonne à la ministre de la culture en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l’exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :