

AVIS 3/15 DE LA COUR (grande chambre)

14 février 2017

« Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE – Traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées – Article 3 TFUE – Compétence externe exclusive de l'Union européenne – Article 207 TFUE – Politique commerciale commune – Aspects commerciaux de la propriété intellectuelle – Accord international susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée – Directive 2001/29/CE – Article 5, paragraphe 3, sous b), et paragraphe 4 – Exceptions et limitations en faveur des personnes affectées d'un handicap »

Dans la procédure d'avis 3/15,

ayant pour objet une demande d'avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, introduite le 17 juillet 2015 par la Commission européenne,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen (rapporteur), T. von Danwitz et M^{me} A. Prechal, présidents de chambre, MM. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M^{me} C. Toader, MM. M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda et S. Rodin, juges,

avocat général : M. N. Wahl,

greffier : M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 juin 2016,

considérant les observations présentées :

- pour la Commission européenne, par MM. B. Hartmann et F. Castillo de la Torre ainsi que par M^{me} J. Samnadda, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. O. Šváb, M. Smolek, E. Ruffer et J. Vlácil, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par MM. D. Segoin, F.-X. Bréchet, D. Colas et G. de Bergues, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement lituanien, par MM. D. Kriauciūnas et R. Dziukovič, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Fehér, G. Koós et M. Bóra, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement roumain, par M. R. Radu ainsi que par M^{mes} A. Voicu, R. Mangu et E. Gane, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement finlandais, par M. J. Heliskoski, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. M. Holt et M^{me} V. Kaye, en qualité d’agents, assistés de M. R. Palmer, barrister,
 - pour le Parlement européen, par MM. A. Neergaard, D. Warin et A. Auersperger Matić, en qualité d’agents,
 - pour le Conseil de l’Union européenne, par M. F. Florindo Gijón et M^{me} M. Balta, en qualité d’agents,
- ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 8 septembre 2016,
- rend le présent

Avis

1. La demande d’avis soumise à la Cour par la Commission européenne est libellée comme suit :

« L’Union européenne dispose-t-elle d’une compétence exclusive pour conclure le traité de Marrakech visant à faciliter l’accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d’autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées ? »

Le cadre juridique

La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées

2. L’article 30, paragraphe 1, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, qui a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2010/48/CE du Conseil, du 26 novembre 2009 (JO 2010, L 23, p. 35, ci-après la « convention de l’ONU »), prévoit :

« Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées de participer à la vie culturelle, sur la base de l’égalité avec les autres, et prennent toutes mesures appropriées pour faire en sorte qu’elles :

- a) aient accès aux produits culturels dans des formats accessibles ;

[...] »

La directive 2001/29/CE

3. Les considérants 1, 4, 6, 7, 9, 21 et 31 de la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, sur l’harmonisation de certains aspects du droit d’auteur et des droits voisins dans la société de l’information (JO 2001, L 167, p. 10), énoncent :

« (1) Le traité prévoit l’établissement d’un marché intérieur et l’instauration d’un système propre à empêcher les distorsions de concurrence dans le marché intérieur. L’harmonisation des dispositions législatives des États membres sur le droit d’auteur et les droits voisins contribue à la réalisation de ces objectifs.

[...]

- (4) Un cadre juridique harmonisé du droit d’auteur et des droits voisins, en améliorant la sécurité juridique et en assurant dans le même temps un niveau élevé de protection de la propriété intellectuelle, encouragera des investissements importants dans des activités créatrices et novatrices [...].

[...]

- (6) En l’absence d’harmonisation à l’échelle communautaire, les processus législatifs au niveau national, dans lesquels plusieurs États membres se sont déjà engagés pour répondre aux défis technologiques,

pourraient entraîner des disparités sensibles en matière de protection et, partant, des restrictions à la libre circulation des services et des marchandises qui comportent des éléments relevant de la propriété intellectuelle ou se fondent sur de tels éléments, ce qui provoquerait une nouvelle fragmentation du marché intérieur et des incohérences d'ordre législatif. [...]

- (7) Le cadre législatif communautaire relatif à la protection du droit d'auteur et des droits voisins doit donc aussi être adapté et complété dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. Il convient, à cet effet, d'adapter les dispositions nationales sur le droit d'auteur et les droits voisins qui varient sensiblement d'un État membre à l'autre ou qui entraînent une insécurité juridique entravant le bon fonctionnement du marché intérieur et le développement de la société de l'information en Europe et il importe d'éviter que les États membres réagissent en ordre dispersé aux évolutions technologiques. En revanche, il n'est pas nécessaire de supprimer ou de prévenir les disparités qui ne portent pas atteinte au fonctionnement du marché intérieur.

[...]

- (9) Toute harmonisation du droit d'auteur et des droits voisins doit se fonder sur un niveau de protection élevé, car ces droits sont essentiels à la création intellectuelle. [...]

[...]

- (21) La présente directive doit définir le champ des actes couverts par le droit de reproduction en ce qui concerne les différents bénéficiaires, et ce conformément à l'acquis communautaire. Il convient de donner à ces actes une définition large pour assurer la sécurité juridique au sein du marché intérieur.

[...]

- (31) Il convient de maintenir un juste équilibre en matière de droits et d'intérêts entre les différentes catégories de titulaires de droits ainsi qu'entre celles-ci et les utilisateurs d'objets protégés. [...] Les disparités qui existent au niveau des exceptions et des limitations à certains actes soumis à restrictions ont une incidence négative directe sur le fonctionnement du marché intérieur dans le domaine du droit d'auteur et des droits voisins. [...] Pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, ces exceptions et limitations doivent être définies de façon plus harmonieuse. Le degré d'harmonisation de ces exceptions doit être fonction de leur incidence sur le bon fonctionnement du marché intérieur. »

4. En application de l'article 2 de cette directive, les États membres prévoient, notamment, le droit exclusif pour les auteurs d'autoriser ou d'interdire la reproduction directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie, de leurs œuvres.

5. L'article 3, paragraphe 1, de ladite directive dispose :

« Les États membres prévoient pour les auteurs le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire toute communication au public de leurs œuvres, par fil ou sans fil, y compris la mise à la disposition du public de leurs œuvres de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement. »

6. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la même directive :

« Les États membres prévoient pour les auteurs le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire toute forme de distribution au public, par la vente ou autrement, de l'original de leurs œuvres ou de copies de celles-ci. »

7. L'article 5, paragraphes 3 à 5, de la directive 2001/29 est libellé comme suit :

« 3. Les États membres ont la faculté de prévoir des exceptions ou limitations aux droits prévus aux articles 2 et 3 dans les cas suivants :

[...]

- b) lorsqu'il s'agit d'utilisations au bénéfice de personnes affectées d'un handicap qui sont directement liées au handicap en question et sont de nature non commerciale, dans la mesure requise par ledit handicap ;

[...]

4. Lorsque les États membres ont la faculté de prévoir une exception ou une limitation au droit de reproduction en vertu des paragraphes 2 et 3, ils peuvent également prévoir une exception ou limitation au droit de distribution visé à l'article 4, dans la mesure où celle-ci est justifiée par le but de la reproduction autorisée.

5. Les exceptions et limitations prévues aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 ne sont applicables que dans certains cas spéciaux qui ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ou autre objet protégé ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit. »

Le contexte de la demande d'avis

Le traité de Marrakech

8. Aux termes du préambule du traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées (ci-après le « traité de Marrakech ») :

« Les Parties contractantes,

[(1)] *Rappelant* les principes de non-discrimination, d'égalité des chances, d'accessibilité et de pleines et effectives participation et inclusion sociales, proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et la [convention de l'ONU],

[(2)] *Conscientes* des obstacles préjudiciables au plein épanouissement des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés, qui limitent leur liberté d'expression, y compris la liberté de demander, recevoir et communiquer des informations et des idées de toutes sortes sur un pied d'égalité avec les autres, en recourant y compris à tous moyens de communication de leur choix, leur jouissance du droit à l'éducation et la possibilité de faire de la recherche,

[(3)] *Soulignant* l'importance que revêt la protection du droit d'auteur pour encourager et récompenser la création littéraire et artistique et pour améliorer les possibilités de chacun, y compris des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés, de participer librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de profiter des progrès scientifiques et de leurs bienfaits,

[(4)] *Conscientes* des obstacles qui empêchent les déficients visuels et les personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés d'accéder aux œuvres publiées pour réaliser l'égalité des chances dans la société, et de la nécessité non seulement d'augmenter le nombre d'œuvres dans des formats accessibles, mais aussi d'améliorer la circulation de ces œuvres,

[(5)] *Ayant à l'esprit* que les déficients visuels et les personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés vivent pour la plupart dans les pays en développement et les pays les moins avancés,

[...]

[(7)] *Reconnaissant* que nombre d'États membres ont établi dans leurs propres lois nationales sur le droit d'auteur des exceptions et des limitations en faveur des déficients visuels et des personnes ayant

d'autres difficultés de lecture des textes imprimés ; qu'il y a toutefois un manque persistant d'œuvres disponibles dans des formats accessibles à ces personnes ; que leurs efforts visant à rendre les œuvres accessibles à ces personnes nécessitent des ressources considérables ; et que le manque de possibilités d'échange transfrontière d'exemplaires en format accessible a entraîné un chevauchement de ces efforts,

[(8)] *Reconnaissant* à la fois le rôle important joué par les titulaires des droits s'agissant de rendre leurs œuvres accessibles aux déficients visuels et aux personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et l'importance de prévoir des limitations et exceptions appropriées pour rendre les œuvres accessibles à ces personnes, en particulier lorsque le marché n'est pas en mesure d'assurer un tel accès,

[(9)] *Reconnaissant* la nécessité de maintenir un équilibre entre la protection effective des droits des auteurs et l'intérêt public général, notamment en matière d'enseignement, de recherche et d'accès à l'information ; et que cet équilibre doit faciliter un accès effectif et dans les meilleurs délais aux œuvres pour les déficients visuels et les personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés,

[(10)] *Réaffirmant* les obligations qui incombent aux Parties contractantes en vertu des traités internationaux existants en matière de protection du droit d'auteur ainsi que l'importance et la souplesse du test en trois étapes applicable aux limitations et exceptions, énoncé à l'article 9.2) de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et dans d'autres instruments internationaux,

[...]

[(12)] *Reconnaissant* l'importance du système international du droit d'auteur et désireux d'harmoniser les limitations et exceptions en vue de permettre aux déficients visuels et aux personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés d'accéder plus facilement aux œuvres et d'en faire usage,

[...] »

9. L'article 1^{er} de ce traité est libellé comme suit :

« Aucune disposition du présent traité n'emporte dérogation aux obligations qu'ont les Parties contractantes les unes à l'égard des autres en vertu de tout autre traité ni ne porte atteinte aux droits qu'ont les Parties contractantes en vertu de tout autre traité. »

10. L'article 2 dudit traité prévoit :

« Aux fins du présent traité,

a) "œuvres" s'entend des œuvres littéraires et artistiques au sens de l'article 2.1) de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, sous la forme de texte, de notations ou d'illustrations y relatives, qu'elles soient publiées ou mises d'une autre manière à la disposition du public sur quelque support que ce soit [...] ;

b) "exemplaire en format accessible" s'entend d'un exemplaire d'une œuvre présenté sous une forme spéciale permettant aux personnes bénéficiaires d'accéder à l'œuvre, et notamment d'y avoir accès aussi aisément et librement qu'une personne sans déficience visuelle ou autre difficulté de lecture des textes imprimés. Les exemplaires en format accessible ne sont utilisés que par les personnes bénéficiaires et doivent respecter l'intégrité de l'œuvre originale, compte dûment tenu des modifications nécessaires pour rendre l'œuvre accessible dans le format spécial et des besoins en matière d'accessibilité des personnes bénéficiaires ;

c) "entité autorisée" s'entend d'une entité qui est autorisée ou reconnue par le gouvernement pour offrir aux personnes bénéficiaires, à titre non lucratif, des services en matière d'enseignement, de formation pédagogique, de lecture adaptée ou d'accès à l'information. Ce terme désigne aussi un établissement public ou

une organisation à but non lucratif dont l'une des activités principales ou obligations institutionnelles est de fournir les mêmes services aux personnes bénéficiaires [...].

L'entité autorisée définit et suit ses propres pratiques à l'effet

- i) d'établir que les personnes auxquelles s'adressent ses services sont des personnes bénéficiaires ;
- ii) de limiter sa distribution et sa mise à disposition d'exemplaires en format accessible aux personnes bénéficiaires ou entités autorisées ;
- iii) de décourager la reproduction, distribution et mise à disposition d'exemplaires non autorisés ; et
- iv) de faire preuve de la diligence requise dans sa gestion des exemplaires d'œuvres et de tenir un registre de cette gestion, tout en respectant la vie privée des personnes bénéficiaires conformément à l'article 8. »

11. L'article 4, paragraphe 1, du même traité est ainsi rédigé :

- « a) Les Parties contractantes prévoient, dans leur législation nationale relative au droit d'auteur, une limitation ou une exception au droit de reproduction, au droit de distribution et au droit de mise à la disposition du public tel que prévu par le Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur (WCT) pour mettre plus facilement des œuvres en format accessible à la disposition des personnes bénéficiaires. [...]
- b) Les Parties contractantes peuvent également prévoir une limitation ou une exception au droit de représentation ou exécution publiques afin de permettre aux personnes bénéficiaires d'accéder plus facilement aux œuvres. »

12. L'article 4, paragraphe 2, du traité de Marrakech précise que les parties contractantes peuvent satisfaire aux exigences énoncées à l'article 4, paragraphe 1, de ce traité en prévoyant, dans leur législation nationale, une exception ou une limitation présentant certaines caractéristiques détaillées par cette première disposition.

13. L'article 4, paragraphes 3 à 5, dudit traité dispose :

- « 3. Les Parties contractantes peuvent satisfaire aux exigences énoncées à l'article 4.1) en prévoyant, conformément aux articles 10 et 11, d'autres limitations ou exceptions dans leur législation nationale relative au droit d'auteur [...].
- 4. Les Parties contractantes peuvent limiter les limitations ou exceptions prévues par le présent article aux œuvres qui ne peuvent pas être obtenues dans le format accessible considéré dans le commerce à des conditions raisonnables pour les personnes bénéficiaires sur le marché. [...]
- 5. Est réservée à la législation nationale la faculté de déterminer si les limitations et exceptions prévues dans le présent article font l'objet d'une rémunération. »

14. Aux termes de l'article 5 du même traité :

- « 1. Les Parties contractantes prévoient que si un exemplaire en format accessible est réalisé en vertu d'une limitation ou d'une exception ou par l'effet de la loi, cet exemplaire en format accessible peut être distribué ou mis à la disposition d'une personne bénéficiaire ou d'une entité autorisée dans une autre Partie contractante par une entité autorisée [...].
- 2. Les Parties contractantes peuvent satisfaire aux exigences énoncées à l'article 5.1) en prévoyant dans leur législation nationale relative au droit d'auteur une limitation ou une exception selon laquelle :

- a) les entités autorisées sont autorisées à distribuer ou à mettre à disposition, sans l'autorisation du titulaire du droit et pour l'usage exclusif des personnes bénéficiaires, des exemplaires en format accessible à l'intention d'une entité autorisée dans une autre Partie contractante ; et
- b) les entités autorisées sont, conformément à l'article 2.c), autorisées à distribuer ou à mettre à disposition des exemplaires en format accessible à l'intention d'une personne bénéficiaire dans une autre Partie contractante et ce, sans l'autorisation du titulaire du droit.

Il est entendu que, avant la distribution ou la mise à disposition, l'entité autorisée d'origine ne savait pas ou n'avait pas de motifs raisonnables de croire que l'exemplaire en format accessible serait utilisé au profit de personnes autres que les personnes bénéficiaires [...].

[...]

- 4. a) Lorsqu'une entité autorisée dans une Partie contractante reçoit des exemplaires en format accessible conformément à l'article 5.1) et que cette Partie contractante n'est soumise à aucune obligation en vertu de l'article 9 de la Convention de Berne, elle s'assure, en conformité avec ses propres système et pratiques juridiques, que les exemplaires en format accessible sont reproduits, distribués ou mis à disposition au profit exclusif des personnes bénéficiaires sur le territoire relevant de la compétence de cette Partie contractante.
- b) La distribution et la mise à disposition d'exemplaires en format accessible par une entité autorisée en vertu de l'article 5.1) sont limitées au territoire relevant de la compétence de cette Partie contractante, à moins que cette dernière ne soit partie au Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur ou ne limite les limitations et exceptions mises en œuvre en vertu de ce traité en ce qui concerne le droit de distribution et le droit de mise à la disposition du public à certains cas spéciaux où il n'est pas porté atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ni causé de préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit [...].

[...] »

15. L'article 6 du traité de Marrakech prévoit :

« Dans la mesure où la législation nationale d'une Partie contractante autoriserait une personne bénéficiaire, une personne physique agissant en son nom ou une entité autorisée à réaliser un exemplaire d'une œuvre en format accessible, la législation nationale de cette Partie contractante les autorise également à importer un exemplaire en format accessible au profit des personnes bénéficiaires sans l'autorisation du titulaire du droit. »

16. L'article 9, paragraphes 1 et 2, de ce traité est libellé comme suit :

« 1. Les Parties contractantes s'efforcent de favoriser les échanges transfrontières d'exemplaires en format accessible en encourageant le partage volontaire d'informations pour aider les entités autorisées à s'identifier les unes les autres. Le Bureau international de l'OMPI crée à cette fin un point d'accès à l'information.

2. Les Parties contractantes s'engagent à prêter assistance à leurs entités autorisées menant des activités au titre de l'article 5 en vue de mettre à disposition des informations relatives à leurs pratiques conformément à l'article 2.c) grâce au partage d'informations entre les entités autorisées et à la mise à disposition d'informations sur leurs politiques et pratiques, y compris en ce qui concerne les échanges transfrontières de ces exemplaires en format accessible, à l'intention des parties intéressées et du public si nécessaire. »

17. L'article 11 dudit traité dispose :

« En adoptant les mesures nécessaires pour assurer l'application du présent traité, toute Partie contractante peut jouir de tous ses droits et assumer toutes ses obligations en vertu de la convention de Berne, de l'Accord

sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et du Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur (WCT), y compris leurs interprétations communes, de telle sorte que :

- a) conformément à l'article 9.2) de la Convention de Berne, elle puisse autoriser la reproduction d'œuvres dans certains cas spéciaux, pourvu qu'une telle reproduction ne porte pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ni ne cause un préjudice injustifié aux intérêts légitimes de l'auteur ;
- b) conformément à l'article 13 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, elle restreigne les limitations des droits exclusifs ou exceptions à ces droits à certains cas spéciaux qui ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit ;
- c) conformément à l'article 10.1) du WCT, elle puisse assortir de limitations ou d'exceptions les droits conférés aux auteurs d'œuvres littéraires et artistiques en vertu du WCT dans certains cas spéciaux où il n'est pas porté atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ni causé de préjudice injustifié aux intérêts légitimes de l'auteur ;
- d) conformément à l'article 10.2) du WCT, elle restreigne, en appliquant la Convention de Berne, toutes limitations ou exceptions dont elle assortit les droits prévus dans ladite convention à certains cas spéciaux où il n'est pas porté atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ni causé de préjudice injustifié aux intérêts légitimes de l'auteur. »

18. L'article 12 du même traité est rédigé dans les termes suivants :

« 1. Les Parties contractantes conviennent qu'une Partie contractante peut mettre en œuvre dans sa législation nationale des limitations et exceptions en matière de droit d'auteur au profit des personnes bénéficiaires autres que celles qui sont prévues par le présent traité, eu égard à la situation économique et aux besoins de cette Partie contractante sur les plans social et culturel, conformément aux droits et obligations de cette Partie contractante sur le plan international et, dans le cas d'un pays moins avancé, compte tenu de ses besoins particuliers et de ses droits et obligations particuliers sur le plan international, ainsi que des éléments de flexibilité qui en découlent.

2. Le présent traité est sans préjudice des autres limitations et exceptions relatives aux personnes handicapées prévues par la législation nationale. »

La genèse du traité dont la conclusion est envisagée

- 19. Le 26 novembre 2012, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision autorisant la Commission à participer, au nom de l'Union, à des négociations, menées dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), portant sur un éventuel traité international établissant des exceptions et des limitations au droit d'auteur en faveur des aveugles, des déficients visuels et des autres personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés (ci-après les « personnes bénéficiaires »).
- 20. Ces négociations ont abouti, lors de la conférence diplomatique qui s'est tenue à Marrakech (Maroc) du 17 au 28 juin 2013, à l'adoption, le 27 juin 2013, du traité de Marrakech.
- 21. Le Conseil a autorisé la signature de ce traité, au nom de l'Union, par la décision 2014/221/UE du Conseil, du 14 avril 2014 (JO 2014, L 115, p. 1). Cette décision visait à la fois les articles 114 et 207 TFUE.
- 22. Le 21 octobre 2014, la Commission a adopté une proposition de décision relative à la conclusion du traité de Marrakech au nom de l'Union, visant les mêmes bases juridiques. Cette proposition n'a pas recueilli la majorité nécessaire au sein du Conseil.

Appréciations formulées par la Commission dans sa demande d'avis

23. La Commission soutient, à titre principal, que la conclusion du traité de Marrakech devrait être fondée à la fois sur l'article 114 TFUE, en raison de l'effet d'harmonisation des législations des États membres qu'aura ce traité, et sur l'article 207 TFUE, afin de couvrir l'échange d'exemplaires en format accessible avec les pays tiers. Dans cette hypothèse, l'Union disposerait, en application de l'article 3, paragraphes 1 et 2, TFUE, d'une compétence exclusive pour conclure ledit traité.
24. À titre subsidiaire, la Commission avance que la conclusion du même traité doit être fondée sur le seul article 207 TFUE et que l'Union dispose, en application de l'article 3, paragraphe 1, TFUE, d'une compétence exclusive à cet égard.

Sur l'article 3, paragraphe 1, TFUE

25. La Commission rappelle que l'Union dispose, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, TFUE, d'une compétence exclusive dans le domaine de la politique commerciale commune, y compris en ce qui concerne les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle.
26. Cette dernière notion couvrirait la totalité du traité de Marrakech ou, à tout le moins, les articles 5 et 6 de ce traité, ainsi que les aspects des autres articles dudit traité qui se rapportent à ces articles 5 et 6.
27. À cet égard, la Commission relève, en se référant à l'arrêt du 18 juillet 2013, Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520), que seules les normes adoptées par l'Union en matière de propriété intellectuelle présentant un lien spécifique avec les échanges commerciaux internationaux sont susceptibles de relever de la notion d'« aspects commerciaux de la propriété intellectuelle » au sens de l'article 207 TFUE.
28. Cette notion ne couvrirait pas uniquement des accords liés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il découlerait, en effet, de la jurisprudence de la Cour qu'un accord international impliquant une harmonisation des régimes de protection de la propriété intellectuelle doit, de manière générale, être rattaché à la politique commerciale commune lorsque celui-ci vise à promouvoir le commerce.
29. En l'espèce, selon la Commission, si les articles 4 à 6 et 9 du traité de Marrakech prévoient le rapprochement des législations des parties contractantes, l'objectif premier de ce traité est non pas d'harmoniser ces législations, mais de faciliter, grâce à cette harmonisation, l'échange transfrontalier d'exemplaires en format accessible, y compris entre l'Union et les pays tiers, ainsi que l'indiquent, notamment, le préambule dudit traité et l'article 9 de celui-ci. L'établissement de ces normes internationales dans le domaine de la propriété intellectuelle semblerait ainsi être simplement un moyen d'atteindre l'objectif de libéralisation des échanges internationaux.
30. La circonstance que le traité de Marrakech ne s'appliquerait qu'aux exemplaires en format accessible produits à des fins non lucratives serait dénuée de pertinence, étant donné, d'une part, que cette particularité n'exclurait pas une rémunération destinée à couvrir les frais engagés et, d'autre part, que l'article 207 TFUE s'appliquerait également lorsque des biens ou des services sont fournis à des fins non lucratives. Il serait pertinent, à cet égard, de relever que l'exception ou la limitation prévue à l'article 5, paragraphe 3, sous b), de la directive 2001/29 s'applique aussi aux activités dépourvues de but lucratif. En outre, le système institué par ce traité serait de nature à interférer avec des activités commerciales de mise à disposition et d'échanges d'exemplaires en format accessible.
31. De même, selon la Commission, l'argument selon lequel l'objectif ultime dudit traité est social ou humanitaire ne saurait prospérer, dans la mesure où il découlerait de l'avis 1/78 (Accord international sur le caoutchouc naturel), du 4 octobre 1979 (EU:C:1979:224), et de l'arrêt du 17 octobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328), que la politique commerciale commune ne peut pas faire l'objet d'une interprétation restrictive écartant les mesures visant des objectifs spécifiques.

Sur l'article 3, paragraphe 2, TFUE

32. La Commission soutient que, dans l'hypothèse où un autre fondement juridique que l'article 207 TFUE devrait être considéré comme approprié pour approuver, en tout ou en partie, le traité de Marrakech, l'Union disposerait d'une compétence exclusive en vertu de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, lequel prévoit, notamment, que l'Union dispose d'une telle compétence pour la conclusion d'un accord international dans la mesure où cette conclusion est susceptible d'affecter des règles communes de l'Union ou d'en altérer la portée.
33. Tout en soutenant que l'article 114 TFUE, et non l'article 19 TFUE, constitue la base juridique correcte, la Commission fait valoir que l'identification de la base juridique est, en tout état de cause, secondaire car elle est sans pertinence pour déterminer si un accord international a une incidence sur des règles communes de l'Union.
34. Or, le droit d'auteur et les droits voisins sur lesquels porterait le traité de Marrakech, et, en particulier, les exceptions et les limitations de ces droits, auraient été harmonisés au niveau de l'Union par la directive 2001/29.
35. Certes, les États membres seraient libres d'appliquer ou non les exceptions et les limitations prévues par cette directive. Toutefois, la marge d'appréciation dont jouissent les États membres à cet égard serait limitée étant donné que, d'une part, la liste des exceptions et des limitations figurant à l'article 5 de ladite directive serait exhaustive et, d'autre part, les États membres ne pourraient mettre en œuvre ces exceptions et ces limitations que dans les limites imposées par le droit de l'Union.
36. Il s'ensuivrait que le traité de Marrakech déroge bien au droit d'auteur et aux droits voisins, qui auraient été entièrement harmonisés par la directive 2001/29, en prévoyant une exception ou une limitation obligatoire pour des utilisations directement liées au handicap, là où l'article 5, paragraphe 3, sous b), de cette directive prévoirait une exception ou une limitation facultative dans ce domaine.
37. Dans ce contexte, lorsque les États membres décident de prévoir une telle exception ou limitation, ils ne mettraient pas en œuvre une compétence « conservée » mais feraient usage d'une option « accordée/autorisée » par le droit de l'Union dans le respect du cadre prévu par ce droit. Le simple fait que les États membres disposent d'une certaine liberté pour adapter certains aspects d'une législation ne serait pas suffisant pour qu'il puisse être considéré que la compétence externe de l'Union dans ce domaine n'est pas exclusive.
38. La Commission relève également que la mise en œuvre de l'exception ou de la limitation prévue par le traité de Marrakech est subordonnée, en application de l'article 11 de ce traité et de l'article 5, paragraphe 5, de la directive 2001/29, au respect de la condition générale selon laquelle l'application d'une telle exception ou limitation ne peut pas avoir pour effet de porter préjudice aux intérêts légitimes du titulaire du droit ou de porter atteinte à l'exploitation normale de son œuvre. Or, cette obligation découlerait d'accords internationaux qui relèveraient de la compétence exclusive de l'Union.
39. Enfin, la Commission considère que les articles 5 et 6 du traité de Marrakech ont vocation à régir les échanges entre les États membres et qu'ils affectent la liberté de circulation des marchandises. De même, l'article 7 de ce traité aurait une incidence sur l'article 6 de la directive 2001/29, relatif à la protection juridique des mesures techniques utilisées par les titulaires de droit.

Résumé des observations présentées à la Cour

Sur l'article 3, paragraphe 1, TFUE

40. Les gouvernements tchèque, français, italien, hongrois, roumain, finlandais et du Royaume-Uni estiment que l'Union ne dispose pas d'une compétence exclusive pour conclure le traité de Marrakech sur le fondement de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 207 TFUE.

41. À cet égard, ils soulignent qu'il résulte de l'arrêt du 18 juillet 2013 *Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland* (C-414/11, EU:C:2013:520), que seules les normes qui présentent un lien spécifique avec les échanges commerciaux internationaux sont susceptibles de relever de la notion d'« aspects commerciaux de la propriété intellectuelle », au sens de l'article 207 TFUE. Ce lien dépendrait de la correspondance de l'objet et des finalités de l'accord envisagé avec la politique commerciale commune, de simples implications sur les échanges internationaux n'étant, quant à elles, pas suffisantes.
42. Or, le traité de Marrakech n'aurait pas pour objet ou pour finalité de libéraliser ou de promouvoir les échanges commerciaux internationaux.
43. D'une part, il ressortirait du préambule et des dispositions de ce traité que celui-ci aurait pour objectif de promouvoir l'égalité des chances et l'inclusion sociale des personnes affectées d'un handicap. L'échange transfrontalier ne serait qu'un moyen au service de cet objectif ou, selon le gouvernement hongrois, un objectif accessoire dudit traité. Le gouvernement français estime, de surcroît, que le même traité vise également un objectif de coopération au développement et d'aide humanitaire. L'harmonisation des législations nationales que prévoit le traité de Marrakech viserait ainsi à augmenter le nombre d'exemplaires en format accessible disponibles et non à promouvoir, à faciliter ou à régir les échanges commerciaux internationaux.
44. Par conséquent, il est exclu, selon les gouvernements français, roumain et du Royaume-Uni, de considérer que ce traité vise à étendre l'application de dispositions analogues à celles du droit de l'Union afin de promouvoir le commerce international, comme celles qui étaient en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 22 octobre 2013, *Commission/Conseil* (C-137/12, EU:C:2013:675). En revanche, les gouvernements finlandais et du Royaume-Uni considèrent que l'avis 2/00 (Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques), du 6 décembre 2001 (EU:C:2001:664), et l'arrêt du 8 septembre 2009, *Commission/Parlement et Conseil* (C-411/06, EU:C:2009:518), constituent des précédents pertinents, la Cour ayant jugé que les accords en cause dans ces affaires, qui portaient sur les échanges internationaux, ne relevaient pas de la politique commerciale commune en raison des objectifs qu'ils visaient.
45. D'autre part, d'après les gouvernements tchèque, français, italien, hongrois, finlandais et du Royaume-Uni, les échanges visés par le traité de Marrakech ne sont pas conduits dans un cadre commercial, ce qui implique, conformément à la jurisprudence de la Cour, qu'ils ne relèvent pas de la politique commerciale commune.
46. Ainsi, il résulterait de l'article 4, paragraphe 2, de ce traité que l'exception ou la limitation qu'il prévoit ne pourrait être appliquée qu'à des fins non lucratives soit par une entité autorisée, soit par une personne bénéficiaire ou par une personne physique agissant au nom d'une personne bénéficiaire. En outre, l'article 4, paragraphe 4, dudit traité permettrait aux parties contractantes de ne prévoir une exception ou une limitation au droit d'auteur que si le marché n'est pas en mesure d'offrir aux personnes bénéficiaires la possibilité d'acquérir des exemplaires en format accessible à un prix raisonnable. De même, les échanges transfrontaliers de tels exemplaires visés par le traité de Marrakech ne pourraient être réalisés que par une entité autorisée agissant à des fins non lucratives.
47. Par ailleurs, d'après les gouvernements français, hongrois, roumain, finlandais et du Royaume-Uni, il est également important de relever que le traité de Marrakech a été négocié en vue notamment de satisfaire aux obligations résultant de la convention de l'ONU, dans le cadre de l'OMPI, dont le but serait étranger à la libéralisation et à la promotion des échanges commerciaux internationaux.
48. En revanche, selon le gouvernement lituanien et le Parlement, les articles 5, 6 et 9 de ce traité, ainsi que les dispositions les mettant en œuvre, visent à promouvoir, à faciliter et à régir les échanges transfrontaliers et sont donc couverts par la politique commerciale commune, domaine relevant de la compétence exclusive de l'Union. Le gouvernement du Royaume-Uni se rallie, à titre subsidiaire, à cette conclusion.

Sur l'article 3, paragraphe 2, TFUE

49. Les différents gouvernements ayant présenté des observations à la Cour adoptent des positions variées quant au fondement juridique approprié pour conclure le traité de Marrakech, le gouvernement français mentionnant les articles 114 et 209 TFUE ou, à titre subsidiaire, les articles 19 et 209 TFUE, le gouvernement hongrois les articles 4 et 114 TFUE, le gouvernement du Royaume-Uni l'article 19 TFUE et le gouvernement finlandais les articles 19 et 114 TFUE.
50. Nonobstant ces divergences, les gouvernements tchèque, français, italien, lituanien, roumain, finlandais et du Royaume-Uni considèrent que l'Union ne dispose pas d'une compétence exclusive, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, pour conclure ce traité, dans la mesure où celui-ci n'est pas susceptible d'affecter des règles communes de l'Union ou d'en altérer la portée.
51. Ils soulignent, à cet égard, qu'il découle de la jurisprudence de la Cour que toute conclusion à ce sujet doit se fonder sur une analyse concrète de la relation existant entre l'accord international envisagé et le droit de l'Union en vigueur en tenant compte, notamment, de la nature et du contenu des règles en cause.
52. Or, la directive 2001/29 n'aurait procédé qu'à une harmonisation minimale de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins. En particulier, cette directive n'aurait pas harmonisé les exceptions et les limitations à ces droits.
53. Ainsi, l'article 5, paragraphe 3, sous b), de la directive 2001/29 se bornerait à offrir aux États membres la faculté de prévoir une exception ou une limitation au droit d'auteur et aux droits voisins en faveur des personnes affectées d'un handicap. Les États membres conserveraient donc leur compétence, tant sur le plan interne que sur le plan externe, pour rendre obligatoire une telle exception ou une telle limitation. Selon les gouvernements français et roumain, cette analyse est confirmée par le fait que cette directive ne définit pas les modalités de mise en œuvre de l'exception ou de la limitation au droit d'auteur et aux droits voisins en faveur des personnes affectées d'un handicap. Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir, en outre, qu'il n'existe aucune incohérence entre le traité de Marrakech et ladite directive.
54. Sur cette base, les gouvernements français, hongrois et roumain avancent qu'il découle de l'avis 1/94 (Accords annexés à l'accord OMC), du 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384), que l'Union ne saurait imposer, par un accord international, l'adoption de mesures relatives à une exception ou à une limitation au droit d'auteur et aux droits voisins en faveur des personnes affectées d'un handicap, alors que les États membres restent libres de prévoir de telles mesures sur le plan interne.
55. Cependant, le gouvernement français estime que la situation a changé à la suite de la demande, adressée, le 19 mai 2015, par le Conseil à la Commission et acceptée ensuite par cette dernière, de présenter une proposition législative visant à introduire, dans le droit de l'Union, l'exception ou la limitation obligatoire prévue à l'article 4 du traité de Marrakech. En effet, cette circonstance serait pertinente au regard de la jurisprudence de la Cour selon laquelle, en vue de déterminer si un domaine est déjà couvert en grande partie par des règles de l'Union, il convient de prendre en compte, notamment, les perspectives d'évolution du droit de l'Union. Par conséquent, l'article 4 de ce traité relèverait de la compétence exclusive de l'Union.
56. Ce constat ne remet pas en cause, selon ce gouvernement, l'existence d'une compétence partagée s'agissant des autres dispositions dudit traité, d'autant plus que celles-ci relèvent des domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire et que l'article 4, paragraphe 4, TFUE précise que l'exercice de la compétence de l'Union dans ces domaines ne peut avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer leur compétence à cet égard.
57. Les gouvernements tchèque, italien, hongrois, roumain, finlandais et du Royaume-Uni, ainsi que le Parlement et le Conseil, soutiennent, en revanche, que la demande du Conseil, visée au point 55 du présent avis, n'est pas suffisante pour établir une perspective d'évolution du droit de l'Union devant être prise en considération pour apprécier l'existence d'une compétence exclusive de l'Union dans le domaine concerné par le traité de Marrakech.

58. Pour autant, le Parlement estime que l'Union dispose d'une compétence exclusive s'agissant de l'article 4 de ce traité, l'Union ayant d'ailleurs exercé sa compétence dans ce domaine en adoptant la directive 2001/29. La circonstance que les États membres disposent d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des exceptions et des limitations prévues par cette directive n'impliquerait pas l'existence d'une compétence partagée, en raison de la distinction qu'il conviendrait d'opérer entre les exceptions relatives à la portée d'un acte de l'Union et celles relatives aux droits énoncés dans un tel acte.
59. L'incidence de l'article 4 du traité de Marrakech sur le système institué par la directive 2001/29 serait, par ailleurs, manifeste, dans la mesure où ce traité supprimerait la marge d'appréciation dont disposeraient actuellement les États membres en vertu de l'article 5, paragraphe 3, sous b), de cette directive.

Prise de position de la Cour

Sur l'article 3, paragraphe 1, TFUE

60. Au regard de l'objet et du contenu du traité de Marrakech, il apparaît clairement que celui-ci ne porte pas sur l'un des quatre premiers domaines visés à l'article 3, paragraphe 1, TFUE. En revanche, il convient d'examiner si ce traité se rattache, en tout ou en partie, à la politique commerciale commune, définie à l'article 207 TFUE, qui relève, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE, de la compétence exclusive de l'Union.
61. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que la seule circonstance qu'un acte de l'Union est susceptible d'avoir certaines implications sur les échanges internationaux ne suffit pas pour conclure que cet acte doit être rangé dans la catégorie de ceux qui relèvent de la politique commerciale commune. En revanche, un acte de l'Union relève de cette politique s'il porte spécifiquement sur les échanges internationaux en ce qu'il est essentiellement destiné à promouvoir, à faciliter ou à régir ces échanges et a des effets directs et immédiats sur ceux-ci (arrêts du 18 juillet 2013, Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, point 51, et du 22 octobre 2013, Commission/Conseil, C-137/12, EU:C:2013:675, point 57).
62. En vue de déterminer si le traité de Marrakech relève de ladite politique, il est nécessaire d'examiner tant les finalités de celui-ci que son contenu.
63. En ce qui concerne, tout d'abord, la finalité du traité de Marrakech, l'intitulé même de ce traité précise que celui-ci vise à faciliter l'accès des personnes bénéficiaires, à savoir les aveugles, les déficients visuels et les personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées.
64. Le souhait des parties contractantes d'assurer une harmonisation des exceptions et des limitations au droit d'auteur, et de faciliter la circulation des exemplaires en format accessible en vue d'améliorer l'accès des personnes bénéficiaires aux œuvres publiées et de dépasser ainsi les obstacles qui s'opposent actuellement à cet accès est confirmé, notamment, par les considérants 7, 8 et 12 du préambule dudit traité.
65. Il ressort, en outre, des considérants 1, 2 et 4 de ce préambule que la mise en place du cadre juridique renforcé au niveau international prévu dans le même traité doit permettre, en définitive, de respecter les principes de non-discrimination, d'égalité des chances, d'accessibilité et de pleines et effectives participation et inclusion sociales des personnes affectées d'un handicap, proclamés par la convention de l'ONU, notamment en luttant contre les obstacles s'opposant à leur plein épanouissement, à leur liberté d'expression et à leur jouissance du droit à l'éducation.
66. Certes, les considérants 4 et 7 du préambule du traité de Marrakech mentionnent la circulation et l'échange transfrontaliers d'exemplaires en format accessible.

67. Il n'en demeure pas moins, d'une part, que ces considérants n'évoquent pas le caractère commercial de cette circulation ou de cet échange et, d'autre part, qu'ils ne les mentionnent que comme un instrument destiné à améliorer l'accès des personnes bénéficiaires à ces exemplaires et à éviter le chevauchement des efforts déployés à cette fin par les parties contractantes.
68. En outre, s'il découle des considérants 3, 9, 10 et 12 du préambule de ce traité que les parties contractantes reconnaissent l'importance que revêt la protection du droit d'auteur, en général, et le système international du droit d'auteur, en particulier, les termes employés dans ce préambule n'indiquent pas que ledit traité aurait pour finalité de renforcer cette protection ou ce système.
69. Par ailleurs, il ne ressort pas des dispositions du même traité que celui-ci poursuivrait d'autres objectifs que ceux indiqués dans son intitulé et son préambule.
70. Par conséquent, il y a lieu de considérer que le traité de Marrakech a essentiellement pour finalité d'améliorer la condition des personnes bénéficiaires en facilitant, par divers moyens, au nombre desquels une circulation facilitée des exemplaires en format accessible, l'accès de ces personnes aux œuvres publiées.
71. S'agissant, ensuite, du contenu de ce traité, celui-ci précise que les parties contractantes doivent utiliser deux instruments distincts et complémentaires afin de réaliser ses objectifs.
72. Premièrement, l'article 4, paragraphe 1, dudit traité dispose que les parties contractantes prévoient une exception ou une limitation aux droits de reproduction, de distribution et de mise à la disposition du public pour mettre plus facilement à la disposition des personnes bénéficiaires les exemplaires en format accessible. Les autres paragraphes de cet article apportent des précisions quant à la manière dont les parties contractantes peuvent mettre en œuvre cette obligation dans leur législation nationale, tout en leur laissant une large marge d'appréciation à cet égard.
73. Deuxièmement, les articles 5 et 6 du traité de Marrakech instituent certaines obligations relatives à l'échange transfrontalier d'exemplaires en format accessible.
74. Plus précisément, l'article 5, paragraphe 1, de ce traité stipule que les parties contractantes prévoient que, si un exemplaire en format accessible est réalisé en vertu d'une exception ou d'une limitation ou par l'effet de la loi, cet exemplaire peut être distribué ou mis à disposition d'une personne bénéficiaire ou d'une entité autorisée dans une autre partie contractante par une entité autorisée. Les autres paragraphes de cet article apportent des précisions quant à la manière dont les parties contractantes peuvent mettre en œuvre cette obligation dans leur législation nationale, tout en leur laissant une large marge d'appréciation à cet égard.
75. L'article 6 dudit traité précise, quant à lui, que, dans la mesure où la législation nationale d'une partie contractante autoriserait une personne bénéficiaire, une personne physique agissant en son nom ou une entité autorisée à réaliser un exemplaire en format accessible, cette législation doit également les autoriser à importer, au profit des personnes bénéficiaires, un tel exemplaire sans l'autorisation du titulaire de droit.
76. Les articles 5 et 6 du même traité sont complétés par l'article 9 de celui-ci qui oblige les parties contractantes à coopérer en vue de favoriser les échanges transfrontaliers d'exemplaires en format accessible.
77. Sur la base de ces éléments, il convient de déterminer si le traité de Marrakech relève, en tout ou en partie, de la politique commerciale commune.
78. À cet égard, il convient certes de relever, en premier lieu, que les normes adoptées par l'Union en matière de propriété intellectuelle qui présentent un lien spécifique avec les échanges commerciaux internationaux sont susceptibles de relever de la notion d'« aspects commerciaux de la propriété intellectuelle », visée à l'article 207, paragraphe 1, TFUE, et, dès lors, du domaine de cette politique (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2013, Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, point 52).

79. La Cour a ainsi considéré que certaines règles internationales énonçant des normes devant être appliquées pour chacune des principales catégories de droits de propriété intellectuelle présentent un lien spécifique avec les échanges internationaux, puisque ces règles s'inscrivent dans le cadre de la libéralisation de ces échanges, en tant qu'elles font partie intégrante du régime de l'OMC et qu'elles ont pour objectif de faciliter lesdits échanges en réduisant les distorsions du commerce international (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2013, *Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, EU:C:2013:520, points 53 et 57 à 60).
80. Par ailleurs, la Cour a jugé que des règles instituant une protection juridique adéquate des services à accès conditionnel présentent un lien spécifique avec les échanges internationaux et relèvent donc de la politique commerciale commune. Elle s'est fondée à cet effet sur le fait que ces règles ont davantage pour objectif de promouvoir de tels échanges portant sur ces services que d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur (voir, en ce sens, arrêt du 22 octobre 2013, *Commission/Conseil*, C-137/12, EU:C:2013:675, points 64, 65 et 67).
81. Toutefois, un raisonnement comparable ne saurait, contrairement à ce que soutient la Commission, être appliqué aux règles du traité de Marrakech relatives à l'institution d'une exception ou d'une limitation aux droits de reproduction, de distribution et de mise à disposition du public.
82. En effet, ainsi qu'il ressort des points 63 à 70 du présent avis, le traité de Marrakech a pour finalité d'améliorer la condition des personnes bénéficiaires en facilitant, par divers moyens, l'accès de ces personnes aux œuvres publiées et non de promouvoir, de faciliter ou de régir le commerce international des exemplaires en format accessible.
83. En ce qui concerne plus particulièrement l'harmonisation des exceptions et des limitations aux droits de reproduction, de distribution et de mise à disposition du public, le considérant 12 du préambule du même traité indique spécifiquement que cette harmonisation est réalisée en vue de permettre aux personnes bénéficiaires d'accéder plus facilement aux œuvres et d'en faire usage.
84. En outre, l'article 4 du traité de Marrakech n'est pas de nature à assurer un rapprochement des législations nationales permettant de faciliter de manière notable le commerce international, dans la mesure où les parties contractantes disposent d'une large marge d'appréciation dans la mise en œuvre de cet article et où il découle de l'article 12 de ce traité que celui-ci n'a pas pour objet ou pour effet d'interdire aux parties contractantes d'introduire dans leur législation nationale des exceptions et des limitations en faveur des personnes bénéficiaires autres que celles prévues par ledit traité.
85. Par ailleurs, l'argument de la Commission selon lequel, parmi les règles régissant la propriété intellectuelle, seules celles relatives au droit moral ne relèvent pas de la notion d'« aspects commerciaux de la propriété intellectuelle », visée à l'article 207 TFUE, ne saurait prospérer, en tant qu'il conduirait à étendre de façon excessive le champ de la politique commerciale commune en rattachant à cette politique des règles qui ne présentent pas de lien spécifique avec les échanges commerciaux internationaux.
86. Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que les règles du traité de Marrakech qui prévoient l'institution d'une exception ou d'une limitation aux droits de reproduction, de distribution et de mise à disposition du public présentent un lien spécifique avec les échanges internationaux impliquant qu'elles portent sur les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle visés à l'article 207 TFUE.
87. En ce qui concerne, en second lieu, les règles du traité de Marrakech régissant l'exportation et l'importation d'exemplaires en format accessible, il convient de relever que ces règles portent sans aucun doute sur les échanges internationaux de tels exemplaires.
88. Toutefois, il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'il y a lieu de prendre en considération l'objectif poursuivi par de telles règles en vue d'apprécier leur rattachement à la politique commerciale commune [voir, en ce sens, avis 2/00 (Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques), du 6 décembre

2001, EU:C:2001:664, points 35 à 37, et arrêt du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil, C-411/06, EU:C:2009:518, points 49 à 54 ainsi que 71 et 72].

89. Or, au regard des considérations figurant aux points 63 à 70 du présent avis et en l'absence de tout élément indiquant que les articles 5, 6 et 9 du traité de Marrakech poursuivraient un objectif distinct de celui de ce traité dans son ensemble, il y a lieu de considérer que ces articles visent non pas spécifiquement à promouvoir, à faciliter ou à régir le commerce international des exemplaires en format accessible, mais bien à améliorer la condition des personnes bénéficiaires en facilitant l'accès de ces personnes à des exemplaires en format accessible reproduits dans d'autres parties contractantes.
90. Dans ces conditions, la facilitation des échanges transfrontaliers d'exemplaires en format accessible apparaît davantage comme un moyen pour réaliser l'objectif non commercial dudit traité que comme un but en soi assigné à celui-ci.
91. En outre, il importe également de relever que, au vu de leurs caractéristiques, les échanges envisagés par le traité de Marrakech ne sauraient être assimilés à des échanges internationaux opérés à des fins commerciales [voir, par analogie, avis 2/00 (Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques), du 6 décembre 2001, EU:C:2001:664, point 38, et arrêt du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil, C-411/06, EU:C:2009:518, point 69].
92. En effet, l'obligation d'autoriser l'exportation d'exemplaires en format accessible prévue à l'article 5, paragraphe 1, de ce traité ne couvre que les exportations opérées par une entité autorisée. L'article 9 dudit traité confirme que le mécanisme ainsi mis en place ne vise pas à promouvoir, à faciliter ou à régir, de manière générale, tous les échanges d'exemplaires en format accessible, mais bien les échanges pratiqués entre les entités autorisées.
93. Or, il découle de l'article 2, sous c), du traité de Marrakech que ces entités doivent être autorisées ou reconnues par leur gouvernement, agir à titre non lucratif et adresser leurs services aux seules personnes bénéficiaires. Dès lors, s'il n'est pas exclu, aux termes de l'article 4, paragraphe 5, de ce traité, que les exportations régies par l'article 5 de dudit traité fassent l'objet d'une rémunération, celle-ci ne peut être envisagée que dans les limites imposées par le caractère non lucratif des activités de l'exportateur.
94. De même, l'article 6 du même traité n'oblige les parties contractantes à autoriser les importations que pour autant que celles-ci soient opérées soit par une personne bénéficiaire, agissant directement ou indirectement, soit par une entité autorisée.
95. En outre, il ressort explicitement de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6 du traité de Marrakech que seules les exportations et les importations destinées aux personnes bénéficiaires, le cas échéant par le truchement d'une entité autorisée, sont couvertes par ces dispositions. L'article 2, sous c), et l'article 5, paragraphes 2 et 4, de ce traité instaurent, de surcroît, des mécanismes destinés à garantir que seules des personnes bénéficiaires disposeront des exemplaires en format accessible ainsi échangés.
96. Par ailleurs, les exemplaires en format accessible dont l'article 5, paragraphe 1, dudit traité régit l'exportation sont uniquement ceux qui ont été réalisés en vertu d'une limitation ou d'une exception ou par l'effet de la loi. L'article 6 du même traité se borne, quant à lui, à prévoir que l'importation de tels exemplaires sur le territoire d'une partie contractante doit être autorisée dans l'hypothèse où, en application de la législation de cette partie contractante, il est permis à la personne ou à l'entité intéressées de réaliser ces exemplaires.
97. Il apparaît donc non seulement que les échanges transfrontaliers promus par le traité de Marrakech sortent du cadre usuel des échanges commerciaux internationaux, mais également que les échanges internationaux d'exemplaires en format accessible qui seraient menés à des fins commerciales par des opérateurs ordinaires, ou simplement en dehors du cadre des exceptions ou des limitations en faveur des personnes bénéficiaires, ne sont pas inclus dans le régime spécifique institué par ce traité.

98. En outre, les articles 1^{er} et 11 dudit traité prévoient le respect des obligations issues d'autres traités internationaux, ce qui implique que ce régime n'a pas vocation à déroger aux règles internationales régissant les échanges commerciaux internationaux d'œuvres littéraires et artistiques.
99. Au vu de ces diverses caractéristiques, le régime institué par le traité de Marrakech doit donc être distingué des régimes relevant de la politique commerciale commune examinés par la Cour dans l'avis 1/78 (Accord international sur le caoutchouc naturel), du 4 octobre 1979 (EU:C:1979:224), ainsi que dans les arrêts du 17 octobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328), du 10 janvier 2006, Commission/Conseil (C-94/03, EU:C:2006:2), et du 12 décembre 2002, Commission/Conseil (C-281/01, EU:C:2002:761), qui, s'ils ne poursuivaient pas exclusivement des buts commerciaux, reposaient en revanche sur l'adoption de mesures de nature commerciale.
100. Dans ces conditions, la seule circonstance que le régime institué par le traité de Marrakech puisse éventuellement être appliqué à des œuvres qui font l'objet d'une exploitation commerciale ou qui sont susceptibles de faire l'objet d'une telle exploitation et, partant, qu'il puisse, le cas échéant, affecter de manière indirecte les échanges internationaux de telles œuvres ne saurait impliquer qu'il relève de la politique commerciale commune [voir, par analogie, avis 2/00 (Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques), du 6 décembre 2001, EU:C:2001:664, point 40].
101. Il y a dès lors lieu de considérer que la conclusion du traité de Marrakech ne relève pas de la politique commerciale commune définie à l'article 207 TFUE et, par conséquent, que l'Union ne dispose pas, sur le fondement de l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE, d'une compétence exclusive pour conclure ce traité.

Sur l'article 3, paragraphe 2, TFUE

102. En application de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.
103. Or, la conclusion du traité de Marrakech n'est prévue par aucun acte législatif de l'Union et celle-ci n'est pas nécessaire pour permettre à l'Union d'exercer sa compétence interne.
104. Par conséquent, seul le cas de figure mentionné dans le dernier membre de phrase de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, qui correspond à la situation dans laquelle la conclusion d'un accord international « est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée », est pertinent dans la présente affaire.
105. À cet égard, il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'il existe un risque de porter atteinte à des règles communes de l'Union par des engagements internationaux pris par les États membres ou d'altérer la portée de ces règles, propre à justifier une compétence externe exclusive de celle-ci, lorsque ces engagements relèvent du domaine d'application desdites règles [avis 1/13 (Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), du 14 octobre 2014, EU:C:2014:2303, point 71, et arrêt du 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, point 29].
106. La constatation d'un tel risque ne présuppose pas une concordance complète entre le domaine couvert par les engagements internationaux et celui de la réglementation de l'Union [avis 1/13 (Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), du 14 octobre 2014, EU:C:2014:2303, point 72, et arrêt du 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, point 30].
107. En particulier, de tels engagements internationaux sont susceptibles d'affecter des règles de l'Union ou d'en altérer la portée lorsque ceux-ci relèvent d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles [voir, en ce sens, avis 1/13 (Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), du 14 octobre 2014, EU:C:2014:2303, point 73, et arrêt du 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, point 31].

108. Cela étant, l'Union ne disposant que de compétences d'attribution, l'existence d'une compétence, de surcroît de nature exclusive, doit trouver son fondement dans des conclusions tirées d'une analyse globale et concrète de la relation existant entre l'accord international envisagé et le droit de l'Union en vigueur. Cette analyse doit prendre en considération les domaines couverts, respectivement, par les règles de droit de l'Union et par les dispositions de l'accord envisagé, leurs perspectives d'évolution prévisibles ainsi que la nature et le contenu de ces règles et dispositions, afin de vérifier si l'accord en question est susceptible de porter atteinte à l'application uniforme et cohérente des règles de l'Union et au bon fonctionnement du système qu'elles instituent [avis 1/13 (Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), du 14 octobre 2014, EU:C:2014:2303, point 74, et arrêt du 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, point 33].
109. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, ainsi qu'il ressort des points 71 à 76 du présent avis, le traité de Marrakech prévoit que les parties contractantes doivent, afin de réaliser les objectifs de celui-ci, mettre en œuvre deux instruments distincts et complémentaires à savoir, d'une part, une exception ou une limitation aux droits de reproduction, de distribution et de mise à la disposition du public pour mettre plus facilement les exemplaires en format accessible à la disposition des personnes bénéficiaires et, d'autre part, des régimes d'exportation et d'importation destinés à favoriser certains types d'échanges transfrontaliers d'exemplaires en format accessible.
110. Or, les articles 2 à 4 de la directive 2001/29 attribuent aux auteurs le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la reproduction, la communication au public et la distribution d'œuvres.
111. En outre, l'article 5, paragraphe 3, sous b), de cette directive précise que les États membres ont la faculté de prévoir une exception ou une limitation aux droits de reproduction et de communication au public « lorsqu'il s'agit d'utilisations au bénéfice de personnes affectées d'un handicap qui sont directement liées au handicap en question et sont de nature non commerciale, dans la mesure requise par ledit handicap ». Il résulte de l'article 5, paragraphe 4, de ladite directive que les États membres peuvent également prévoir une exception ou une limitation au droit de distribution, dans la mesure où celle-ci est justifiée par le but de la reproduction autorisée au titre de l'article 5, paragraphe 3, sous b), de la même directive.
112. Il s'ensuit que l'exception ou la limitation prévue par le traité de Marrakech devra être mise en œuvre dans le cadre du domaine harmonisé par la directive 2001/29. Il en va de même pour les régimes d'exportation et d'importation prévus par ce traité, dans la mesure où ils ont, en définitive, pour objet, d'autoriser la communication au public ou la distribution, sur le territoire d'une partie contractante, d'exemplaires en format accessible publiés dans une autre partie contractante sans recueillir le consentement des titulaires de droits.
113. À cet égard, si plusieurs gouvernements ayant soumis des observations à la Cour ont avancé que les obligations prévues par le traité de Marrakech pourraient être appliquées de manière compatible avec la directive 2001/29, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, les États membres ne peuvent, hors du cadre des institutions de l'Union, prendre des engagements internationaux relevant d'un domaine déjà couvert en grande partie par des règles communes de l'Union, même en l'absence de contradiction possible entre ces engagements et ces règles [voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2014, Commission/Conseil, C-114/12, EU:C:2014:2151, points 70 et 71, ainsi que avis 1/13 (Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), du 14 octobre 2014, EU:C:2014:2303, point 86].
114. Dans ces conditions, la circonstance que l'article 11 du traité de Marrakech prévoit une obligation comparable à celle résultant de l'article 5, paragraphe 5, de la directive 2001/29 ou que les conditions énoncées aux articles 4 à 6 de ce traité ne soient pas, en tant que telles, incompatibles avec celles figurant à l'article 5, paragraphe 3, sous b), et paragraphe 4, de la directive 2001/29, à la supposer établie, ne saurait, en tout état de cause, être déterminante.
115. Par ailleurs, il y a certes lieu de relever que, ainsi que l'ont souligné les gouvernements ayant soumis des observations à la Cour, il ressort de l'intitulé de la directive 2001/29 et du considérant 7 de celle-ci que le

législateur de l'Union n'a procédé qu'à une harmonisation partielle du droit d'auteur et des droits voisins, cette directive n'ayant pas pour objectif de supprimer ou de prévenir les disparités entre les législations nationales qui ne portent pas atteinte au fonctionnement du marché intérieur (voir, en ce sens, arrêts du 5 mars 2015, Copydan Båndkopi, C-463/12, EU:C:2015:144, point 88, et du 26 mars 2015, C More Entertainment, C-279/13, EU:C:2015:199, point 29).

116. S'agissant plus particulièrement des exceptions et des limitations à ces droits, le considérant 31 de ladite directive précise que le degré d'harmonisation de celles-ci doit être fonction de leur incidence sur le bon fonctionnement du marché intérieur. C'est ainsi, par exemple, que le législateur de l'Union n'a pas harmonisé de manière complète, à l'article 5, paragraphe 3, sous b), et paragraphe 4, de la même directive, les exceptions ou les limitations en faveur des personnes affectées d'un handicap.
117. Cependant, cette considération ne saurait, en tant que telle, être décisive.
118. En effet, s'il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'un accord international couvrant un domaine ayant fait l'objet d'une harmonisation complète est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée [voir, en ce sens, avis 1/94 (Accords annexés à l'accord OMC), du 15 novembre 1994, EU:C:1994:384, point 96, et arrêt du 5 novembre 2002, Commission/Danemark, C-467/98, EU:C:2002:625, point 84], il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit que de l'une des situations dans lesquelles la condition figurant dans le dernier membre de phrase de l'article 3, paragraphe 2, TFUE est satisfaite [voir, en ce sens, avis 1/03 (Nouvelle convention de Lugano), du 7 février 2006, EU:C:2006:81, point 121].
119. De même, si les États membres disposent d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de leur faculté de prévoir une exception ou une limitation en faveur des personnes affectées d'un handicap, il y a lieu de souligner que cette marge d'appréciation procède de la décision du législateur de l'Union d'accorder aux États membres cette faculté, au sein du cadre juridique harmonisé assurant une protection élevée et homogène des droits de reproduction, de communication au public et de distribution institué par la directive 2001/29 (voir, en ce sens, arrêts du 26 avril 2012, DR et TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, point 32, et du 4 septembre 2014, Commission/Conseil, C-114/12, EU:C:2014:2151, point 79).
120. L'article 5, paragraphe 3, sous b), et paragraphe 4, de cette directive ne relève pas d'une situation comparable à celle évoquée aux points 18 et 21 de l'avis 2/91 (Convention n° 170 de l'OIT), du 19 mars 1993 (EU:C:1993:106), dans laquelle la Cour n'a pas reconnu une compétence exclusive de l'Union en raison du caractère de prescriptions minimales tant des dispositions du droit de l'Union que de celles de la convention internationale en cause.
121. En effet, ces dispositions de la directive 2001/29 ne fixent pas un seuil minimal de protection du droit d'auteur et des droits voisins en laissant intacte la compétence des États membres de prévoir une protection plus importante de ces droits, mais introduisent plutôt une dérogation à des droits harmonisés par le législateur de l'Union en autorisant les États membres à prévoir, sous certaines conditions, une exception ou une limitation auxdits droits. Partant, un État membre qui ferait usage de cette faculté accordée par le droit de l'Union garantirait, en dernière analyse, une protection de ces mêmes droits moindre que celle qui résulte normalement du niveau de protection harmonisé instauré aux articles 2 à 4 de cette directive.
122. Dans ce contexte, il y a lieu d'ajouter que la marge d'appréciation dont bénéficient les États membres doit s'exercer dans les limites imposées par le droit de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 1^{er} décembre 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, point 104), ce qui implique que les États membres ne sont pas libres de déterminer, de manière non harmonisée, l'ensemble des paramètres de l'exception ou de la limitation en faveur des personnes affectées d'un handicap (voir, par analogie, arrêt du 26 avril 2012, DR et TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, point 36).
123. En particulier, les États membres ne peuvent prévoir, dans leur législation, une exception ou une limitation en faveur des personnes affectées d'un handicap que pour autant qu'ils respectent l'ensemble des conditions

énoncées à l'article 5, paragraphe 3, sous b), de la directive 2001/29, à savoir que cette exception ou cette limitation ne couvre que les utilisations au bénéfice de personnes affectées d'un handicap qui sont directement liées au handicap en question et de nature non commerciale, dans la mesure requise par ce handicap (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, point 39), conditions qui, au demeurant, ne figurent pas aux articles 4 à 6 du traité de Marrakech.

124. En outre, la marge d'appréciation dont jouissent les États membres pour mettre en œuvre une exception ou une limitation en faveur des personnes affectées d'un handicap ne saurait être utilisée de manière à compromettre les objectifs de cette directive tenant, ainsi qu'il ressort des considérants 1 et 9 de celle-ci, à l'instauration d'un niveau élevé de protection en faveur des auteurs et au bon fonctionnement du marché intérieur (voir, par analogie, arrêts du 1^{er} décembre 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, point 107, et du 10 avril 2014, ACI Adam e.a., C-435/12, EU:C:2014:254, point 34).
125. Cette marge d'appréciation est aussi limitée par l'article 5, paragraphe 5, de la directive 2001/29, qui subordonne l'instauration de l'exception ou de la limitation prévue à l'article 5, paragraphe 3, sous b), de cette directive à une triple condition, à savoir que cette exception ou cette limitation ne soit applicable que dans certains cas spéciaux, qu'elle ne porte pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre et qu'elle ne cause pas un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit d'auteur (voir, par analogie, arrêts du 16 juillet 2009, Infopaq International, C-5/08, EU:C:2009:465, point 58, et du 1^{er} décembre 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, point 110).
126. Au vu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît que, si les États membres disposent de la faculté de mettre en œuvre une exception ou une limitation aux règles harmonisées énoncées aux articles 2 à 4 de la directive 2001/29 en faveur des personnes affectées d'un handicap, il s'agit d'une faculté accordée par le législateur de l'Union qui est fortement encadrée par les exigences de droit de l'Union décrites aux points 123 à 125 du présent avis.
127. Dans ce contexte, il importe encore de souligner que, là où l'article 5, paragraphe 3, sous b), de la directive 2001/29 prévoit uniquement la faculté, pour les États membres, d'introduire une exception ou une limitation en faveur des personnes bénéficiaires, l'article 4 du traité de Marrakech prévoit, quant à lui, une obligation d'introduire une telle exception ou limitation.
128. Par conséquent, la conclusion de ce traité impliquerait que les différentes limites et exigences posées par le droit de l'Union mentionnées aux points 123 à 125 du présent avis s'appliquent à l'ensemble des États membres, dorénavant tenus de prévoir une telle exception ou limitation en vertu de l'article 4 dudit traité.
129. Il s'ensuit que l'ensemble des obligations prévues par le traité de Marrakech relèvent d'un domaine déjà couvert en grande partie par des règles communes de l'Union et que la conclusion de ce traité est susceptible d'affecter ces règles ou d'en altérer la portée.
130. Il résulte des considérations qui précèdent que la conclusion du traité de Marrakech relève de la compétence exclusive de l'Union.

En conséquence, la Cour (grande chambre) émet l'avis suivant :

La conclusion du traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées relève de la compétence exclusive de l'Union européenne.

Signatures