



COMMISSION EUROPÉENNE

*Bruxelles, le 04.01.2022
C(2022) 32 final*

Monsieur le Président,

La Commission tient à remercier le Sénat pour son avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques) [COM(2020) 842 final].

Cette proposition, adoptée dans le cadre du train de mesures sur les services numériques, s'inscrit dans le cadre d'un ensemble plus vaste de mesures ambitieuses annoncées par la présidente von der Leyen dans ses orientations politiques. Dans ce contexte, ce train de mesures vise à montrer que l'Union européenne est à la pointe de la stratégie numérique par l'édification de normes mondiales.

Le train de mesures sur les services numériques a pour ambition principale de garantir un marché unique sans frontières, solide et approfondi pour les services numériques, qui favorisera une croissance durable des entreprises européennes, et au sein duquel les citoyens ont réellement le choix et la maîtrise des contenus qu'ils partagent et qu'ils reçoivent en ligne.

La Commission se réjouit d'avoir ainsi la possibilité d'apporter un certain nombre de précisions concernant sa proposition de législation sur les marchés numériques et espère que celles-ci répondront aux suggestions formulées par le Sénat. La Commission partage globalement les objectifs du Sénat concernant i) l'importance de garantir la pérennité de la législation sur les marchés numériques, ii) la prévention globale de tout contournement, par les contrôleurs d'accès, y compris au moyen d'«interfaces truquées», des obligations qui leur incombent en application de la législation sur les marchés numériques, et iii) la garantie d'un contrôle efficace de l'application de la législation à l'échelle de l'Union européenne. En réponse aux questions spécifiques soulevées dans l'avis, la Commission vous invite à consulter l'annexe ci-jointe.

*Monsieur Jean-François RAPIN
Président de la commission des affaires européennes
Sénat
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
F – 75291 PARIS CEDEX 06*

*Monsieur Gérard LARCHER
Président du Sénat
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
F – 75291 PARIS CEDEX 06*

Les débats entre les colégislateurs, à savoir le Parlement européen et le Conseil, et la Commission concernant la proposition sont à présent bien avancés, et la Commission a bon espoir qu'un accord pourra être conclu dans un avenir proche.

La Commission est prête à fournir toute précision utile supplémentaire et se réjouit par avance de la poursuite du dialogue politique avec le Sénat.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.

Maroš Šefčovič
Vice-président

Thierry Breton
Membre de la Commission



Annexe

La Commission a examiné avec soin chacune des suggestions formulées par le Sénat et a l'honneur d'apporter les précisions suivantes.

Questions concernant l'équité et la contestabilité

La Commission se félicite du soutien exprimé par le Sénat en faveur de la proposition de législation sur les marchés numériques, et constate que nos deux institutions partagent une même analyse du problème.

Services de plateforme essentiels et garantie de la pérennité de la législation sur les marchés numériques

La liste des services de plateforme essentiels comprend un large éventail des services numériques «multiface» les plus importants qui ont actuellement la capacité d'agir en tant que points d'accès entre les entreprises utilisatrices et les utilisateurs finaux. Cette liste inclut tous les services allant des places de marchés en ligne aux services de publicité en ligne en passant par les services d'informatique en nuage. C'est dans le contexte de ces services que la Commission a mis en évidence des problèmes existants ou émergents en matière de contestabilité et d'équité dans son analyse d'impact qui soutient la proposition de législation sur les marchés numériques. Il convient de noter à cet égard que les services de messagerie en ligne sont déjà inclus dans cette liste en tant que services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation, de même qu'y sont inclus certains services de navigation, sous la forme de services d'intermédiation en ligne.

La Commission partage toutefois l'analyse du Sénat selon laquelle le secteur numérique évolue rapidement, et a donc intégré dans sa proposition des outils qui en garantissent la pérennité. Premièrement, comme indiqué plus haut, la liste des services de plateforme essentiels est relativement étendue et permet d'englober les points d'accès les plus importants qui existent à ce jour, y compris ceux pour lesquels les problèmes de contestabilité et d'équité sont moins patents mais plus susceptibles de surgir dans un avenir proche. Deuxièmement, la proposition prévoit la possibilité, pour la Commission, d'ouvrir une enquête sur le marché portant sur les nouveaux services afin de proposer une liste modifiée de services de plateforme essentiels, proposition qui comprendrait aussi bien l'inscription de nouveaux services de plateforme essentiels que la radiation de certains services existants. En outre, les États membres pourront demander à la Commission l'ouverture d'une enquête sur le marché en vue de la désignation de contrôleurs d'accès, et prêteront leur concours à la Commission pour certaines de ses missions d'enquête telles que les inspections ou les entretiens, ce qui répond également à l'observation du Sénat selon laquelle la législation sur les marchés numériques devrait s'appuyer sur l'expérience acquise par les autorités répressives des États membres.

Désignation

Les contrôleurs d'accès seront désignés au moyen d'une combinaison de seuils quantitatifs et qualitatifs. Ceux-ci reflètent la puissance qu'un contrôleur d'accès peut exercer, puissance tirée de sa base d'utilisateurs étendue, de son chiffre d'affaires ou de sa capitalisation boursière élevée et de sa stabilité. Une telle position de puissance pourrait en effet se trouver renforcée dans le cas où une même entreprise agit en tant que contrôleur d'accès pour plusieurs points d'accès ou plusieurs services numériques. Voilà pourquoi, par exemple, la proposition de la Commission interdit la combinaison de données à caractère personnel entre services différents et que, plus généralement, de nombreuses obligations et interdictions prévues dans la proposition s'étendent au-delà du service de plateforme essentiel spécifique pour lequel l'entreprise a été désignée comme contrôleur d'accès. Dans le même temps, un service de plateforme essentiel peut, à lui seul, servir à des pratiques déloyales et susceptibles de limiter la contestabilité, et être exploité dans des domaines connexes. Il est indispensable, précisément en raison de la rapidité de l'évolution du secteur numérique, évoquée également par le Sénat, que la législation sur les marchés numériques produise un effet de prévention ex ante optimal. Le fait de limiter son application aux écosystèmes réduirait son effet préventif et risquerait de rendre le secteur numérique prisonnier des écosystèmes déjà en place, en dépit de ses effets positifs.

Pour ce qui est de la procédure de désignation des contrôleurs d'accès, nous croyons comprendre que le Sénat estime que la solution proposée par la Commission serait efficace, mais souhaite cependant que les délais applicables soient plus courts, que la méthodologie soit insérée en annexe de la législation sur les marchés numériques et que le régime des amendes s'applique à tout manquement des contrôleurs d'accès potentiels à l'obligation de fournir les renseignements requis.

La Commission soutient l'objectif de garantir une sécurité juridique optimale aux contrôleurs d'accès potentiels, et note que plusieurs outils peuvent être utilisés à cette fin, y compris le recours à des actes délégués, avec la possibilité d'y associer des lignes directrices non contraignantes. La Commission convient à cet égard qu'il importe de maintenir la possibilité d'adopter des actes délégués, qui est nécessaire pour que la méthodologie puisse être adaptée régulièrement aux évolutions du marché et de la technologie. Cela comprend notamment la nécessité éventuelle d'indexer le seuil de capitalisation boursière.

En ce qui concerne les délais applicables, la Commission est d'avis qu'ils devraient correspondre à un juste équilibre entre rapidité et robustesse du processus décisionnel, garantissant une assise juridique solide aux décisions adoptées, ainsi qu'à la procédure qui mène à leur adoption. D'une part, ils devraient exclure tout retard excessif et garantir l'égalité de traitement de tous les contrôleurs d'accès potentiels. Les délais généralement applicables qui ont été retenus sont déjà d'une rigueur adéquate, laissant assez de temps aux contrôleurs d'accès potentiels pour évaluer l'applicabilité de la législation sur les marchés numériques à une multitude de services au sein de leur entreprise, réunir les données pertinentes au regard des différents paramètres et soumettre les données ainsi que les méthodes sur lesquelles elles reposent. D'autre part,

les délais se situent à la limite inférieure de ce qui sera praticable pour une autorité de régulation, aussi bien pourvue soit-elle en personnel, lorsqu'il s'agira de traiter toute une série de notifications simultanées concernant divers services de plateforme essentiels, d'apprécier les éventuelles contestations et de procéder aux notifications correspondantes. La Commission estime, de fait, que sa proposition parvient avec succès à réaliser cet équilibre.

Pour ce qui est du régime des amendes, l'article 26, paragraphe 2, point a), prévoit la possibilité, pour la Commission, d'infliger une amende jusqu'à concurrence de 1 % du chiffre d'affaires annuel d'une entreprise pour tout manquement à l'obligation de fournir les renseignements requis pour sa désignation, y compris le non-respect des délais applicables.

Obligations et interdictions

Les obligations et interdictions devraient exercer un effet cumulatif positif sur la contestabilité et l'équité de l'économie des plateformes en ligne, ce qui devrait à son tour encourager l'innovation et élargir le choix des consommateurs. Chacune des obligations et des interdictions cible des problèmes spécifiques, dont le détail figure dans l'analyse d'impact étayant la proposition de la Commission. C'est leur précision qui leur confère la caractéristique essentielle de produire un effet ex ante directement applicable.

Néanmoins, la proposition de la Commission prévoit la possibilité d'actualiser les obligations et interdictions existantes au moyen d'actes délégués afin de garantir qu'elles produiront les effets escomptés et engloberont l'ensemble des pratiques qu'elles sont censées viser, c'est-à-dire toute pratique qui affecte la contestabilité et l'équité «au même titre» que les pratiques concernées par les interdictions et les obligations. De ce fait, l'habilitation est également limitée au champ d'application actuel de la proposition de législation sur les marchés numériques et aux principes qui, initialement, ont conduit à y inclure les obligations existantes. Pour autant, la législation sur les marchés numériques ne s'oppose pas à ce qu'en d'autres circonstances, la liste des obligations et des interdictions soit modifiée dans le cadre d'un nouveau processus législatif.

La Commission relève que les modifications ciblées que la commission des affaires européennes propose d'apporter aux obligations et aux interdictions poursuivent ce même objectif, à savoir garantir un effet positif sur la contestabilité et l'équité et éviter tout contournement. À cet égard, la Commission confirme que la disposition anticcontournement figurant dans sa proposition devrait viser toute pratique en cause, y compris le recours à des «interfaces truquées» et à d'autres techniques comportementales.

En ce qui concerne l'interopérabilité, la législation sur les marchés numériques prévoit la portabilité des données à caractère personnel et non personnel en amont et en aval entre services de plateforme essentiels concernés, l'accès et l'interopérabilité en ce qui concerne les autres boutiques d'applications logicielles, et l'interopérabilité en ce qui concerne les services accessoires, parmi d'autres obligations. Les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, points h) et i), à cet égard imposent déjà l'interopérabilité

«effective» en tant que norme, comme le suggère le Sénat, et les contrôleurs d'accès devront effectivement déployer toutes les mesures techniques nécessaires, y compris un accès continu et en temps réel (via API).

Non-respect systématique

La Commission prend note de la suggestion du Sénat d'abaisser de trois à deux manquements le seuil du non-respect systématique. Ce seuil sert à établir la présomption d'un non-respect systématique, en conséquence de quoi les contrôleurs d'accès peuvent encourir des mesures correctives structurelles lorsqu'aucune mesure de substitution moins lourde n'est envisageable. En effet, l'aggravation de la mesure éventuelle est liée à un seuil minimum au-delà duquel un comportement systématique peut être présumé. À cet égard, tous les manquements d'une même entreprise sont pris en compte au regard du seuil, qu'il s'agisse d'un manquement à l'une quelconque des obligations ou d'un manquement procédural, et quel que soit le service de plateforme essentiel du contrôleur d'accès concerné par le manquement.

Mesures provisoires — niveau de preuves

La proposition de législation sur les marchés numériques met en œuvre la norme en matière de mesures provisoires prévue par le traité, telle qu'interprétée par la Cour, et utilisée plus largement dans le droit de la concurrence de l'Union européenne. Il ne semble pas opportun d'abaisser cette norme dans le contexte de la législation sur les marchés numériques, eu égard notamment au fait que ses interdictions et obligations ciblées devraient s'appliquer immédiatement après la désignation. Dès ce moment, les contrôleurs d'accès devront se conformer à ces obligations et interdictions clairement définies et directement applicables en mettant en œuvre les mesures nécessaires qui en garantiront le respect effectif. La Commission sera alors habilitée, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, de la législation sur les marchés numériques, d'ordonner, à la suite d'un dialogue sur les mesures de régulation à prendre, des mesures spécifiques si celles mises en œuvre ou proposées par le contrôleur d'accès ne garantissent pas le respect effectif des obligations prévues à l'article 6 de la proposition. À titre subsidiaire, la Commission pourra également engager immédiatement une procédure en manquement dès lors que le contrôleur d'accès désigné n'aura mis en œuvre aucune mesure de conformité. Une mise en œuvre privée des obligations et des interdictions sera bien entendu également possible. L'article 22 de la proposition de législation sur les marchés numériques intervient donc à un stade ultérieur, après qu'une procédure relative à un éventuel manquement a été engagée et que toutes les voies susmentionnées ont été inefficaces pour éviter une infraction.

Contrôle de l'application

Le Sénat est favorable à un contrôle centralisé de l'application de la législation, exercé à l'échelle de l'Union européenne par la Commission. La Commission, quant à elle, est d'avis que les mesures coercitives de dernier recours qu'elle adopte devraient s'appuyer sur l'expertise des autorités des États membres. Elle prévoit d'associer les autorités

compétentes concernées tant en amont qu'en aval, c'est-à-dire tant dans le cadre de la collecte et de l'échange d'informations que par l'intermédiaire du comité consultatif en matière de marchés numériques. Cette démarche est conforme à l'objectif de coopération et de coordination étroites tel qu'énoncé à l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la proposition de législation sur les marchés numériques. L'exigence selon laquelle l'ouverture d'une enquête sur le marché en application de l'article 15 doit être sollicitée par au moins trois États membres est néanmoins importante, eu égard à la nature transfrontière des contrôleurs d'accès.

Participation des utilisateurs

Tant la collecte des plaintes que l'expérimentation des mesures possibles avec les parties prenantes sont des éléments essentiels d'un système efficace de contrôle de l'application de la législation. À cet égard, l'article 7 de la proposition de législation sur les marchés numériques prévoit déjà la publication des constatations préliminaires sur le respect du règlement par les contrôleurs, et tout tiers concerné peut introduire une plainte. La Commission est prête à clarifier ces éléments avec les colégislateurs.
