

Assemblée nationale

# Rapport d'information sur le Digital Market Act européen



Mme Christine  
Hennion  
(LaREM, Hauts-de-Seine)  
Rapporteure

---

*« Si nous voulons que le Digital Market Act européen soit un succès, il faut renforcer les fragilités juridiques du texte et construire une véritable architecture de régulation. »*

---

## Origine et objectifs du rapport d'information

Le Digital Market Act (DMA) est l'une des deux parties du paquet législatif présenté le 15 décembre 2020 par la Commission européenne. L'objectif de ce texte est de **résoudre les problèmes structurels posés par les « grandes plateformes » (GAFAM)** en situation de quasi-monopole au niveau mondial et disposant d'un pouvoir de marché démesuré.

Jusqu'à présent, le droit de la concurrence classique s'est avéré **insuffisant** pour répondre aux problèmes structurels posés par les entreprises de l'économie numérique. La Commission a donc proposé d'introduire **une nouvelle régulation *ex ante*** sur le fondement du droit du marché intérieur. Cela signifie que des obligations peuvent désormais être imposées **sans qu'il soit besoin de constater une violation effective** du droit de la concurrence ce qui permettra, selon la rapporteure Christine Hennion, « d'interdire certains comportements avant même qu'ils soient mis en place, et de réagir plus vite en cas de manquement ».

Si elle salue l'ambition d'introduire une nouvelle réglementation « audacieuse », la rapporteure « regrette le caractère imprécis, parfois confus du texte, aussi bien dans la définition des concepts fondamentaux, des procédures et des obligations de fond ». Les « malfaçons rédactionnelles » du projet de règlement actuel peuvent, selon elle, porter « atteinte à la fois à la sécurité juridique et à l'efficacité du texte. »

La Commission des affaires européennes a donc souhaité apporter une contribution originale aux débats en cours au Parlement européen et au Conseil de l'Union grâce à une analyse critique du texte et à des propositions concrètes pour l'améliorer.

---

*« L'objectif du DMA est de résoudre les problèmes structurels posés par les grandes plateformes (...).*

*Il s'agit, pour dire les choses clairement, des GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) et de quelques autres entreprises de l'économie numérique qui ont acquis un quasi-monopole au niveau mondial et un pouvoir de marché démesuré.*

*Alors pourquoi ce nouveau texte, le DMA ? Eh bien parce que le droit classique de la concurrence était trop lent, comme l'ont montré la succession d'affaires touchant aux GAFAM depuis le début des années 2010. Les sanctions arrivent trop tard, sont peu dissuasives, et entretemps de nouvelles pratiques sont intervenues qui nécessitent de nouvelles procédures. »*

*Christine Hennion, présentation du rapport à la commission des Affaires européennes  
le 21 juillet 2021.*

---

Le 21 juillet 2021, à l'issue de trois mois d'auditions, la députée Christine Hennion a présenté son rapport d'information sur le projet de Digital Market Act à la commission des Affaires européennes.

Il contient **41 recommandations** conçues pour renforcer l'efficacité de la future réglementation et lui conférer une plus grande **sécurité juridique**.

Les recommandations du rapport s'articulent en **trois axes**, qui structurent à leur tour le rapport d'information. Ainsi, il est proposé de promouvoir **une meilleure définition** des acteurs concernés par la réglementation **(I)** en introduisant notamment **une distinction** entre les services de plateformes « essentiels » et les services de plateformes « secondaires ». Il propose également des changements dans la méthodologie prévue pour forger **les obligations** introduites par le texte **(II)**. Enfin, afin de garantir une mise en œuvre efficace du texte, une meilleure **implication des Etats membres et des autorités nationales** est prévue, ainsi que la création d'un réseau européen des autorités nationales de régulation **(III)**.

Pour concrétiser ces recommandations, **une proposition de résolution** sera présentée à la rentrée.

---

*« L'idée générale du rapport est de dire que l'insécurité juridique est surtout due à la rédaction même du texte, à un travail insuffisant sur les définitions et à des procédures peu adaptées. Il est donc possible de gagner à la fois sur le plan de la sécurité juridique et de l'efficacité sans renoncer aux ambitions du texte ou à l'exigence de flexibilité. »*

*Christine Hennion, présentation du rapport à la commission des Affaires européennes  
le 21 juillet 2021.*

---

En savoir plus sur la mission d'information :

[\[Lire le rapport\]](#)

[\[Voir la vidéo de la réunion de présentation du rapport\]](#)

## 1. Améliorer la définition des entreprises ciblées par le Digital Market Act

Les concepts fondamentaux à la base du texte doivent être précisés voire repensés, selon Christine Hennion.

Les concepts qui servent de base sont définis dans le projet actuel de manière parfois **incohérente ou ambiguë**, ce qui induit une insécurité juridique. Tel est notamment le cas du concept central de « service de plateforme essentiel ». Le texte n'en donne pas une véritable définition et se réfère à une liste relativement arbitraire. On s'aperçoit qu'il est difficile de distinguer ce qu'est une plateforme au sens strict et de caractériser son rôle essentiel.

Le rapport propose donc de séparer les « services de plateforme » en deux catégories :

- Les services de plateforme « essentiels » au sens strict, c'est-à-dire au cœur d'un écosystème de plateforme (core platform services) ;
- Les services de plateforme « non essentiels » ou « secondaires », qui ne sont pas au cœur de l'écosystème, mais qui contribuent à renforcer sa capacité de verrouillage grâce à des synergies.

De la même manière, le rapport propose de **simplifier et d'améliorer** la méthodologie de désignation des *gatekeepers*. Pour gagner en sécurité juridique, il conviendrait de **préciser les critères quantitatifs** selon la nature de la plateforme et **renforcer la procédure qualitative** en prenant davantage en compte la dimension écosystémique des gatekeepers.

Cela permettrait *in fine* d'imposer des obligations minimales sur certains services qui bénéficient de la dimension écosystémique du gatekeeper sans qu'une position dominante soit déterminée sur le segment de marché en question.

Finalement, la députée déplore que les critères qualitatifs n'incluent pas davantage la liberté de choix des utilisateurs et consommateurs.

## 2. Obligations introduites par le DMA : clarifier, simplifier, renforcer

Les obligations doivent être présentées de manière plus claire, selon la rapporteure. Sinon il sera impossible de les faire appliquer correctement et de les adapter.

Le DMA poursuit deux objectifs principaux, présentés à l'article 1§1 : « garantir la contestabilité (c'est-à-dire la mise en concurrence des acteurs) et l'équité des marchés dans le secteur numérique de l'Union ». La députée défend l'ajout d'un troisième objectif : **la liberté de choix des utilisateurs finaux**.

Concernant les nouvelles obligations introduites par le DMA, elles sont **insuffisamment claires** et particulièrement **rigides**, ce qui pourrait poser un problème de sécurité juridique et de flexibilité. En effet, ni l'objectif principal poursuivi ni les résultats attendus ne sont mentionnés et les obligations s'appliquent indifféremment à tous les services alors même qu'il existe une diversité de modèles et fonctionnements.

Il conviendrait de **définir les obligations service par service** et de les classer **par catégorie** de plateforme selon l'objectif poursuivi. Ce faisant, le recours à des actes délégués permettra seulement d'actualiser les obligations et de préciser par quels moyens l'effet recherché.

Enfin, dans un souci d'efficacité pour la bonne application des obligations, le rapport propose de **soumettre au régime systématique de l'article 5 certaines obligations actuellement soumises au régime plus souple de l'article 6**.

### 3. Renforcer le rôle des autorités nationales dans l'application de la réglementation et encourager leur mise en réseau

Les autorités nationales de régulation doivent être associées à la mise en œuvre du texte.

Outre l'architecture générale du texte, il convient de s'intéresser à son déploiement. La Commission tient à faire appliquer seule le texte pour garantir une harmonie réglementaire au sein de l'Union européenne.

Le rapport soutient toutefois **que la création d'un cadre de dialogue est nécessaire et qu'un mécanisme de concertation entre la Commission et les autorités nationales** garantirait un gain de temps et d'efficacité. Cette proposition est d'autant plus nécessaire que le DMA aura à s'articuler avec le droit de la concurrence, il est donc essentiel de limiter le risque de conflit de compétence et de divergences jurisprudentielles.

Plus encore, le rapport suggère la **création d'un réseau européen d'autorités nationales de régulation**, sur le modèle du Réseau européen de la concurrence ou du BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications* – Organe des régulateurs européens des communications électroniques). Il rassemblerait les autorités nationales de régulation désignées compétentes par les différents États membres. Chaque État désignerait une autorité « chef de file », et éventuellement d'autres autorités qui seraient associées pour apporter leur expertise. En France, il pourrait s'agir de **l'Autorité de la concurrence** ou de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP).

---

*« S'il est nécessaire, pour éviter une concurrence jurisprudentielle entre les États membres, que l'interprétation du texte soit harmonisée au niveau de l'Union et que les sanctions soient décidées par la Commission, le fait d'ignorer complètement le niveau national pose un problème de souveraineté, d'absence de contre-pouvoirs et d'efficacité. »*

Rapport d'information, page 47.

---

## RECOMMANDATIONS

Le rapport formule 41 recommandations.

Recommandations n°1 : rajouter, parmi les objectifs du texte (article 1 § 1), la liberté de choix des utilisateurs finaux entre différents fournisseurs de services et l'émergence d'offres alternatives.

Recommandation n° 2 : Veiller à prévoir une articulation fluide entre l'application du DMA et des règles du droit de la concurrence, national et européen, ainsi qu'une certaine cohérence avec les autres règlements s'appliquant aux plateformes.

Recommandation n° 3 : Préciser le sens de l'opposition business users / end users, quitte à modifier la traduction française, et s'assurer que la terminologie est cohérente avec la terminologie du règlement Platform to business.

Recommandation n° 4 : Créer après l'article 2 § 2 une liste de services de plateforme « secondaires », avec les attributs suivants :

- ils n'entrent dans le champ du texte que dans la mesure où ils font partie d'un écosystème comprenant au moins un service de plateforme essentiel ;
- ils peuvent faire l'objet d'obligations *a minima*.

Recommandation n° 5 : Faire basculer dans cette liste les services de publicité, de cloud et de messagerie. Ajouter, à cette liste, les navigateurs.

Recommandation n° 6 : Liste de services de plateforme essentiels (article 2 § 2) : mentionner de manière séparée les assistants vocaux et distinguer expressément, au sein des services d'intermédiation, les market places et les app stores.

Recommandation n° 7 : au cours de la détermination des services de plateforme essentiels d'un gatekeeper (article 3§7), énumérer aussi ses SPE ne constituant pas un point d'accès majeur au marché. Les assimiler à des services de plateforme secondaires en tant qu'ils remplissent une fonction connexe au sein de l'écosystème de ce gatekeeper.

Recommandation n° 8 : Rendre cumulatifs les deux premiers critères de l'article 3 § 2 (a) (chiffre d'affaires européen et capitalisation mondiale), quitte à les ajuster, et supprimer le troisième critère du même article (activité dans trois États membres), pour rendre l'ensemble plus cohérent et tenir compte à la fois de l'implantation d'une entreprise en Europe et de sa puissance mondiale.

Recommandation n° 9 : Supprimer la possibilité de recours aux actes délégués prévue à l'article 3 § 5 pour préciser les critères quantitatifs, inutile et contraire à l'article 290 du TFUE.

Recommandation n° 10 : Clarifier dans le texte, sans recours à des actes délégués, le périmètre du chiffre d'affaires de l'entreprise au sens de l'article 3 § 2 (a), et préciser les modalités de calcul de ce chiffre d'affaires.

Recommandation n° 11 : Définir dans le texte la notion « d'utilisateur actif » en tenant compte du type de plateforme et de la façon dont la plateforme monétise ses utilisateurs (acheteurs pour les market places, visiteurs pour les moteurs de recherche, utilisateurs logués pour les autres plateformes). Adapter les seuils et la période de référence à chaque type de plateforme.

Recommandation n° 12 : affirmer clairement le caractère indicatif des seuils quantitatifs de l'article 3 § 2 et supprimer la possibilité prévue à l'article 3 § 4 de désigner automatiquement un gatekeeper sur le fondement de ces seuils.

Recommandation n° 13 : Renforcer l'importance des critères qualitatifs dans la désignation des gatekeepers, et insister à l'article 3 § 6 sur leur dimension conglomérale et sur la latitude de choix des utilisateurs.

Recommandation n° 14 : Pour inscrire la dimension conglomérale au cœur de la définition des gatekeepers, préciser à l'article 3 § 1 (b) qu'un gatekeeper assure au moins deux services de plateforme, dont au moins un service de plateforme essentiel.

Recommandation n° 15 : Préciser, pour chaque obligation de l'article 5 et de l'article 6, quels SPE sont concernés par l'obligation afin de rendre celles-ci plus claires et mieux adaptées. Présenter les obligations par catégorie de plateformes.

Recommandation n° 16 : Préciser, pour chaque obligation, à quel objectif général du règlement elle se rattache principalement (équité, contestabilité, liberté de choix) et expliquer l'objectif particulier recherché (par exemple : garantir tel droit ou telle possibilité aux utilisateurs professionnels ou finaux).

Recommandation n° 17 : Compléter l'article 11 § 3 pour y introduire une clause générale prohibant le contournement des obligations par des techniques de manipulation liées à l'interface (dark patterns).

Recommandation n° 18 : Déplacement dans le dispositif anticontournement (article 11) l'interdiction d'exercer des mesures de pression et de représailles pour dissuader les entreprises utilisatrices pour les dissuader de signaler les pratiques non vertueuses des gatekeepers (article 5d). Étendre aux utilisateurs finaux la protection garantie par cette disposition.

Recommandation n° 19 : Supprimer l'article 11 § 2 et l'intégrer directement à l'article 6 § 1 i.

Recommandation n° 20 : Modifier l'article 10 : les actes délégués doivent seulement permettre de préciser ce qu'implique chaque obligation pour satisfaire l'objectif particulier qu'elle poursuit, et d'élargir le champ d'application des obligations à d'autres services de plateformes du gatekeeper.

Recommandation n° 21 : En plus de la procédure du paragraphe 7 § 2, prévoir à l'article 3 § 7 que la Commission précise systématiquement, en déterminant les SPE d'un gatekeeper, la façon dont les obligations de l'article 6 doivent être appliquées in concreto par ce gatekeeper.

Recommandation n° 22 : Étendre la portée de l'article 5-e : interdire aux gatekeepers d'imposer aux utilisateurs professionnels non seulement leurs services d'identification, mais aussi leurs services de paiement, voire l'ensemble de leurs services accessoires au sens de l'article 2 § 14.

Recommandation n° 23 : Interdire également, dans l'article 5-e, de lier services de plateforme essentiels et services de plateforme secondaires ou assimilés.

Recommandation n° 24 : Étendre l'interdiction du self-preferencing (article 6 § 1-d), actuellement limité aux méthodes de classement, à toutes les techniques qui permettent au gatekeeper d'influencer les utilisateurs finaux pour les inciter à utiliser ses propres produits plutôt que ceux des entreprises utilisatrices concurrentes.

Recommandation n° 25 : Permettre aux entreprises vendant des produits sur une market place de vendre le même produit à des conditions différentes non seulement sur d'autres market places, mais aussi directement sur leur propre site (article 5-b).

Recommandation n° 26 : S'assurer que les gatekeepers n'abusent pas de la réserve de consentement de l'article 6 § 1-i en prévoyant, par exemple, de remplacer l'opt-in (possibilité pour les utilisateurs de donner leur consentement expresse) par un opt-out (consentement présumé avec possibilité de le retirer). Dans un objectif de clarté, intégrer l'exigence de l'article 11 § 2 à l'article 6 § 1-i.

Recommandation n° 27 : Préciser à l'article 6 § 1-k que l'accès aux app stores doit se faire dans des conditions équitables, non discriminatoires et raisonnables (FRAND) d'un point de vue financier. Étendre cette obligation à l'ensemble des SPE, ou du moins à l'ensemble des services d'intermédiation en ligne.

Recommandation n° 28 : A l'article 5a, préciser que le refus du croisement des données ne doit avoir aucune incidence sur la qualité du service offert, seulement sur son degré de personnalisation.



Recommandation n° 29 : Supprimer l'article 6 § 2, qui nuit à la lisibilité de l'article 6, et intégrer son contenu – définition des données non publiques au sens de l'article 6 § 1-a – soit à l'article 2 parmi les définitions, soit à l'article 6 § 1-a (qui deviendrait l'article 6a).

Recommandation n° 30 : Compléter l'article 6 § 1-b pour obliger les fournisseurs de systèmes d'exploitation à proposer, à titre facultatif, une version « vierge » du système d'exploitation, sans aucune application logicielle préinstallée à l'exception de celles qui sont nécessaires au fonctionnement de l'appareil.

Recommandation n° 31 : Soumettre au régime de l'article 5 les obligations de l'article 6 suivantes : 6 § 1-b, 6 § 1-c, 6 § 1-d, et 6 § 1-e.

Recommandation n° 32 : Ajouter, à l'article 6, une obligation pour les gatekeepers de communiquer automatiquement au régulateur les algorithmes fondamentaux de leurs services de plateforme essentiels, et d'informer les utilisateurs des principes généraux qui régissent ces algorithmes.

Recommandation n° 33 : Encadrer le pouvoir discrétionnaire des gatekeepers de changer leurs conditions générales d'utilisation (CGU). Il pourrait être envisagé, par exemple, de rajouter à l'article 6 les obligations suivantes : consultations systématiques avant tout changement substantiel des CGU ; préavis de trois mois ; possibilité de recours devant le régulateur avec effet suspensif sur le délai de préavis.

Recommandation n° 34 : Modifier l'article 33 pour permettre aux États membres de demander le lancement d'une enquête prévue à l'article 15, à l'article 16 ou à l'article 17. Ouvrir également cette possibilité aux autorités nationales de régulation et, par leur intermédiaire, aux entreprises, aux organisations professionnelles et aux associations de consommateurs.

Recommandation n° 35 : Enquêtes des articles 15 et 17 : permettre aux autorités de régulation nationales d'effectuer le travail d'instruction préalable à la prise d'une décision ou à la publication du rapport par la Commission. Réduire à 3 mois et à 12 mois les délais maximaux entre le moment où la Commission se saisit d'une enquête et sa conclusion.

Recommandation n° 36 : Enquêtes de l'article 16 : définir les conditions d'ouverture d'une enquête portant sur un non-respect systématique. Rendre l'ouverture d'une telle enquête obligatoire, à la demande d'un État membre, quand un gatekeeper a déjà fait l'objet de deux décisions constatant un manquement. Permettre l'imposition de mesures correctives comportementales dès le deuxième manquement, en cas de mauvaise foi caractérisée du gatekeeper ou de pratiques particulièrement dommageables.

Recommandation n° 37 : Compléter l'article 25 par un mécanisme de plainte ouvert aux États membres, aux autorités nationales de régulation et éventuellement à des tiers intéressés. La Commission serait obligée de donner suite à la plainte dans un délai de trois mois, en constatant un manquement ou en exprimant par un avis motivé son refus de le faire.

Recommandation n° 38 : Compléter l'article 25 par un mécanisme de plainte ouvert aux États membres, aux autorités nationales de régulation et éventuellement à des tiers intéressés. La Commission serait obligée de donner suite à la plainte dans un délai de trois mois, en constatant un manquement ou en exprimant par un avis motivé son refus de le faire.

Recommandation n° 39 : Conférer aux autorités nationales de régulation un rôle de médiation, de recueil des plaintes et de relais des informations auprès de la Commission.

Recommandation n° 40 : Compléter l'article 24 § 2 pour donner à la Commission la faculté de déléguer aux autorités nationales de régulation certains de ses pouvoirs, et notamment ses pouvoirs d'enquête, afin d'accomplir les missions énumérées à l'article 24 § 1.

Recommandation n° 41 : Structurer un « réseau européen de la régulation numérique » autour des autorités nationales de régulation, sur le modèle du Réseau européen de la concurrence ou du BEREC, avec un rôle d'échange d'informations et de coordination.

---

## 44 personnes auditionnées issues :

- du **Parlement européen** (M. Andreas Schwab, membre de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, rapporteur du DMA) ;
  - des **institutions européennes** (Direction générale de la politique de concurrence - DG COMP, Direction générale des réseaux, du contenu et de la technologie – DG CNECT) ;
  - de l'**administration française** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Secrétariat général des affaires européennes, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Direction générale des entreprises, Cabinet du secrétaire d'État chargé de la Transition numérique et des communications électroniques) ;
  - des **autorités de régulation** (ARCEP, Autorité de la concurrence) ;
  - des **GAFAM** (Amazon, facebook, Google) et d'autres entreprises de l'économie numérique (Booking, Criteo, Rakuten, OVH, Qwant, Qualcomm) ;
  - de **think tanks** (Numeum, renaissance numérique, France Digitale, Institut Thomas More) ;
- ainsi que plusieurs experts.
-