Dans le cadre de l'instruction au fond du dossier sur les droits voisins, Google propose des engagements. L'Autorité les soumet à consultation publique

Publié le 15 décembre 2021

L'essentiel

Dans le prolongement de la procédure d'urgence ayant conduit à l'adoption de mesures conservatoires en avril 2020, l'Autorité a poursuivi l'instruction au fond du dossier relatif aux conditions de mise en œuvre par Google de la loi du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences et des éditeurs de presse. Dans le cadre de cet examen au fond, les services d'instruction ont estimé que Google était susceptible d'avoir abusé de sa position dominante sur le marché des services de recherche généraliste en imposant des conditions de transaction inéquitables et discriminatoires aux éditeurs et agences de presse, et en contournant la loi sur les droits voisins. Sur ce fondement, les services d'instruction ont exprimé des préoccupations de concurrence, lesquelles ont été adressées à Google.

En réponse à ces préoccupations de concurrence, Google a souhaité proposer plusieurs engagements. L'Autorité soumet ces propositions d'engagements à un test de marché. Les tiers intéressés, éditeurs et agence de presse, sont invités à faire part de leurs observations jusqu'au 31 janvier 2022.

À l'issue de cette consultation, l'Autorité tiendra une séance au cours de laquelle elle entendra l'ensemble des parties à la procédure et au terme de laquelle elle décidera si les engagements proposés par Google répondent aux préoccupations de concurrence.

Le rappel des décisions prises par l'Autorité dans le cadre des dossiers relatifs aux droits voisins

- *La décision de mesures conservatoires (20-MC-01)*

Saisie en novembre 2019 par plusieurs syndicats représentant les éditeurs de presse[1] ainsi que par l'Agence France-Presse (AFP)[2] de pratiques mises en œuvre par Google à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi sur les droits voisins, l'Autorité a rendu une première décision, en urgence, le 9 avril 2020.

Par cette décision 20-MC-01 (voir communiqué de presse du 9 avril 2020), l'Autorité a constaté qu'à la suite de l'adoption de la loi du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences et des éditeurs de presse, transposant la directive européenne du 17 avril 2019, Google avait unilatéralement décidé qu'elle n'afficherait plus les extraits d'articles, les photographies et les vidéos au sein de ses différents services, sauf à ce que les éditeurs lui en donnent l'autorisation à titre gratuit. L'Autorité avait considéré que ce comportement était susceptible de constituer un abus de position dominante et qu'il portait une atteinte grave et immédiate au secteur de la presse. Elle avait en conséquence prononcé, dans l'attente d'une décision au fond, sept injonctions à l'égard de Google.

Parmi ces injonctions figurait l'obligation, dans un délai de trois mois, de conduire des négociations de bonne foi avec les éditeurs et agences de presse sur la rémunération de la reprise de leurs contenus protégés. Figurait également l'obligation pour Google de communiquer les informations nécessaires à une évaluation transparente de la rémunération proposée, et prévues par l'article L.218-4 du code de la propriété intellectuelle. La décision de mesures conservatoires prévoyait par ailleurs des obligations de neutralité à la charge de Google afin de permettre aux négociations de se dérouler de manière équilibrée.

Cette décision a été confirmée pour l'essentiel par la Cour d'appel de Paris par un arrêt en date du 8 octobre 2020, venant seulement préciser l'injonction

relative à la neutralité des négociations sur l'indexation, le classement et l'affichage des contenus protégés dans les services de Google[3].

- *La décision de non-respect des mesures conservatoires (21-D-17)*

En juillet 2021, à la suite d'une nouvelle saisine du SEPM, de l'APIG et de l'AFP, l'Autorité a constaté la violation par Google de plusieurs des injonctions prononcées dans la décision 20-MC-01 précitée et a, en conséquence, infligé à Google une sanction de 500 millions d'euros (voir décision 21-D-17, communiqué de presse du 12 juillet 2021). Elle a, par ailleurs, ordonné à Google de se conformer aux injonctions en présentant une offre de rémunération aux éditeurs et agences de presse ayant saisi l'Autorité pour la reprise de leurs contenus protégés et en leur communiquant les informations nécessaires à l'évaluation d'une telle offre, sous peine de se voir infliger des astreintes.

Les préoccupations de concurrence exprimées par les services d'instruction

Parallèlement à la procédure de mesures conservatoires, dont l'objet est de permettre une intervention en urgence afin de prévenir une atteinte grave et immédiate à l'économie, à un secteur, au consommateur ou à une entreprise, l'Autorité a poursuivi l'instruction au fond du dossier. Dans ce cadre, les services d'instruction ont fait part à Google, dans une évaluation préliminaire, de plusieurs préoccupations de concurrence.

- *Des conditions de transaction inéquitables et discriminatoires*

Il est apparu que Google, par son comportement adopté à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences et des éditeurs de presse, était susceptible d'abuser de sa position dominante sur le marché des services de recherche généraliste en imposant des conditions de transaction inéquitables, aussi bien s'agissant du niveau de rémunération que des informations communiquées aux éditeurs et agences qui participent à la détermination de ce niveau.

En effet, Google a imposé, sans négociation préalable, à l'ensemble des éditeurs et agences de presse un prix « nul » pour leurs contenus protégés, et ce alors même que Google tire des revenus de l'utilisation de ces contenus. En outre, l'imposition de conditions inéquitables pourrait ne pas se limiter à la faculté de Google d'imposer un prix « nul » dès lors que la décision n° 21-D-17 a montré que Google, en dépit de la décision de mesures conservatoires, a pu proposer une rémunération ne valorisant pas, ou de manière marginale, l'affichage des contenus protégés et a lié cette rémunération à l'utilisation par l'éditeur ou l'agence de presse de certains services annexes de Google. Il apparaît, par ailleurs, que Google a été en mesure, en dépit de la décision de mesures conservatoires, de faire échec aux négociations avec les éditeurs et agences de presse en leur communiquant des informations incomplètes ou tardives pourtant nécessaires au calcul de la rémunération.

Les conditions imposées par Google sont également susceptibles d'être discriminatoires puisque le comportement de Google a consisté à imposer une rémunération nulle pour tous les éditeurs et ce, indépendamment d'un examen de leurs situations respectives, et des contenus protégés correspondants.

- *Un contournement de la loi sur les droits voisins*

Google est aussi susceptible d'avoir utilisé sa position dominante afin de contourner la loi sur les droits voisins, notamment en plaçant les éditeurs et agences de presse dans une situation encore plus défavorable postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, par rapport à leur situation antérieure ainsi que cela a été relevé dans la décision de mesures conservatoires.

Les propositions d'engagements de Google

En réponse à ces préoccupations de concurrence, Google a souhaité soumettre à l'examen de l'Autorité une proposition d'engagements comprenant notamment les mesures correctives suivantes :

- Google s'engage à négocier de bonne foi, avec les agences et éditeurs de presse qui en feraient la demande, la rémunération due pour toute reprise de contenus protégés sur ses services conformément aux modalités prévues par l'article L.218-4 du code de la propriété intellectuelle et selon des critères transparents, objectifs et non discriminatoires.

- Google s'engage à communiquer aux éditeurs de presse et agences de presse les informations prévues par l'article L.218-4 du code de la propriété intellectuelle et permettant une évaluation transparente de la rémunération proposée par Google.

- Google s'engage, dans les trois mois suivant le début des négociations, à faire une proposition de rémunération.

- Dans l'hypothèse où les parties ne parviendraient pas à un accord, les parties négociantes auront la possibilité de saisir un tribunal arbitral chargé de déterminer le montant de la rémunération. Google s'engage à prendre en charge les honoraires des arbitres et de la procédure d'arbitrage en première instance.

- Google s'engage à prendre les mesures nécessaires pour que les négociations n'affectent ni l'indexation, ni le classement, ni la présentation des contenus protégés.

- Google s'engage à prendre les mesures nécessaires pour que les négociations n'affectent pas les autres relations économiques qui existeraient entre Google et les éditeurs de presse et agences de presse.

- Un mandataire indépendant agréé par l'Autorité s'assurera de la mise en œuvre des engagements pris et pourra s'adjoindre, le cas échéant, les services d'un expert technique, financier ou spécialisé en propriété intellectuelle.

- Les engagements s'appliqueront pour une durée de 5 ans.

Les suites de la procédure

Saisie de ces propositions d'engagements, l'Autorité a décidé de les soumettre à un test de marché pour déterminer si elles répondent de façon appropriée aux préoccupations de concurrence exprimées. L'Autorité invite les tiers intéressés (éditeurs de presse, agences de presse notamment) à présenter leurs observations au plus tard le 31 janvier 2022 à 17 heures, par mel : engagementsDV@autoritedelaconcurrence.fr ou par courrier à l'adresse suivante :
Autorité de la concurrence
Bureau de la Procédure
Affaire 19/0074F
11 rue de l'Echelle
75001 Paris

Au terme du test de marché, une séance se tiendra devant le collège de l'Autorité de la concurrence, qui examinera et décidera si les engagements proposés, éventuellement complétés et amendés, sont de nature à répondre aux préoccupations de concurrence exprimées. Dans ce cas, l'Autorité pourra procéder à la clôture de l'affaire, et rendre ces engagements obligatoires.

[1]*Le Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM), l'Alliance de la presse d'information générale (APIG).*

[2]*À la suite d'un accord conclu avec Google, l'AFP s'est désistée de sa plainte. L'Autorité de la concurrence, saisie in rem, n'étant pas liée par l'acte de saisine, a poursuivi son instruction.*

[3]*Voir l'arrêt du 8 octobre 2020. En outre, Google n'ayant pas formé de pourvoi en cassation, la décision 20-MC-01 est devenue définitive.*

TEST DE MARCHÉ

du 15 décembre 2021

Consulter le test de marché

PROPOSITIONS D'ENGAGEMENTS

de Google

Consulter les propositions d'engagements

Contact(s)

Yannick Le Dorze
Adjoint à la directrice de la communication
01 55 04 02 14
Contacter par mail