

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

La concurrence sur les marchés de la publicité numérique – Contribution de la France

30 novembre 2020

Ce document est une contribution écrite soumise par la France au titre de la session 1 de la 70ème réunion du Groupe du travail No 2 tenue le 30 novembre 2020.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur :
<http://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/la-concurrence-sur-les-marches-de-la-publicite-numerique.htm>

Veuillez contacter M Chris PIKE si vous avez de questions sur ce document.
Email : Chris.PIKE@oecd.org

JT03468925

France

Introduction

1. Face à l'essor de l'économie digitale, il est apparu indispensable aux autorités de concurrence de s'attacher à enrichir leur connaissance et leur compréhension de ces écosystèmes complexes, en ayant notamment recours à l'outil des enquêtes sectorielles et des études thématiques. Dans le but de s'assurer du maintien d'une dynamique concurrentielle suffisante, elles ont par la suite eu à traiter de façon effective, le cas échéant par une pratique décisionnelle innovante, les problématiques posées par les marchés du numérique et par certains acteurs, au premier rang desquels les plateformes.

2. L'Autorité de la concurrence française (« l'Autorité ») s'est très vite saisie de ces enjeux et continue à enrichir le débat en menant à la fois des analyses globales, comme elle l'a fait très récemment dans son étude sur le commerce en ligne¹, et des études plus ciblées, comme celle portant sur les algorithmes² réalisée en coopération avec le Bundeskartellamt.

3. Forte de sa pratique décisionnelle riche dans le domaine du numérique, l'Autorité s'est par ailleurs attachée à formuler des propositions sur les adaptations possibles de ses moyens d'intervention face aux enjeux et spécificités de l'économie numérique³. L'importance que l'Autorité consacre à la bonne appréhension de ces évolutions s'est aussi manifestée de manière concrète par la création d'un service de l'économie numérique, amené à développer l'expertise sur ces sujets et des outils d'investigation spécifiques⁴.

4. Les marchés de la publicité en ligne constituent l'un des secteurs emblématiques de la nouvelle économie digitale. Internet est désormais le premier média publicitaire, devant la télévision. La publicité sur internet affiche une croissance en accélération et a représenté en France en 2018 un chiffre d'affaires d'environ 5,2 milliards d'euros, augmenté de 12% en 2019 pour atteindre environ 5,862 milliards d'euros⁵. Au sein de cet ensemble, la publicité liée aux recherches (« search »)⁶ reste marginalement majoritaire,

¹ Etude « Concurrence et commerce en ligne », Autorité de la concurrence, 5 juin 2020 : https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/9782111572874_Commerce-en-ligne_final.pdf

² Etude « Algorithme et concurrence », Bundeskartellamt et Autorité de la concurrence, 6 novembre 2019 : https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/Algorithms-and-competition_FR.pdf

³ Contribution de l'Autorité de la concurrence au débat sur la politique de concurrence et les enjeux numérique, 19 février 2020 : https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/2020-02/2020.02.28_contribution_adlc_enjeux_num.pdf

⁴ <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/lautorite-cree-un-service-de-leconomie-numerique>

⁵ Source : 22ème et 23ème Observatoires de l'e-pub présentés par le Syndicat des régies internet (SRI) et l'Union Des Entreprises de Conseil et Achat Média (UDECAM).

⁶ Lorsqu'un internaute formule une requête dans le moteur de recherche Google, il obtient deux types de résultats : (i) les résultats dits « naturels », présentés par pertinence, issus de l'algorithme de Google ; (ii) les résultats « sponsorisés » ou annonces commerciales, qui s'affichent à droite, au-dessus ou au-dessous des résultats de la recherche naturelle.

mais la croissance de la publicité affichée (« display »⁷) est supérieure. Celle-ci se développe en particulier grâce aux réseaux sociaux, à la publicité vidéo et au mobile.

5. L'Autorité s'est, dès 2010, attachée à décrypter les mécanismes complexes de ce secteur. Elle l'a fait tout d'abord dans le cadre de sa fonction consultative (Section 1). L'Autorité a aussi été amenée à s'y intéresser dans le contexte de sa pratique décisionnelle, aussi bien en matière de contrôle des concentrations⁸ que de pratiques anticoncurrentielles. S'agissant de ces dernières, les décisions de mesures conservatoires (Section 2), d'engagements et de sanction (Section 3) rendues à l'encontre de Google sont la parfaite illustration de la vigilance de l'Autorité vis-à-vis des pratiques pouvant être mises en œuvre par les opérateurs dominants sur ces marchés.

1. Une compréhension fine des marchés de la publicité en ligne : l'activité consultative de l'Autorité de la concurrence

6. La fonction consultative de l'Autorité est un outil fondamental qui permet à celle-ci de réaliser un diagnostic fin d'un secteur, et d'identifier ses dysfonctionnements éventuels.

7. C'est par cet instrument que l'Autorité s'est, dans un premier temps, attachée à la compréhension des enjeux des marchés de la publicité en ligne, en 2010 puis en 2018⁹. Les avis rendus lui ont permis d'être à l'avant-garde dans l'analyse de ces marchés, et – lorsqu'elle a dû par la suite se prononcer en matière contentieuse – d'être à même d'assoir ses décisions sur des réflexions solides et approfondies.

1.1. Le marché de la publicité « search » étudié dans le cadre de l'enquête sectorielle de 2010¹⁰

8. L'Autorité s'est dès 2010 intéressée au marché de la publicité en ligne liée aux moteurs de recherches, dans le cadre d'un avis sur le fonctionnement de la concurrence dans le secteur de la publicité en ligne. Elle a étayé cet examen par une instruction approfondie et l'a nourri des observations recueillies à l'issue d'un débat riche, associant de très nombreux acteurs concernés.

⁷ C'est-à-dire les pavés, bannières et habillages intégrés au contenu d'un site pour être vus des internautes.

⁸ Voir à titre d'exemple sur les marchés de la publicité en ligne et de la publicité télévisuelle: décision n° 10-DCC-11 du 26 janvier 2010 relative à la prise de contrôle exclusif par le groupe TF1 des sociétés NT1 et Monte-Carlo Participations (groupe AB) ; décision n° 10-DCC-152 du 03 novembre 2010 relative à l'acquisition par Axel Springer AG du contrôle exclusif de la société SeLogger.com, par le biais d'une offre publique d'achat ; décision n° 14-DCC-50 du 02 avril 2014 relative à la prise de contrôle exclusif des sociétés Direct 8, Direct Star, Direct Productions, Direct Digital et Bolloré Intermédia par Vivendi SA et Groupe Canal Plus ; décision n° 18-DCC-18 du 1er février 2018 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Concept Multimédia par le groupe Axel Springer ; décision n° 18-DCC-63 du 23 avril 2018 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Aufeminin par TF1.

⁹ Voir également, dans le secteur audiovisuel, l'avis n° 19-A-04 du 21 février 2019 relatif à une demande d'avis de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation de l'Assemblée nationale.

¹⁰ Avis n° 10-A-29 du 14 décembre 2010 sur le fonctionnement concurrentiel de la publicité en ligne.

1.1.1. La position dominante de Google sur le marché de la publicité liée aux moteurs de recherche et les craintes exprimées

9. L'Autorité s'est d'abord attachée à définir les marchés pertinents en distinguant le marché de la publicité hors ligne et le marché de la publicité en ligne, et, au sein de ce dernier, la publicité en ligne liée aux recherches¹¹ des autres formes de publicité sur internet (notamment « display »), chacune répondant à des besoins distincts des annonceurs.

10. Elle a ensuite analysé la position de Google sur le marché français de la publicité « search » et estimé que l'entreprise y détenait une position fortement dominante, en se fondant sur différents éléments : part de marché, niveau de marge, nature des relations avec les clients, maintien de prix durablement supérieurs à la concurrence, etc. L'Autorité a également mis en avant l'existence de barrières à l'entrée élevées.

11. Si l'Autorité note que la position de Google, qui résulte d'un effort significatif d'innovation, soutenu par un investissement important et continu, n'est pas condamnable en soi, l'enquête sectorielle a révélé que cette position dominante a néanmoins généré des critiques et des inquiétudes de la part de nombreux acteurs, dont certains s'estimaient victimes de comportements déloyaux, voire illicites, de la part du moteur de recherche.

1.1.2. Les réponses possibles du droit de la concurrence

12. Face aux agissements dénoncés par différents acteurs du marché, l'Autorité a dressé une typologie non exhaustive de pratiques qui pourraient être mises en œuvre par Google dans le cadre de l'utilisation de son pouvoir de marché, tout en donnant un grille d'analyse permettant d'évaluer la conformité de ces pratiques avec le droit de la concurrence.

13. En procédant ainsi, l'Autorité de la concurrence a entendu éclairer le secteur en fournissant un guide de lecture des comportements qui pourraient, au regard des circonstances qui leur sont propres et de leur impact sur la marché, constituer ou non des abus de position dominante. Saisie dans un cadre consultatif et non contentieux, l'Autorité ne s'est pas prononcée sur la légalité des agissements dénoncés.

14. L'Autorité a ainsi distingué les possibles abus d'éviction des abus d'exploitation:

- parmi les éventuels abus d'éviction (consistant à décourager, retarder ou éliminer la concurrence sur les marchés sur lesquels serait présent un acteur dominant), figurent le fait d'élever artificiellement les barrières à l'entrée, soient-elles de nature contractuelle (ex. clauses d'exclusivité excessives notamment dans les contrats entre Google et les sites partenaires du réseau AdSense), ou de nature technique ;
- parmi les éventuels abus d'exploitation (consistant pour l'entreprise qui les met en œuvre à perturber le fonctionnement d'autres marchés, et affectant des clients, des fournisseurs ou des partenaires qui ne sont pas nécessairement des concurrents), figurent par exemple l'imposition de conditions exorbitantes (ex. prix excessifs), un traitement discriminatoire ou un défaut de transparence, notamment en lien avec le fonctionnement du service AdWords¹².

¹¹ Les annonces qui s'affichent devant l'internaute sont le résultat de la mise en œuvre d'enchères, au cours desquelles différents éditeurs souhaitant promouvoir leurs sites, produits ou services, enchérissent sur des mots-clés (exemples : hôtels, restaurants, lave-vaisselles, météo, etc.) sur la plateforme Google Ads. Le résultat de ces enchères est fonction, notamment, du prix que l'annonceur est prêt à payer pour chaque clic.

¹² Le service de vente d'espace publicitaire du moteur de recherche Google, devenu Google Ads à l'été 2018.

15. L'analyse de l'Autorité a montré que le cadre légal et d'analyse relatif aux abus de position dominante permet de prévenir, corriger ou sanctionner certains comportements et ainsi de poser des limites aux agissements de plateformes numériques dominantes susceptibles d'endommager une concurrence effective entre les acteurs.

16. L'avis a également abordé les impacts éventuels de certains agissements sur le secteur de la presse, très concerné du fait de son statut particulier de cliente, partenaire, concurrente et potentiellement fournisseur de Google.

17. Il était notamment reproché à Google de se positionner comme le site de référence de l'accès à l'information sans verser de contrepartie financière aux journaux qui, de leur côté, doivent supporter les coûts de la création d'une information de qualité. L'Autorité a invité le législateur à préciser ou compléter le cadre juridique existant relatif à la transparence dans le secteur de la publicité afin de tenir compte des spécificités de la publicité en ligne.

18. Comme cela sera analysé en détail *infra*, l'Autorité a eu l'occasion, dix ans après cet avis, de se prononcer sur ces questions, en imposant des mesures conservatoires à Google au bénéfice des éditeurs de presse.

1.2. Le marché de la publicité « display » et l'importance accrue des données : l'enquête sectorielle de 2018¹³

19. Dans le prolongement de son avis de 2010 et de l'étude sur le *big data* conjointement menée avec le Bundeskartellamt, l'Autorité de la concurrence a lancé en 2016 une nouvelle enquête sectorielle sur le secteur de la publicité en ligne, qui a abouti en 2018.

20. Dans cette nouvelle enquête sectorielle, l'Autorité a décidé d'évaluer la situation concurrentielle du secteur de la publicité sur internet non liée aux recherches (« display ») qui se développe principalement à partir d'une exploitation commerciale des données des utilisateurs.

1.2.1. Analyse de l'écosystème de la publicité « display »

21. L'avis s'est attaché à analyser l'écosystème de la publicité en ligne dite « programmatique » et, plus largement, des diverses formes de publicité ciblée vers l'utilisateur en temps réel.

22. L'Autorité a tout d'abord constaté que l'importance liée à la détention de données a fait naître de nouveaux acteurs et de nouveaux métiers : du côté des éditeurs, ceux qui consistent à permettre la constitution d'offres cohérentes par types de supports ou de publics et, du côté des annonceurs, ceux qui optimisent toujours plus l'envoi de publicités à des internautes susceptibles d'être intéressés par leurs produits et de convertir cet intérêt en acte d'achat. Se sont ainsi constituées, côté éditeurs, des plateformes qui sont centrées sur la vente d'espaces publicitaires en ligne¹⁴ et, côté annonceurs, des plateformes spécialisées dans l'achat programmatique et l'optimisation des campagnes¹⁵.

¹³ Avis 18-A-03 du 06 mars 2018 portant sur l'exploitation des données dans le secteur de la publicité sur internet.

¹⁴ Plateformes dites « du côté de l'offre », les SSP. D'autres acteurs intervenant côté éditeurs sont les régies publicitaires, les Ad Networks, les sous-régies et les Ad Servers côté éditeur.

¹⁵ Plateformes dites « du côté de la demande », les DSP. D'autres acteurs intervenant côté annonceurs sont les agences médias, les Trading Desks et les serveurs publicitaires (Ad Servers).

23. Aussi, de nouvelles technologies ont émergé : celles qui sous-tendent les enchères en temps réel (ou real-time bidding) ou encore celles qui permettent de réaliser les mesures d'audience appliquées à ce type particulier de publicité.

24. L'étude de l'Autorité a permis de décrire et de décrypter de façon exhaustive le fonctionnement de ce nouveau secteur dont l'une des caractéristiques est la complexité des processus à l'œuvre : d'une part, l'intervention de nombreux acteurs et, d'autre part, des prestations pointues et innovantes sur le plan technologique mais aussi très « séquencées », lesquelles peuvent donner une impression d'opacité.

1.2.2. Analyse du fonctionnement concurrentiel du marché de la publicité « display »

25. Si ce secteur se développe dans le cadre d'une dynamique technologique puissante, l'Autorité a toutefois constaté que son équilibre concurrentiel reste fragile. De nombreux fournisseurs de services d'intermédiation et d'exploitation de données sont certes entrés sur le marché (Smart Adserver, Weborama, Teads, Criteo...) mais demeurent confrontés à la concurrence d'acteurs globaux, au premier rang desquels Google et Facebook.

26. Facebook et Google, les deux leaders du secteur de la publicité en ligne, fournissent principalement des services gratuits aux internautes et génèrent l'essentiel de leurs revenus à travers la commercialisation de services publicitaires aux éditeurs et annonceurs. Le succès de leurs services publicitaires est fondé sur l'exploitation du volume colossal d'informations dont ils disposent grâce à la popularité de leurs sites et grâce au développement d'environnements « logués » dans le cadre desquels les utilisateurs s'identifient lors de l'accès au service. Par ailleurs, ces deux entreprises s'appuient également sur des effets de réseau, sur leurs capacités à produire des innovations technologiques et sur un modèle d'intégration verticale, fondé sur une présence à la fois dans l'édition et dans l'intermédiation technique.

27. Enfin, l'Autorité a souligné que Google dispose également d'avantages concurrentiels spécifiques, qui résultent notamment de sa présence à la fois dans le secteur de la publicité « display » et dans celui de la publicité « search, » où il bénéficie d'une position très forte depuis près d'une vingtaine d'années.

1.2.3. Analyse de la pratique décisionnelle de l'Autorité et de la Commission européenne

28. L'avis s'est ensuite consacré à analyser la manière dont les autorités de concurrence française et européenne ont abordé le secteur de la publicité en ligne depuis une dizaine d'années. Par plusieurs décisions contentieuses et rendues à l'occasion d'opérations de concentration, elles ont élaboré une pratique décisionnelle qui a permis de préciser les enjeux concurrentiels du secteur de la publicité sur internet.

29. L'Autorité a rappelé que la publicité sur internet présentait encore en 2018 certaines spécificités par rapport aux autres formes de publicité, en particulier la publicité télévisuelle, qui concernent les possibilités de ciblage et les modes de tarification. Toutefois, elle a souligné que ce constat pourrait être amené à évoluer à l'avenir en fonction du développement de la publicité télévisée ciblée et programmatique.

30. Par ailleurs, elle a mis en avant le fait que le droit de la concurrence s'applique à l'ensemble des services fournis aux internautes, y compris lorsqu'ils apparaissent comme gratuits.

1.2.4. Les préoccupations des acteurs interrogés

31. Dans le cadre de l'instruction de l'avis, de nombreux acteurs ont décrit un ensemble de situations et de pratiques individuelles et collectives mises en œuvre par différentes entreprises de ce secteur, susceptibles pour certaines, si elles étaient établies, d'avoir des effets sur le jeu concurrentiel :

- stratégies de couplages ou de ventes liées, de prix bas et d'exclusivités. Les comportements évoqués concernaient par exemple l'association de plusieurs services d'intermédiation, l'association de services d'intermédiation et de fourniture de données de ciblage, ainsi que l'association entre un service d'intermédiation et l'accès exclusif à l'inventaire d'un site ;
- utilisation, par effet de levier, de positions prépondérantes sur certains marchés de services pour développer des positions sur d'autres marchés, et, le cas échéant, distordre la concurrence sur ces marchés ;
- pratiques de discrimination liées notamment à la possibilité de monétiser certains types de vidéos sur une plateforme, ou bien liées aux conditions d'accès des DSP aux places de marché et aux inventaires publicitaires de certains éditeurs de plateformes ;
- développement de freins à l'interopérabilité dans le secteur de l'intermédiation publicitaire ;
- existence de restrictions concernant les possibilités de collecter et d'accéder à certaines données.

32. Si l'examen de ces pratiques ne relevait pas de l'activité consultative de l'Autorité, les éléments recueillis dans le cadre de cette enquête sectorielle justifiaient une attention soutenue de la part de l'Autorité, y compris pour, le cas échéant, se saisir d'office dans un cadre contentieux. L'Autorité a ultérieurement indiqué avoir ouvert plusieurs enquêtes contentieuses relatives aux marchés de la publicité en ligne, actuellement en cours.

2. L'importance d'une intervention rapide sur les marchés de la publicité en ligne : l'outil des mesures conservatoires

33. L'Autorité de la concurrence a été saisie à plusieurs reprises par des tiers pour des pratiques mises en œuvre par certains acteurs du numérique sur les marchés de la publicité en ligne.

34. Certaines de ces saisines ont été assorties de demandes de mesures conservatoires, sur le fondement de l'article L. 464-1 du code de commerce. Cette disposition permet à l'Autorité de prendre les mesures conservatoires qui lui sont demandées ou celles qui lui apparaissent nécessaires lorsque la pratique dénoncée porte une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante¹⁶.

35. En ordonnant une mesure conservatoire, qui prend généralement la forme d'une injonction comportementale visant à faire cesser la pratique concernée et/ou visant à revenir à l'état antérieur en attendant la décision au fond, l'Autorité peut ainsi éviter, pendant le

¹⁶ Ces différentes atteintes ne constituent pas des conditions cumulatives, mais alternatives.

temps que dure l'instruction, qu'une pratique susceptible d'être anticoncurrentielle nuise gravement et de façon irrémédiable à la concurrence ou à l'entreprise qui en est victime.

36. Au niveau procédural, la demande de mesures conservatoires ne peut être formée qu'accessoirement à une saisine au fond de l'Autorité de la concurrence. Elle est instruite par les services d'instruction et fait l'objet d'une décision de la part du collège de l'Autorité. Cette décision intervient en règle générale dans des délais extrêmement brefs, quelques mois après la saisine.

37. Il est important de noter que la transposition en droit français de la directive « ECN+ », adoptée le 11 décembre 2018 et publiée le 14 janvier 2019, ouvrira la possibilité à l'Autorité de se saisir d'office, de sa propre initiative, lorsque des mesures conservatoires lui paraissent nécessaires dans un marché donné, sans attendre d'être saisie par des tiers¹⁷. Cette possibilité permettra à l'Autorité d'intervenir encore plus efficacement, en particulier dans le secteur du numérique, à l'évolution rapide.

38. Les nombreuses saisines de l'Autorité dans le secteur de la publicité en ligne n'ont pas toutes abouti : certaines saisines au fond ont été rejetées sur le fondement de l'article L. 462-8 du code de commerce, lorsque les faits invoqués n'étaient pas appuyés d'éléments suffisamment probants¹⁸; une demande de mesures conservatoires a également été rejetée car le plaignant n'a pas été en mesure de démontrer l'existence d'une atteinte grave et immédiate, comme le requiert l'article L. 464-1 du code de commerce¹⁹.

39. A l'inverse, l'Autorité a donné suite à trois demandes de mesures conservatoires en lien avec le secteur de la publicité en ligne, toutes à l'encontre de Google. Les trois décisions de mesures conservatoires correspondantes seront présentées ci-après.

2.1. Le cas Navx/Google²⁰

40. L'Autorité de la concurrence a été saisie le 16 février 2010 d'une plainte présentée par la société Navx, commercialisant par internet des données indiquant la position des radars routiers, ainsi que la localisation des stations-services et le prix des carburants, et dirigée contre des pratiques mises en œuvre par les sociétés Google Ireland et Google Inc.

41. En 2008, Google avait décidé de modifier, dans un sens plus restrictif, sa politique de contenus en matière de dispositifs de contournement des contrôles routiers. La rédaction de son règlement intérieur manquait cependant de clarté en ce qui concerne la possibilité

¹⁷ A savoir par ministre chargé de l'économie, les personnes mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 462-1 ou des entreprises.

¹⁸ Voir à cet égard: décision n° 05-D-34 du 27 juin 2005 relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché de la vente sur Internet d'appareils audiovisuels (décision définitive) ; décision n° 13-D-07 du 28 février 2013 relative à une saisine de la société E-kanopi (confirmée par la cour d'appel en 2014 et la Cour de cassation en 2016) ; décision n° 16-D-25 du 23 novembre 2016 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité en ligne (décision définitive) ; décision n° 17-D-24 du 18 décembre 2017 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des moteurs de recherche en ligne et de l'intermédiation publicitaire en ligne (décision définitive) ; décision n° 18-D-13 du 20 juillet 2018 relative à des pratiques mises en œuvre par Google dans le secteur de la publicité en ligne (décision définitive).

¹⁹ Voir à cet égard la décision n° 15-D-13 du 9 septembre 2015 relative à une demande de mesures conservatoires de la société Gibmedia (décision définitive). A noter que l'instruction au fond de cette affaire s'est poursuivie et a donné lieu à la décision n° 19-D-26 du 19 décembre 2019 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité en ligne liée aux recherches.

²⁰ Décision n° 10-MC-01 du 30 juin 2010 relative à la demande de mesures conservatoires présentée par la société Navx (décision définitive).

ou non pour les fabricants de continuer à faire de la publicité de ces produits. Après une période d'incertitude, en novembre 2009 le compte de Navx a été unilatéralement suspendu par Google.

42. Navx faisait valoir que Google, qui serait en position dominante sur le marché de la publicité en ligne, notamment liée aux recherches, aurait exploité de manière abusive cette position. Elle aurait également abusé de la situation de dépendance économique dans laquelle se serait trouvée Navx vis-à-vis d'elle.

43. La plaignante dénonçait principalement une rupture brutale des relations contractuelles établies (via le contrat AdWords), un refus de vente et une pratique de discrimination. Accessoirement à sa saisine au fond, Navx sollicitait le prononcé de mesures conservatoires tendant à faire cesser les pratiques dénoncées.

2.1.1. Position dominante de Google sur le marché de la publicité liée aux recherches en France

44. Dans sa décision du 30 juin 2010, l'Autorité a considéré qu'en l'état de l'instruction, le marché français de la publicité en ligne liée aux recherches était susceptible de constituer un marché pertinent, au sein du secteur plus vaste de la publicité en ligne.

45. Sur ce marché, Google devait être regardée comme détenant une position dominante. Son moteur jouissait en effet d'une forte notoriété et totalisait environ 90 % des recherches en ligne effectuées en France. L'existence de fortes barrières à l'entrée, liées en particulier aux importants investissements nécessaires, les données déjà accumulées par Google ainsi que le faible pouvoir de négociation des annonceurs face à Google confirmaient ce constat préliminaire.

2.1.2. Pratiques susceptibles de constituer un abus de position dominante

46. Si Google reste en principe libre de définir sa politique quant aux contenus admis sur AdWords, l'Autorité a néanmoins considéré que les éléments apportés au dossier révélaient un manque d'objectivité et de transparence de la politique de contenus AdWords. En outre, la discrimination découlait du traitement non objectivement différencié entre différents fabricants et dans le niveau d'informations mis à disposition de chaque annonceur.

47. Ces pratiques, susceptibles d'avoir entraîné des effets anticoncurrentiels, ont été jugées susceptibles de contrevenir aux dispositions de l'article L.420-2 du code de commerce et, le cas échéant, de l'article 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne²¹.

2.1.3. Démonstration de l'existence d'une atteinte grave et immédiate à l'entreprise plaignante

48. L'Autorité a constaté que la fermeture du compte AdWords de Navx avait remis profondément en cause, et ce de manière brutale, le modèle économique de cette dernière et avait profondément affecté tant ses revenus que son potentiel de croissance, rendant très improbable la continuation de son activité de vente aux particuliers, laquelle représentait environ les deux tiers de son chiffre d'affaires.

²¹ Sur la question d'un éventuel abus de dépendance économique (article L.420-2, alinéa 2, du code de commerce), l'Autorité a considéré qu'il n'était pas nécessaire de se prononcer sur ce point au stade des mesures conservatoires, dans la mesure où l'existence d'une position dominante avait, en tout état de cause, pu être mise en évidence en l'état de l'instruction.

49. Ces pratiques ont donc été regardées comme portant une atteinte grave et immédiate à l'entreprise plaignante.

2.1.4. Mesures conservatoires ordonnées

50. Sur cette base, par une décision du 30 juin 2010, soit environ quatre mois après sa saisine, l'Autorité a ordonné, à titre conservatoire, aux sociétés Google Ireland et Google Inc., dans les quatre mois suivant la notification de la décision :

- de clarifier la portée du règlement AdWords applicable aux dispositifs de contournement des contrôles routiers (i) en ce qui concerne les comportements interdits aux annonceurs (mots-clés, texte de l'annonce, page de destination, pages de renvois, etc.) et (ii) en ce qui concerne les dispositifs autorisés ou interdits (notamment les avertisseurs et les bases de données radars);
- de clarifier les procédures AdWords pouvant conduire à la suspension du compte d'un annonceur.

51. L'ensemble de ces informations devaient être mises à la disposition des annonceurs dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, et devaient préciser le délai dans lequel les règles ainsi modifiées s'appliqueraient aux annonceurs, de manière à leur laisser un préavis suffisant.

52. L'Autorité a enfin ordonné aux sociétés Google Ireland et Google Inc. de rétablir, dans les cinq jours suivant la notification de la décision, le compte AdWords de la société Navx, afin de lui permettre de diffuser des annonces publicitaires sans préjudice de la faculté pour les sociétés Google Ireland et Google Inc. d'appliquer de manière non discriminatoire à Navx le règlement AdWords et ses procédures tels qu'ils ont été précisés dans le respect des injonctions imposées.

53. Ces injonctions ont été mises en œuvre par Google et la décision sur le fond intervenue le 28 octobre 2010²² (voir Section 3 ci-après) a rendu ces engagements obligatoires.

2.2. Le cas Amadeus/Google²³

54. Le cas *Amadeus/Google* de 2019 présente de nombreuses similitudes avec les affaires *Navx/Google* de 2010 et *Gibmedia/Google* de 2019, qui sera présentée *infra*. Cette décision porte sur une plainte visant les règles de fonctionnement du service AdWords de Google (devenu par la suite Google Ads), en l'espèce applicables aux services payants de renseignements par voie électronique, secteur dans lequel était active la société Amadeus.

55. Amadeus reprochait à Google d'avoir suspendu, sans avertissement ni mention claire des manquements reprochés, certains de ses comptes Google AdWords et refusé la plupart de ses annonces publicitaires depuis janvier 2018.

56. L'Autorité a pu constater que les pratiques de Google, dominant sur le marché de la publicité « search », étaient susceptibles de caractériser une rupture brutale des relations commerciales avec Amadeus dans des conditions non objectives, non transparentes et

²² Décision n° 10-D-30 du 28 octobre 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité sur Internet.

²³ Décision n° 19-MC-01 du 31 janvier 2019 relative à une demande de mesures conservatoires de la société Amadeus.

discriminatoires et par conséquent de constituer des abus de position dominante²⁴ ayant produit des effets anticoncurrentiels.

57. A la lumière de l'atteinte grave et immédiate à l'entreprise plaignante (perte massive et très brutale de son chiffre d'affaires), l'Autorité a prononcé des injonctions similaires à celles qu'elle avait prononcées dans l'affaire *Navx/Google* de 2010.

58. Cette décision a fait l'objet d'un contentieux juridictionnel qu'il est intéressant de mentionner dans la mesure où il porte, notamment, sur l'étendue des mesures conservatoires qui peuvent être imposées par l'Autorité.

59. L'un des moyens de Google consistait en effet à soutenir que les mesures prononcées par l'Autorité n'avaient pas un caractère conservatoire, dans la mesure où l'Autorité prenait d'ores et déjà position sur des questions de fond, et qu'elles n'étaient ni nécessaires ni proportionnées.

60. La cour d'appel de Paris²⁵ a considéré que les mesures prononcées par l'Autorité avaient bien un caractère conservatoire et qu'il était loisible à l'Autorité de prendre, en fonction des circonstances de l'affaire, des mesures conservatoires autres que celles visées à l'article L. 464-1 du code de commerce (à savoir la suspension de la pratique concernée et/ou une injonction aux parties de revenir à l'état antérieur) dans la mesure où cet article ne présente que des exemples.

61. La cour a par ailleurs relevé que les mesures prononcées avaient précisément pour objet de rectifier les pratiques que l'Autorité a considérées comme susceptibles d'être anticoncurrentielles.

62. S'agissant du caractère proportionnel et nécessaire, toutes les mesures ordonnées par l'Autorité ont été confirmées, à l'exception de celle portant sur la formation spécifique du personnel commercial de Google sur les règles AdWords, dont la cour a jugé qu'elle n'apparaissait pas nécessaire pour répondre à la situation de la société Amadeus, compte tenu des autres mesures prises de clarification des règles et de mise en place d'un avertissement préalable.

63. A la suite de la décision de mesures conservatoires de janvier 2019, l'instruction au fond de ce dossier s'est poursuivie et l'Autorité a considéré par une décision d'octobre 2020²⁶ que les faits dénoncés par Amadeus dans sa saisine avaient entretemps été traités, qualifiés et sanctionnés dans le cadre de la décision *Gibmedia/Google* de décembre 2019 et que les injonctions imposées à Google dans cette décision venaient également encadrer les pratiques dénoncées par Amadeus, à l'instar des mesures qui avaient été imposées, à titre conservatoire, en janvier 2019. La plainte d'Amadeus étant devenue sans objet, l'Autorité a donc prononcé un rejet en vertu de l'article L. 462-8 du code de commerce.

²⁴ Sur un possible abus de dépendance économique, l'Autorité a noté que « L'instruction au fond permettra de déterminer si Amadeus se trouve ou non en situation de dépendance économique vis-à-vis de Google. Il n'est cependant pas nécessaire de se prononcer sur ce point, dès lors que, à ce stade de l'instruction, Google apparaît susceptible de détenir une position dominante sur le marché français de la publicité en ligne liée aux recherches. »

²⁵ Cour d'appel de Paris, Pôle 5 – Chambre 7, 4 avril 2019, n°19/03274. Sur des questions de protection du secret des affaires, voir également l'arrêt du Conseil d'Etat, n°429279 du 20 mars 2020 et l'arrêt du Tribunal des conflits n° 4193 du 5 octobre 2020.

²⁶ Décision n° 20-D-14 du 26 octobre 2020 relative à des pratiques dénoncées par la société Amadeus.

2.3. Le cas Google « droits voisins »²⁷

64. L'Autorité a été saisie en novembre 2019 par plusieurs syndicats représentant les éditeurs de presse ainsi que l'Agence France-Presse de pratiques d'abus de position dominante et d'abus de dépendance économique mises en œuvre par Google dans les secteurs de la presse, des services de communication au public en ligne et de la publicité en ligne. Parallèlement à leurs saisines au fond, les saisissants ont sollicité le prononcé de mesures conservatoires.

65. Selon les saisissants, ces pratiques auraient été mises en œuvre par Google à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2019 sur les droits voisins, qui transpose en droit français la directive sur le droit d'auteur et les droits voisins du 17 avril 2019. Cette loi a pour objectif de mettre en place les conditions d'une négociation équilibrée entre éditeurs, agences de presse et plateformes numériques, afin de redéfinir, en faveur des éditeurs et agences de presse, le partage de la valeur entre ces acteurs.

66. Or, au motif de se conformer à la loi, Google a décidé unilatéralement qu'elle n'afficherait plus les extraits d'articles, les photographies, les infographies et les vidéos au sein de ses différents services (Google Search, Google Actualités et Discover), sauf à ce que les éditeurs lui en donnent l'autorisation à titre gratuit.

67. En pratique, la très grande majorité des éditeurs de presse ont consenti à Google des licences pour l'utilisation et l'affichage de leurs contenus protégés, et ce sans négociation possible et sans percevoir aucune rémunération de la part de Google. Au surplus, dans le cadre de la nouvelle politique d'affichage de Google, les licences qui ont été accordées à celle-ci par les éditeurs et agences de presse lui offrent la possibilité de reprendre davantage de contenus qu'antérieurement.

68. A ce stade de l'instruction, l'Autorité a estimé que le marché pertinent sur lequel les pratiques visées dans la saisine étaient susceptibles d'être commises est le marché français des services de recherche généraliste.

69. Les marchés de la publicité en ligne ont été indirectement abordés dans la cadre de cette décision dans la mesure où les revenus directs et indirects générés par les services gratuits de Google visés ci-dessus proviennent essentiellement des activités publicitaires, ainsi que des différents services d'intermédiation publicitaire proposés par Google.

70. Ainsi, dans le cas spécifique, les éditeurs et agences de presse peuvent intervenir en tant que vendeurs d'espaces publicitaires (Google intervenant alors comme intermédiaire) ou en tant qu'annonceurs (et ils pourront dès lors conclure des contrats avec Google Ads).

71. C'est ainsi que cinq mois après sa saisine, en avril 2020, l'Autorité a rendu sa décision de mesures conservatoires, aux termes de laquelle :

- l'Autorité a considéré que Google est susceptible de détenir une position dominante sur le marché français des services de recherche généraliste, avec une part de marché de l'ordre de 90 % et de fortes barrières à l'entrée et à l'expansion sur ce marché²⁸;

²⁷ Décision n° 20-MC-01 du 9 avril 2020 relative à des demandes de mesures conservatoires présentées par le Syndicat des éditeurs de la presse magazine, l'Alliance de la presse d'information générale e.a. et l'Agence France-Presse.

²⁸ Les barrières à l'entrée et à l'expansion identifiées incluent les investissements significatifs nécessaires et les effets de réseaux et d'expérience de nature à rendre la position de Google encore plus difficilement contestable par des moteurs concurrents qui souhaitent se développer.

- l’Autorité a considéré qu’en l’état de l’instruction les pratiques dénoncées par les saisissants sont susceptibles d’être qualifiées d’abus de position dominante²⁹ à plusieurs titres :
 - l’imposition de conditions de transaction inéquitables qui auraient permis à Google d’éviter toute forme de négociation et de rémunération pour la reprise et l’affichage des contenus protégés au titre des droits voisins ;
 - le contournement de la loi sur les droits voisins s’agissant de la possibilité laissée par la loi de consentir, dans certains cas, des licences gratuites pour certains contenus ;
 - la mise en œuvre d’une pratique discriminatoire, en imposant un principe de rémunération nulle à tous les éditeurs sans procéder à un examen de leurs situations respectives, et des contenus protégés correspondants ;
- l’Autorité a indiqué que ces pratiques ont été mises en œuvre sans justification objective, qu’elles sont susceptibles d’être préjudiciables à la concurrence et qu’elles ont causé une atteinte grave et immédiate au secteur de la presse.

72. Sur cette base, l’Autorité a enjoint à Google, dans un délai de trois mois, de conduire des négociations de bonne foi avec les éditeurs et agences de presse s’agissant de la rémunération de la reprise de leurs contenus protégés selon des critères transparents, objectifs et non discriminatoires. Cette négociation devra couvrir, de façon rétroactive, les droits dus à compter de l’entrée en vigueur de la loi le 24 octobre 2019. Ni l’indexation, ni le classement, ni la présentation des contenus protégés repris par Google sur ses services ne devront en particulier être affectés par les négociations.

73. L’instruction au fond de cette affaire est en cours devant l’Autorité. L’Autorité a requis que ces mesures conservatoires restent en vigueur jusqu’à l’adoption par l’Autorité de sa décision au fond. Pendant cette période, et afin de s’assurer de la mise en œuvre effective de ces mesures conservatoires, Google devra adresser à l’Autorité des rapports mensuels sur les modalités de mise en œuvre de la décision.

74. La décision prononçant des mesures conservatoires a été très largement confirmée par la cour d’appel de Paris dans un arrêt du 8 octobre 2020³⁰.

²⁹ Sur un éventuel abus de dépendance économique, l’Autorité a indiqué : « L’instruction au fond permettra de déterminer si les éditeurs et agences de presse se trouvent ou non en situation de dépendance économique vis-à-vis de Google, et le cas échéant si un abus est constaté. Dans le cadre de la présente procédure d’urgence, il n’est cependant pas nécessaire de se prononcer sur ces points, dès lors qu’en l’état de l’instruction, Google apparaît comme disposant d’une position dominante sur le marché français des services de recherche généraliste. »

³⁰ Cour d’appel de Paris, Pôle 5 – Chambre 7, 8 octobre 2020, n°20/08071. La cour d’appel a confirmé la décision de l’Autorité dans son intégralité, à l’exception de l’injonction imposant à Google de « prendre les mesures nécessaires pour que l’existence et l’issue des négociations prévues par les Injonctions n’affectent ni l’indexation, ni le classement, ni la présentation des contenus protégés repris par Google sur ses services ». La cour a précisé que si cette mesure conservatoire est bien limitée à la période de négociation et de nature à prévenir une situation économique déviante, sa formulation est trop générale, ce qui implique que la mesure n’est pas circonscrite « à ce qui est strictement nécessaire pour faire face à l’urgence de la situation dès lors qu’elle pourrait conduire à geler toutes innovations nécessaires aux performances du moteur de recherche au cours des négociations [...] » Ainsi, la cour a imposé une modification des termes de l’injonction en la complétant de la manière suivante : « Cette injonction ne fait pas obstacles aux améliorations et innovations des services offerts par les sociétés Google LLC et Google Ireland Ltd et Google France, sous réserve qu’elles n’entraînent, directement ou indirectement, aucune conséquence préjudiciable aux intérêts des titulaires de droits voisins concernés par les négociations prévues par l’article 1 de la présente décisions ».

3. Les saisines au fond

75. Comme il a été précédemment indiqué, une fois la décision de mesures conservatoires adoptée, l'instruction de la saisine se poursuit au fond et donne lieu à une nouvelle décision de l'Autorité. Lorsque les constats préliminaires sont confirmés par l'instruction au fond, l'Autorité peut adopter une décision d'engagement, si l'entreprise concernée propose des engagements de nature à mettre un terme aux préoccupations de concurrence identifiées par l'Autorité, ou bien une décision de sanction, assortie le cas échéant d'injonctions.

3.1. Les décisions d'engagements : *Navx/Google*³¹

76. À la suite de la décision de mesures conservatoires prononcée par l'Autorité en juin 2010 (décrite ci-dessus) et dans le cadre de l'instruction au fond du dossier, Google a proposé des engagements destinés à apporter une solution durable aux difficultés identifiées par l'Autorité concernant le fonctionnement de son service AdWords.

77. En substance, Google s'est engagée à rendre plus transparent, précis et prévisible pour les annonceurs le fonctionnement de son service AdWords concernant les dispositifs de contournement des contrôles routiers en France :

- en spécifiant les dispositifs dont la publicité est autorisée ou interdite, s'agissant notamment des avertisseurs et des bases de données radars ;
- en précisant le champ d'application de l'interdiction et notamment, si celle-ci s'applique seulement aux contenus des annonces ou si elle s'étend aux pages de destination et de renvoi des annonceurs et à l'utilisation de mots-clés ;
- en mettant en place une procédure d'information et de notification ciblée des modifications de la politique de contenus AdWords (les changements plus restrictifs devant être annoncés en respectant un préavis de trois mois, sauf exceptions précisées par les engagements) ;
- en précisant la procédure pouvant mener à la suspension du compte de l'annonceur en cas de violation de la politique de contenus AdWords. Sauf exceptions, cette procédure prévoit au moins deux étapes, dont l'envoi d'un dernier avertissement formel informant l'annonceur de la violation qui lui est reprochée et du risque de suspension de son compte.

78. Après conduite d'un test de marché, ces engagements, pris pour une durée de trois ans, ont été acceptés par l'Autorité de la concurrence et rendus obligatoires à l'égard de Google. L'Autorité a donc décidé de clore la procédure ouverte devant elle, conformément à l'article L.464-2 du code de commerce.

3.2. Les décisions de sanction : *Gibmedia/Google*³²

79. L'Autorité de la concurrence a été saisie en mars 2015 par la société Gibmedia, active dans l'édition de sites internet d'informations payantes sur la météo, les données d'entreprises et les renseignements téléphoniques, pour des pratiques mises en œuvre par

³¹ Décision n° 10-D-30 du 28 octobre 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité sur Internet.

³² Décision n° 19-D-26 du 19 décembre 2019 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité en ligne liée aux recherches. Un recours en appel contre cette décision est en cours.

Google sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches. Parallèlement à sa saisine au fond, la société Gibmedia a déposé une demande de mesures conservatoires.

80. Les faits de l'espèce sont similaires à ceux des deux autres affaires *AdWords* précitées. En substance, Gibmedia reprochait à Google d'avoir, au mois de janvier 2015, suspendu sans préavis le compte AdWords qu'elle utilisait pour diffuser les annonces de ses sites, suivant une procédure qu'elle considérait ne pas être objective, transparente et non discriminatoire.

81. Quelques mois après sa saisine, le 9 septembre 2015, l'Autorité a rejeté la demande de mesures conservatoires de Gibmedia³³ dans la mesure où l'instruction, au stade où elle avait été menée, n'avait pas permis d'établir que les pratiques mises en cause avaient porté une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur ou à la situation de Gibmedia.

82. L'Autorité a néanmoins estimé qu'il convenait de poursuivre l'instruction au fond et a sanctionné Google en 2019 pour avoir abusé de sa position dominante sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches, en violation de l'article L. 420-2 du code de commerce et de l'article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et l'a condamné au paiement d'une amende de 150 millions d'euros.

83. Cette décision est importante à plusieurs égards. Il s'agit tout d'abord de la première décision de condamnation, dont l'instruction a permis une analyse détaillée du marché de la publicité en ligne liée aux recherches et du rôle particulier joué par Google sur celui-ci. Cette décision a également été l'occasion de revenir sur la caractérisation des abus d'exploitation sur ce marché et sur le calcul de la sanction pécuniaire qui peut découler de tels abus.

3.2.1. Délimitation du marché biface de la publicité en ligne liée aux recherches

84. L'Autorité a pu revenir en détail sur le fonctionnement de la plateforme AdWords de Google. Ce système présente les caractéristiques d'une plateforme biface : le moteur de recherche sert d'intermédiaire entre l'internaute et l'annonceur. Si l'internaute trouve l'annonce pertinente, il clique sur le lien, qui établit une interaction avec l'annonceur, avec éventuellement une transaction à la clef. La qualité du service offert par le moteur de recherche aux utilisateurs dépend à la fois de la pertinence des résultats par référencement mais aussi de la pertinence et de la valeur des annonces payantes affichées. Dans un marché concurrentiel, un moteur de recherche est donc naturellement incité à s'assurer de la qualité des sites qui réalisent des annonces.

85. Google régule ainsi l'interaction entre la face « annonceurs » et la face « internautes » au mieux de ses intérêts. Les éléments du dossier ont toutefois montré que, par sa pratique, Google ne protège qu'imparfaitement les internautes et peut même les priver de sites aux modèles économiques innovants. Elle expose, en outre, les annonceurs à des règles particulièrement opaques dont l'application est imprévisible et inéquitable.

86. Aussi, l'instruction au fond a permis de confirmer la pertinence des segmentations de marchés identifiées dans la pratique décisionnelle de l'Autorité décrite plus haut.

³³ Décision n° 15-D-13 du 9 septembre 2015 relative à une demande de mesures conservatoires de la société Gibmedia.

3.2.2. *Caractérisation de la position dominante « extraordinaire » de Google sur ce marché et de sa responsabilité « particulière »*

87. Sur le marché français de la publicité en ligne liée aux recherches, l'Autorité a conclu que Google détient une position dominante qui présente, à bien des égards, les aspects « extraordinaires » relevés par la Commission dans l'affaire Microsoft³⁴.

88. Au-delà de ces parts de marché (très élevées - estimées à plus de 90% - et stables), de la croissance de Google Ads (continue et soutenue), l'Autorité a mis en évidence les fortes barrières à l'entrée existantes, notamment les effets de réseaux, en notant que cette position est intrinsèquement liée à celle que Google occupe sur le marché des moteurs de recherche en ligne.

89. En plus de ce niveau de dominance, l'Autorité a indiqué que la conjonction de deux autres facteurs – d'une part, la capacité d'attraction de Google et, d'autre part, son pouvoir régulateur à l'égard des annonceurs – est de nature à décupler son pouvoir de marché.

90. Google peut, en effet, non seulement se comporter de façon autonome sur le marché pour servir ses propres intérêts, mais a également la capacité d'orienter le modèle économique des annonceurs, de limiter leur liberté d'entreprendre et d'influer finalement sur la qualité et la diversité de l'offre ouverte aux internautes sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches.

91. L'Autorité a conclu que ces éléments font peser sur Google une responsabilité particulière en matière de respect des règles de concurrence.

3.2.3. *Une mise en œuvre « inéquitable » des règles par Google*

92. L'Autorité a eu l'occasion de réaffirmer que l'édiction de telles règles par Google n'est en rien critiquable dans son principe, mais que, dans le cas d'espèce, elles étaient établies et appliquées dans des conditions non objectives, non transparentes et discriminatoires et qu'elles ne correspondaient pas à une prise en compte proportionnée des objectifs de protection du consommateur.

93. La mise en œuvre de ces règles a été jugée « inéquitable », au sens du point a) du deuxième alinéa de l'article 102 du TFUE³⁵.

3.2.4. *Le calcul de la sanction*

94. Les circonstances de l'espèce ont conduit l'Autorité à ne pas appliquer son communiqué sanctions³⁶ dans la mesure où son application aurait eu pour conséquence de fixer une sanction non proportionnée à la gravité des faits et à l'importance du dommage causé à l'économie, ce qui aurait conduit à une amende dépourvue de tout caractère dissuasif et répressif.

95. Plus spécifiquement, la référence prise dans ce communiqué pour le calcul de l'amende est la valeur de l'ensemble des catégories de produits ou de services vendues par

³⁴ Décision de la Commission du 24 mars 2004, Microsoft, COMP/C-3/37, points 429, 472 et 560 ; Arrêt du Tribunal du 17 septembre 2007, T-201/04, point 387. Le terme « extraordinaire » est sans doute une traduction littérale de « extraordinary » qui serait probablement mieux rendu en français par « exceptionnel ».

³⁵ Le deuxième alinéa de l'article 102 TFUE, point a), prévoit, parmi les pratiques qui peuvent être qualifiées d'abusives, le fait « d'imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables ».

³⁶ Communiqué du 16 mai 2011 relatif à la méthode de détermination des sanctions pécuniaires, mis à jour en 2017.

l'entreprise en cause en relation avec l'infraction. En l'espèce, la valeur des ventes ne pouvait être réduite à celles des services publicitaires de Google Ads sur les trois marchés sur lesquels intervenait la partie saisissante (informations météorologiques, annuaires en ligne, informations sur les entreprises). Les pratiques en cause ont en effet concerné l'ensemble des règles gouvernant le fonctionnement de la plateforme Google Ads.

96. L'Autorité a donc adopté une méthode forfaitaire pour fixer le montant de l'amende à 150 millions d'euros, en tenant compte de la gravité avérée des faits, de l'importance certaine du dommage causé à l'économie et de la puissance économique de l'entreprise en cause.

97. Enfin, l'Autorité a également soumis Google à plusieurs injonctions³⁷ visant à (i) clarifier les règles de fonctionnement de sa plateforme publicitaire Google Ads, (ii) clarifier les règles concernant l'application des procédures de suspension des comptes et (iii) mettre en place des mesures de prévention, de détection et de traitement des violations des règles Google Ads.

98. Ces injonctions, soumises à une procédure de suivi de la part de l'Autorité, resteront valables jusqu'au 1^{er} janvier 2025.

99. Plusieurs affaires contentieuses sont en cours devant l'Autorité, qui continuera d'être vigilante sur la situation concurrentielle des marchés de la publicité en ligne. Sa pratique décisionnelle riche en matière d'abus de position dominante démontre que le droit de la concurrence est un droit plastique, capable de s'adapter au secteur du numérique et à ses spécificités.

100. Pour autant, il est légitime de s'interroger sur des pistes complémentaires visant à adapter la grille d'analyse concurrentielle existante au numérique. C'est ce que l'Autorité a fait en 2020 dans le cadre de sa contribution au débat sur l'économie numérique³⁸. Une réflexion a été menée sur de possibles évolutions à droit constant (notamment relatives à la notion de position dominante et à celle d'infrastructure essentielle) ainsi que sur l'adoption de nouvelles dispositions concernant spécifiquement les opérateurs dits « structurants » mettant en œuvre des pratiques qui soulèvent des préoccupations de concurrence.

³⁷ Ces injonctions s'appliquent dès lors que le lieu de facturation de l'annonceur se situe en France, ou si l'adresse IP des internautes est française.

³⁸ Contribution de l'Autorité de la concurrence au débat sur la politique de concurrence et les enjeux numériques, 19 février 2020 : https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/2020-02/2020.02.28_contribution_adlc_enjeux_num.pdf