

L'Autorité sanctionne Google à hauteur de 150 M€ pour abus de position dominante

Publié le 20 décembre 2019

Google a abusé de la position dominante qu'elle détient sur le marché de la publicité liée aux recherches, en adoptant des règles de fonctionnement de sa plateforme publicitaire Google Ads opaques et difficilement compréhensibles et en les appliquant de manière inéquitable et aléatoire.

L'Autorité de la concurrence inflige en conséquence une sanction de 150 M d'euros, et enjoint Google de clarifier la rédaction des règles de fonctionnement de Google Ads, ainsi que la procédure de suspension des comptes.

L'essentiel

Aux termes de sa décision publiée aujourd'hui, l'Autorité de la concurrence considère que les règles de fonctionnement de Google Ads imposées par Google aux annonceurs, sont établies et appliquées dans des conditions non objectives, non transparentes et discriminatoires. L'opacité et l'absence d'objectivité de ces règles rendent très difficile leur application par les annonceurs, alors que Google a toute discrétion pour modifier son interprétation des règles de façon difficilement prévisible, et décider en conséquence si les sites les respectent ou non. Cela permet à Google de les appliquer de façon discriminatoire ou incohérente. Cela conduit à des dommages à la fois pour les clients annonceurs mais aussi pour les utilisateurs du moteur de recherche.

L'Autorité a infligé à Google une sanction pécuniaire de 150 M€. Elle soumet également Google à une injonction de clarification des règles de fonctionnement de sa plateforme publicitaire Google Ads et des procédures de suspension des comptes. Google devra également mettre en place des mesures de prévention, de détection et de traitement des violations des « Règles » Google Ads.

Le résumé de la décision devra être accessible *via* la page d'accueil des moteurs de recherche Google.com et Google.fr, pendant une durée d'une semaine.

Comment fonctionne le moteur de recherche Google ?

Lorsqu'un internaute formule une requête dans le moteur de recherche Google, il obtient deux types de résultats :

- les résultats dits « naturels », présentés par pertinence, issus de l'algorithme de Google ;
- les résultats « sponsorisés » ou annonces commerciales, qui s'affichent à droite, au-dessus ou au-dessous des résultats de la recherche naturelle.

Les annonces qui s'affichent alors 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.

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.

Google régule ainsi l'interaction entre la face « annonceurs » et la face « internautes » au mieux de ses intérêts. Les éléments du dossier montrent toutefois que, par sa pratique, elle 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.

La saisine

La société Gibmedia édite des sites d'informations sur la météo (info-meteo.fr), les données d'entreprises (info-societe.com) et les renseignements téléphoniques (pages-annuaire.net et annuaires-inverse.net), dont certains offrent des services payants. A la suite de la suspension sans préavis de son compte Google Ads (anciennement AdWords), elle a saisi l'Autorité, par une demande de mesures conservatoires et une saisine au fond pour pratiques anticoncurrentielles. Elle estimait que la procédure suivie par Google et les motifs de la suspension n'étaient pas objectifs, transparents, et non discriminatoires.

Par sa [décision 15-D-13 \(voir communiqué de presse\)](#), l'Autorité avait rejeté la demande de mesures conservatoires présentée par Gibmedia, en estimant que les conditions d'urgence n'étaient pas réunies¹. Elle avait cependant décidé de poursuivre l'instruction au fond du dossier, laquelle aboutit aujourd'hui.

Les Règles encadrant le fonctionnement de la plateforme publicitaire Google Ads

Le fonctionnement de la plateforme Google Ads est encadré par des Règles, définies par Google, qui précisent les conditions dans lesquelles un annonceur peut diffuser de la publicité. Pour pouvoir ouvrir un compte, chaque annonceur doit expressément s'engager à les respecter. La finalité de certaines d'entre elles est de protéger l'internaute afin qu'il ne soit pas exposé à des annonces le renvoyant vers des sites pouvant porter atteinte à ses intérêts. Google Ads interdit notamment aux annonceurs de vendre des produits ou des services normalement gratuits ou de présenter un contenu aux internautes qui soit différent de celui présenté à Google. Elle impose aussi la transparence vis-à-vis des consommateurs sur la façon dont ils vont être facturés, le cas échéant. En cas de non-respect de ces Règles, Google peut refuser les annonces, bloquer les sites, ou même suspendre les comptes des annonceurs, qui ne peuvent alors plus passer aucune annonce *via* Google Ads.

Des Règles confuses dans leur formulation et leur interprétation et qui, par ailleurs, sont sujettes à de nombreuses modifications sans que les annonceurs n'en soient informés

Les éléments au dossier montrent que Google a eu un comportement ambigu à plusieurs égards : les Règles édictées sont elles-mêmes opaques et difficilement compréhensibles, elles laissent donc à Google toute discrétion pour les interpréter et les modifier. Par ailleurs, l'application de ces Règles ne semble pas suivre des principes cohérents : ainsi, certains sites ont été suspendus par Google alors que d'autres, à contenus similaires, ont été maintenus. Enfin, l'application interne de ces Règles par Google n'est pas non plus cohérente, certains sites qui ne respectaient pas les Règles s'étant vu proposer des services personnalisés de Google Ads pour renforcer leur exposition.

- *Des Règles imprécises*

Compte tenu de sa position dominante (plus de 90 % des recherches effectuées en France et probablement plus de 80 % sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches), renforcée par l'existence de très fortes barrières à l'entrée, Google est tenue de définir les Règles de fonctionnement de sa plateforme publicitaire de manière objective, transparente et non discriminatoire. Or, la formulation des Règles ne repose sur aucune définition précise et stable, ce qui donne toute latitude à Google pour les interpréter selon les situations.

Ainsi, la Règle sur la « *vente d'articles gratuits* » interdit, sans autre forme de précision, le fait de « *facturer des frais aux utilisateurs pour des produits ou services qui sont normalement gratuits* ». Or, le caractère « normalement gratuit » d'un service n'est pas aisément déterminable. En matière de météo par exemple, certains sites offrent un nombre important d'informations gratuites, mais des sites comme Météo France ou Meteoconsult, proposent aussi une offre payante par abonnement. Il est donc très difficile pour un professionnel de déterminer si le service en question est « normalement gratuit », cette notion n'étant par ailleurs pas définie de façon précise.

- *Des changements de position dans l'interprétation des Règles*

Google a modifié fréquemment sa position sur l'interprétation des Règles. Cette instabilité a pour effet de maintenir certains annonceurs dans une situation d'insécurité juridique et économique, ces derniers étant exposés à des changements de position de Google, et donc à la suspension de leur site ou même de leur compte, qu'ils ne peuvent pas anticiper.

En septembre 2014, Google considère, par exemple, que le site payant *annuaires-inverse.net* est conforme à ses Règles relatives à la vente de services normalement gratuits. Pourtant, en janvier 2015, sans que le site ait modifié son modèle économique, Google suspend le site.

Les équipes d'assistance de Google, avec lesquelles les annonceurs peuvent dialoguer, éprouvent parfois elles-mêmes des difficultés à comprendre la portée et la teneur des « Règles » et doivent, dans certains cas, se retourner vers d'autres équipes spécialisées, appelées « Policy », en charge de la conformité des sites avec les Règles, pour tenter d'obtenir des explications. Les équipes internes de Google ont d'ailleurs parfois des divergences d'approches, les premières s'engageant dans certains cas auprès des annonceurs à recommander la levée de la suspension de comptes, sans être suivies par les équipes « Policy ».

Les équipes d'assistance des annonceurs ont parfois même été jusqu'à mettre les clients qu'ils accompagnaient en risque vis-à-vis des Règles.

On peut citer à cet égard le cas d'Amadeus, dont les équipes commerciales de Google ont participé activement à promouvoir ses services sur Google Ads, en participant à la rédaction des annonces et à l'édition de la page d'accueil de son site jusqu'à la fin de l'année 2017. Pourtant, le site sera ensuite suspendu par Google en janvier et juillet 2018 pour non-respect des Règles.

- *Des modifications des Règles non transmises aux sites*

Le contenu des Règles a, par ailleurs, évolué à de nombreuses reprises au cours de la période couverte par l'instruction, sans que ces changements de contenu n'aient fait l'objet d'une information ou d'une notification auprès des annonceurs concernés.

A titre d'exemple, un site d'annuaire en ligne, a été suspendu à plusieurs reprises. Lors de sa dernière suspension, Google a justifié la suspension de ce site par une mise à jour de la Règle sur la vente d'articles gratuits. Si cette modification a effectivement été publiée sur le centre d'aide, recensant toutes les modifications des « Règles », aucune information n'avait été notifiée à l'éditeur.

En s'abstenant d'informer les sites des modifications apportées aux Règles de fonctionnement, Google n'a pas appliqué ce qu'elle avait pourtant annoncé à l'Autorité dans le cadre de l'affaire Navx³ examinée par l'Autorité en 2010. Ce dossier s'était achevé par une approbation des engagements de Google, lesquels avaient été rendus obligatoires pour une période de trois années. Dans ce cadre, Google devait mettre en place pour les annonceurs une procédure de notification et d'information des modifications de sa politique de contenus.

Cette instabilité des Règles a pour effet de maintenir certains annonceurs dans une situation d'insécurité juridique et économique, ces derniers étant exposés à des changements de position de Google, et donc à la suspension de leur site ou même de leur compte, qu'ils ne pouvaient pas anticiper.

Des Règles appliquées de manière discriminatoire : plusieurs sites ont été suspendus alors que d'autres, aux contenus similaires, ne l'étaient pas

Ainsi, par exemple, Google a temporairement suspendu le(s) site(s) de Gibmedia ou son compte Google Ads à plusieurs reprises, avant de les suspendre définitivement en 2015, pour violation de différentes Règles protectrices des internautes.

Pourtant, dans le même temps, Google a continué à diffuser des annonces similaires.

Alors qu'elle a, par exemple, suspendu les comptes rattachés aux sites d'annuaire inversé édités par Gibmedia, elle a, dans le même temps, maintenu ceux de sa société sœur - aux contenus pourtant similaires - et même accompagné son développement.

Au-delà de la saisine de Gibmedia, l'Autorité a mis en lumière que d'autres sites avaient également pu faire l'objet d'une différence de traitement dans l'application des Règles.

C'est par exemple le cas de plusieurs sites proposant des services payants d'annuaire inversé ou d'informations météorologiques, qui ont subi des suspensions de la part de Google pour violation de la règle sur les articles gratuits ou les promotions indignes de confiance, alors que d'autres sites proposant des services payants analogues n'ont, quant à eux, pas été suspendus.

Google a en outre appliqué ses propres Règles de façon incohérente. Les équipes commerciales de Google ont pu proposer un accompagnement commercial pour promouvoir des sites précédemment suspendus. Cela a pu conduire à exposer des utilisateurs à des annonces contraires à leurs intérêts.

Des pratiques graves et qui ont pu décourager le développement de sites innovants

L'objectif de protection du consommateur, affiché par Google, est parfaitement légitime mais il ne saurait justifier que Google traite de manière différenciée et aléatoire des acteurs dans des situations comparables. Google ne peut pas suspendre le compte d'un annonceur au motif qu'il proposerait des services qu'elle estime contraire aux intérêts du consommateur, tout en acceptant de référencer et d'accompagner sur sa plateforme publicitaire des sites qui vendent des services similaires.

Si les éléments au dossier ne permettent pas d'établir que Google a mis en place une stratégie délibérée et globale visant à perturber la concurrence à l'aval, c'est-à-dire sur le développement de nouveaux sites, elle a néanmoins fait preuve, au mieux de négligence, au pire d'opportunisme, en affichant un comportement de protection du consommateur, tout en développant des offres commerciales à l'égard d'éditeurs de sites pourtant considérés par Google elle-même comme douteux, avec pour objectif d'augmenter les investissements dans Google Ads (prestations d'accompagnement).

En outre, la Règle sur la « *vente de services gratuits* » a pu conduire les sites à favoriser une politique de contenus fondée sur la gratuité couplée à la publicité, modèle très présent dans l'écosystème des produits Google. En effet, afin de ne pas être pris en défaut sur la Règle d'interdiction de vente de services gratuits, des sites ont pu revoir leur modèle économique en proposant exclusivement des services non payants pour les utilisateurs, et financés, indirectement, par la vente d'espace publicitaires via la publicité « display » pour laquelle Google propose ses services.

Ces pratiques ont nui également aux sites à faible notoriété. En effet, l'optimisation du référencement naturel ne pouvant être que longue et complexe, la seule véritable possibilité offerte à ces sites pour se faire connaître est, dans la grande majorité des cas, le référencement payant, les annonces liées aux recherches Google étant devenues la « norme de fait » pour les annonceurs souhaitant acheter ce type de publicité.

Enfin, l'Autorité relève que Google a mis en œuvre ces pratiques alors même qu'elle a été régulièrement alertée sur l'importance du respect des règles de concurrence. La Commission européenne l'a en effet sanctionnée pour des infractions d'une autre nature mais également constitutives d'un abus de position dominante, à l'occasion des affaires [Google Shopping](#), [Google Android](#) et [Google Search AdSense](#). S'agissant plus particulièrement de l'édiction et de l'application des Règles sur le marché publicitaire, l'Autorité a, depuis 2010, précisé à plusieurs reprises⁴ les conditions de leur légalité, dans des décisions d'octroi ou de rejet de mesures conservatoires, d'engagements ou de rejet pour défaut d'éléments probants.

Les sanctions prononcées

Au vu des éléments du dossier, l'Autorité a prononcé à l'encontre de Google une sanction de 150 millions d'euros.

Elle ordonne également à Google de :

- clarifier la rédaction des Règles de sa plateforme publicitaire Google Ads et de revoir les procédures d'information concernant les modifications des Règles (notification individuelle deux mois avant le changement de Règle) ;
- clarifier les procédures de suspension des comptes afin d'éviter que celles-ci ne revêtent un caractère brutal et injustifié ;
- mettre en place des procédures d'alerte, de prévention, de détection et de traitement des manquements à ses Règles, afin que les mesures de suspension de sites ou de comptes Google Ads soient strictement nécessaires et proportionnées à l'objectif de protection de consommateur.

A ce titre, Google devra organiser une formation annuelle obligatoire à destination des personnels chargés de l'accompagnement personnalisé des entreprises présentes sur Google Ads afin que les équipes soient suffisamment informées du contenu et de la portée des Règles Google Ads, ainsi que des risques que leurs clients et les utilisateurs encourent s'ils ne les respectent pas.

Google communiquera chaque année à l'Autorité un rapport précisant notamment le nombre de plaintes déposées à son encontre par les internautes français, le nombre de sites et comptes suspendus, la nature des Règles violées et les modalités de la suspension.

Par ailleurs Google devra présenter à l'Autorité :

- dans un délai de 2 mois, un rapport détaillant les mesures et procédures qu'elle compte mettre en œuvre pour se conformer aux injonctions.
- dans un délai de 6 mois, un rapport détaillant l'ensemble des mesures et procédures qu'elle a effectivement mises en place

Un résumé de la décision devra enfin être accessible via la page d'accueil de Google.fr et la version de Google.com accessible en France, pendant une durée d'une semaine.

¹Aucune atteinte grave et immédiate aux intérêts des consommateurs, du secteur ou de l'entreprise plaignante n'était caractérisée.

²Pour qu'un fournisseur de services publicitaires liés aux recherches puisse entrer sur le marché, il doit engager des investissements significatifs en capital et en temps notamment dans le développement d'un moteur de recherche généraliste et d'une technologie mettant en relation les recherches des internautes avec celles des annonces publicitaires.

³Voir [décision 10-D-30](#) et [communiqué de presse du 28 octobre 2010](#).

⁴Voir les décisions [19-MC-01](#) (Amadeus), [15-D-13](#) (Gibmedia), [13-D-07](#) (E-Kanopi), [10-MC-01](#) et [10-D-30](#) (Navx), [05-D-34](#) (vente sur internet d'appareils audiovisuels).

DÉCISION 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

Consulter le texte
intégral de la décision

Contact(s)

Yannick Le Dorze
Adjoint à la directrice de la
communication
01 55 04 02 14
[Contacter par mail](#)