

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

L'Autorité de la concurrence (section IV),

Vu les lettres enregistrées le 4 mai 2018 sous les numéros 18/0047 F et 18/0048 M par lesquelles la société Amadeus a saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques mises en œuvre par les sociétés Google Ireland Limited et Google Inc., devenue Google LLC, et a sollicité le prononcé de mesures conservatoires ;

Vu l'article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu les décisions de secret des affaires n° 18-DECR-315 du 24 septembre 2018, n° 19-DSA-016 du 07 janvier 2019, n° 19-DSA-023 du 14 janvier 2019, n° 19-DSA-024 du 14 janvier 2019, n° 19-DSA-031 du 17 janvier 2019, n° 19-DSA-037 du 21 janvier 2019, n° 18-DSA-231 du 18 juillet 2018, n° 18-DSA-233 du 20 juillet 2018, n° 18-DSA-240 du 31 juillet 2018, n° 18-DSA-302 du 17 septembre 2018, n° 18-DSA-386 du 02 novembre 2018, n° 18-DSA-442 du 06 décembre 2018 ;

Vu les observations présentées par les sociétés Amadeus, Google LLC, Google Ireland Limited et Google France ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants des sociétés Amadeus, Google LLC, Google Ireland Limited et Google France entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 23 janvier 2019 ;

Adopte la décision suivante :

Résumé¹ :

La société Amadeus, qui exploite un service de renseignements téléphoniques sous le numéro à tarification majorée 118 001, a saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques mises en œuvre par Google sur le marché de la publicité en ligne, qu'elle estimait constitutives d'un abus de position dominante et d'un abus de dépendance économique.

Amadeus reprochait à Google d'avoir suspendu certains de ses comptes Google AdWords (devenu « Google Ads » à l'été 2018) et refusé la plupart de ses annonces publicitaires depuis janvier 2018.

Parallèlement à sa saisine au fond, Amadeus a sollicité le prononcé de mesures conservatoires visant : (i) à la mise en place d'une politique de contenus Google Ads objective, transparente et non discriminatoire, (ii) à la mise en place d'une procédure de suspension de comptes des annonceurs prévoyant un avertissement formel et un préavis suffisant, (iii) au rétablissement de son compte Google Ads sous 48h à compter de la notification de la décision, et (iv) à distinguer de façon claire et non équivoque les résultats de recherches naturels, des annonces publicitaires Adwords.

En l'état de l'instruction, l'Autorité a considéré que Google devait être regardée comme détenant une position dominante sur le marché français de la publicité en ligne liée aux recherches. En effet, son moteur de recherches totalise aujourd'hui plus de 90 % des recherches effectuées en France. Il existe, par ailleurs, de fortes barrières à l'entrée dans cette activité, liées à l'importance des investissements requis pour développer des algorithmes performants et de l'importance des données accumulées dont dispose Google. Enfin, les annonceurs, compte tenu de leur nombre et de l'absence d'offres alternatives aussi attractives, ne disposent pas d'une puissance d'achat compensatrice.

Par ailleurs, l'Autorité a considéré qu'en l'état des éléments produits au débat, les pratiques de Google sont susceptibles de caractériser une rupture brutale des relations commerciales avec Amadeus dans des conditions qui ne sont ni objectives, ni transparentes. Ce constat est fondé notamment sur le fait que la suspension des comptes d'Amadeus est intervenue sans avertissement, ni mention claire des manquements reprochés et alors même que les services commerciaux de Google étaient étroitement impliqués dans l'élaboration des campagnes publicitaires considérées comme non conformes à sa politique de contenus.

En outre, l'Autorité a également constaté qu'en l'état des éléments produits au débat, les pratiques dénoncées par Amadeus sont susceptibles d'être regardées comme discriminatoires. Ce constat est fondé notamment sur le fait que des fournisseurs de services de renseignements par voie électronique ont été en mesure de diffuser des annonces via Google Ads alors même que des annonces rédigées par Amadeus en des termes identiques étaient refusées.

Ces pratiques sont susceptibles d'avoir produit des effets anticoncurrentiels dès lors que d'une part, le service Google Ads revêt une importance significative dans la concurrence entre fournisseurs de services de renseignement et, d'autre part, qu'Amadeus a produit des éléments démontrant que les suspensions de comptes ont eu des effets très significatifs sur son volume d'appels, son chiffre d'affaires et sa profitabilité.

¹ Ce résumé a un caractère strictement indicatif. Seuls font foi les motifs de la décision numérotés ci-après.

En effet, les pratiques de Google ont brutalement et profondément affecté Amadeus dont la fourniture de services payants de renseignements téléphoniques est l'unique activité. Ainsi, son chiffre d'affaires a baissé de 90 % entre 2017 et 2018 et elle enregistrait plus de 390 000 euros de pertes en août 2018.

Constatant l'atteinte grave et immédiate à l'entreprise plaignante, l'Autorité de la concurrence a prononcé des mesures conservatoires visant : (i) à la clarification des règles Google Ads applicables aux services payants de renseignements par voie électronique, (ii) à la mise en place d'une procédure de suspension de comptes des annonceurs prévoyant un avertissement formel et un préavis suffisant, (iii) à la formation des personnels commerciaux portant sur le contenu des règles Google Ads clarifiées et (iv) à la revue manuelle de la conformité des campagnes proposées par les comptes non suspendus d'Amadeus.

SOMMAIRE

I. Constatations	6
A. LA SAISINE	6
B. LES ENTREPRISES ET SECTEURS CONCERNÉS	6
1. LA SOCIÉTÉ AMADEUS ET LE SECTEUR DES RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES.....	6
2. LA SOCIÉTÉ GOOGLE ET LE SECTEUR DE LA PUBLICITÉ EN LIGNE LIÉE AUX RECHERCHES	8
C. LES PRATIQUES DÉNONCÉES	9
1. LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE PUBLICITÉ DE GOOGLE ET LES RÈGLES GOOGLE ADS9	
a) Les Règles relatives aux « Déclarations trompeuses »	10
b) Les Règles relatives à l'« Utilisation abusive du réseau publicitaire ».....	11
c) La procédure de suspension pour violation des Règles Google Ads	11
2. LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRETENUES PAR GOOGLE ET AMADEUS	12
a) L'accompagnement personnalisé d'Amadeus par Google	12
b) La place d'Amadeus parmi les clients de Google.....	15
3. LA SUSPENSION DES PRINCIPAUX COMPTES GOOGLE ADS D'AMADEUS ET LES REFUS D'ANNONCES	15
a) La suspension de certains comptes d'Amadeus en janvier 2018	15
b) La réactivation des comptes d'Amadeus en mars 2018 et les refus d'annonces	17
c) La suspension de certains comptes d'Amadeus pour contournement des systèmes et le statut actuel de ses comptes	18
II. Discussion	18
A. L'APPLICABILITÉ DU DROIT EUROPÉEN	19
1. L'AFFECTION DU COMMERCE ENTRE ÉTATS MEMBRES.....	19
2. LE CARACTÈRE SENSIBLE DE L'AFFECTION DU COMMERCE ENTRE ÉTATS MEMBRES	19
B. LES MARCHÉS PERTINENTS	20
1. LA PUBLICITÉ EN LIGNE LIÉE AUX RECHERCHES.....	20
2. LA FOURNITURE DE SERVICES PAYANTS DE RENSEIGNEMENTS PAR VOIE ÉLECTRONIQUE	21
C. LA POSITION DE GOOGLE SUR LE MARCHÉ PERTINENT ET L'ÉVENTUELLE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE D'AMADEUS.....	22
1. LA POSITION DE GOOGLE SUR LE MARCHÉ DE LA PUBLICITÉ EN LIGNE LIÉE AUX RECHERCHES	22
a) Sur les parts de marché de Google	22
b) Sur les barrières à l'entrée et à l'expansion	23
c) Sur l'absence de puissance d'achat compensatrice	23

<i>Conclusion</i>	23
2. SUR L'ÉVENTUELLE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE D'AMADEUS VIS-À-VIS DE GOOGLE.	23
a) La pratique décisionnelle de l'Autorité.....	23
b) Application au cas d'espèce.....	24
D. LE CARACTÈRE POTENTIELLEMENT ANTICONCURRENTIEL DES PRATIQUES DÉNONCÉES	26
1. RAPPEL DE LA PRATIQUE DÉCISIONNELLE DE L'AUTORITÉ	26
2. SUR LE CARACTÈRE OBJECTIF ET TRANSPARENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES GOOGLE ADS	28
3. SUR LE CARACTÈRE POTENTIELLEMENT DISCRIMINATOIRE DE LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES GOOGLE ADS.....	30
4. SUR LES ÉVENTUELS EFFETS ANTICONCURRENTIELS DES PRATIQUES.....	31
E. LA DEMANDE DE MESURES CONSERVATOIRES.....	31
1. SUR L'ATTEINTE GRAVE ET IMMÉDIATE À L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE, À CELLE DU SECTEUR INTÉRESSÉ, À L'INTÉRÊT DU CONSOMMATEUR OU À L'ENTREPRISE PLAIGNANTE	32
2. SUR LES MESURES CONSERVATOIRES NÉCESSAIRES.....	33
DÉCISION	35

I. Constatations

A. LA SAISINE

1. Par lettre enregistrée le 4 mai 2018 sous le numéro 18/0047 F, la société Amadeus a saisi l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») de pratiques mises en œuvre par les sociétés Google Ireland Limited et Google Inc., devenue Google LLC (ci-après « Google »).
2. Selon la saisissante, Google disposerait d'une position dominante sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches et aurait mis en œuvre des pratiques abusives en suspendant certains de ses comptes Google AdWords (devenu « Google Ads » à l'été 2018) et en refusant la plupart de ses annonces publicitaires depuis janvier 2018. Ce faisant, elle aurait également abusé de la situation de dépendance économique dans laquelle se trouverait Amadeus vis-à-vis d'elle.
3. Accessoirement à sa saisine au fond, Amadeus a sollicité, par lettre enregistrée le 4 mai 2018 sous le numéro 18/0048 M, le prononcé de mesures conservatoires sur le fondement de l'article L. 464-1 du code de commerce.

B. LES ENTREPRISES ET SECTEURS CONCERNÉS

1. LA SOCIÉTÉ AMADEUS ET LE SECTEUR DES RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES

4. Amadeus est une société dont le siège est à Toulouse, créée en 2010 par Monsieur Alain Abadie, qui en est à la fois le gérant et l'associé majoritaire (98 %).
5. La société Amadeus exploite un service de renseignements téléphoniques sous le numéro à tarification majorée 118 001 depuis novembre 2015. Ce service propose aux consommateurs de leur fournir par téléphone les coordonnées d'un particulier, d'un professionnel, d'une entreprise ou d'une administration et de les mettre directement en relation avec le numéro recherché.
6. Les numéros courts sous la forme 118 XYZ ont été créés par la décision n° 05-0061 de l'Autorité de régulation des télécommunications (devenue Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (« ARCEP »)) en date du 27 janvier 2005 afin d'ouvrir à la concurrence le marché des services de renseignements téléphoniques, en se substituant au service fourni jusqu'alors via le numéro 12, qui était exploité par l'opérateur historique des télécommunications France Telecom (devenu Orange).
7. Ces numéros « 118 XYZ » sont attribués par décision de l'ARCEP fournissant un service de renseignements téléphoniques comprenant au moins le service universel de renseignements mentionné à l'article R. 10-7 du Code des postes et des communications électroniques.
8. Conformément à la décision n° 05-1085 de l'ARCEP en date du 15 décembre 2005, ces numéros peuvent librement utiliser « une tarification à la durée avec une charge d'établissement d'appel ». L'encadrement de leurs modalités de tarification est appelé à évoluer à compter du 1^{er} août 2021 puisqu'un plafond sera introduit tant pour la charge d'établissement d'appel (à savoir 3,00 €/ appel TTC) que pour la tarification à la durée (à savoir 0,80 €/ minute TTC) (voir l'article 6 de la décision n° 2018-0881 du 24 juillet 2018 de l'ARCEP établissant le plan national de numérotation et ses règles de gestion). On peut

relever par ailleurs qu'en sus de la régulation mise en œuvre par l'ARCEP dans le cadre de ses pouvoirs propres et du cadre réglementaire spécifique qui leur est applicable, une « autorégulation » a été mise en place par le secteur pour les services vocaux dits « à valeur ajoutée ». Ainsi, une charte comportant des recommandations déontologiques est élaborée par l'Association Française du Multimédia Mobile (AFMM) et définit les conditions qui doivent être respectées par les numéros « 118 XYZ » dans leurs relations avec les opérateurs de télécom et les consommateurs. Ces recommandations portaient notamment sur les montants maximum qui peuvent être prélevés par les opérateurs de services 118 et sur la signalétique applicable aux tarifs de ces numéros (celle-ci était applicable depuis le 1^{er} octobre 2015 avant une mise à jour en 2018).

9. Jusqu'au 22 mars 2018, la société Ynover Telecom, également détenue et gérée par Monsieur Alain Abadie, était attributaire du 118 001 (cote 626 à 628). Cette ressource en numérotation était cependant exploitée par Amadeus (cote 3072), à laquelle elle a finalement été transférée à compter du 1^{er} mars 2018 (cotes 641 à 643). Amadeus est également attributaire du 118 512 depuis le 11 octobre 2018, et a été attributaire du 118 333 entre le 28 juillet 2016 et le 8 mars 2018 (cotes 632 à 634 et 638 à 640). Selon Amadeus, « *le numéro 118 333 (avait) été réservé afin d'analyser les performances en termes de réseau* » (cote 3545) et son exploitation « *a été interrompue en raison des difficultés rencontrées à la suite de la suspension du compte AdWords d'Amadeus* » (cote 7).
10. Dans le cadre de son activité de renseignements téléphoniques Amadeus édite un total de 42 sites web tels que www.118001.fr, www.service-energie.info, ou encore www.suivre-colis.com (pour la liste complète voir cotes 3286 et 3287). Ces sites, de faible notoriété, génèrent un faible volume de trafic en provenance des moteurs de recherche naturelle. Ainsi, lorsqu'un internaute recherche un renseignement téléphonique, ces sites n'apparaissent pas en tête des résultats de recherche naturelle. En réalité, ils n'ont pas vocation à apparaître en tête des résultats de recherche naturelle et sont utilisés par Amadeus uniquement pour accueillir les internautes cliquant sur les annonces publicitaires qu'elle diffuse, principalement via le service Google Ads (anciennement Google AdWords) (cote 3287). Le trafic en provenance d'annonces publicitaires, au lieu d'être envoyé vers la page d'accueil générique du site, est envoyé vers une page de destination (ou « landing page ») spécifique, correspondant à l'annonce diffusée sur le service Google Ads. En pratique, ces pages de destination ne sont pas accessibles depuis la page d'accueil des sites en cause, qui ne disposent pas toujours de pages d'accueil, mais le sont uniquement via les annonces publicitaires diffusées par Amadeus.
11. De fait, les annonces Google Ads diffusées par Amadeus sont à l'origine de la quasi-totalité du trafic des sites qu'elle édite et génèrent ainsi l'essentiel des appels reçus par le 118 001 (cote 3349). Bien qu'Amadeus ne dispose pas d'outils permettant de mesurer le trafic vers ses sites issu d'annonces Google Ads, il ressort des éléments comptables produits au cours de l'instruction que les dépenses exposées auprès de Google Ads représentent plus de 70 % de son chiffre d'affaires.
12. En cas d'appel vers le 118 001, le consommateur est facturé des frais suivants, en plus du prix de l'appel :
 - 2,99 euros à la connexion, et
 - 2,99 euros par minute, y compris pendant toute la durée de l'appel en cas de mise en relation avec le numéro recherché.

Selon les constatations des services d’instruction, ces tarifs se situent dans la moyenne haute au regard des tarifs pratiqués par les autres opérateurs 118, tout en étant comparables aux acteurs de référence du secteur (cotes 3867 à 3869).

13. En 2016, première année pleine d’exploitation de son service, Amadeus a réalisé un chiffre d’affaires de 5 752 200 € pour un bénéfice de 1 528 242 €. En 2017, ce chiffre d’affaires s’est élevé à 12 476 548 € pour un bénéfice réduit à 1 385 234 €. L’importance des écarts entre chiffres d’affaires et bénéfices s’explique très principalement par les dépenses publicitaires d’Amadeus, qui ont atteint en 2017 jusqu’à 9 066 586,46 € sur le seul service Google Ads.

2. LA SOCIÉTÉ GOOGLE ET LE SECTEUR DE LA PUBLICITÉ EN LIGNE LIÉE AUX RECHERCHES

14. Fondée en 1998, Google est une multinationale filiale de la société Alphabet.
15. Le modèle économique de Google repose principalement sur l’interaction entre des services fournis sans contrepartie financière et les services de publicité en ligne dont elle tire l’essentiel de ses revenus.
16. Google offre une large gamme de services, dont le service de recherche généraliste ou « moteur de recherche » « Google Search » et le service de publicité en ligne liée aux recherches dénommé « Google Ads » (anciennement « Google AdWords »).
17. Google Search est accessible via le site web www.google.com ou des déclinaisons locales de celui-ci (en France www.google.fr).
18. Lorsqu’un utilisateur entre un mot clé ou une série de mots clés (qui constituent une « requête ») dans Google Search, ce dernier lui propose différentes catégories de résultats qui sont issus d’un référencement qui peut être généraliste ou spécialisé.
19. Dans le cas du référencement généraliste, il s’agit alors d’un référencement dit « naturel », dont les résultats procèdent de l’application des algorithmes élaborés par Google, qui ont pour but d’identifier les résultats de recherches les plus pertinents, à partir de différents critères (par exemple la consultation du site, le fait qu’il apparaisse en lien dans d’autres sites, etc.).
20. De plus, Google Search peut proposer une autre catégorie de résultats, à savoir des publicités en ligne liées aux recherches issues de Google Ads (les « annonces Google Ads »).
21. Les annonces Google Ads ne sont pas limitées à des catégories spécifiques de produits, de services ou d’informations. Elles apparaissent typiquement au-dessus ou en dessous des résultats issus du référencement naturel et sont accompagnées d’un label visant à informer les utilisateurs de leur caractère publicitaire.
22. La nature des résultats qui sont alors affichés est très différente, dès lors que ne peuvent apparaître que des annonces pour lesquelles l’annonceur a versé un prix, et que le résultat affiché est le résultat d’un processus d’enchères.
23. L’affichage des annonces Google Ads en réponse à la requête d’un utilisateur implique, plus particulièrement, un processus en deux temps :
 - dans un premier temps, Google Ads identifie un ensemble d’annonces pertinentes en associant les mots clés que les annonceurs ont attachés à leur annonce avec ceux utilisés dans la requête de l’utilisateur. Ce filtre correspond à la recherche d’un résultat pertinent par rapport aux souhaits de l’internaute.

- dans un second temps, Google Ads classe les annonces pertinentes selon leur « Ad Rank » (« Classement d’annonce »). Le classement d’une annonce dépend de deux facteurs : le prix maximum indiqué par un annonceur pour chaque clic sur son annonce dans une enchère, et le classement qualitatif de cette annonce (le « Quality Score »). Les annonces Google Ads qui sont affichées de la façon la plus proéminente sont celles qui disposent de l’ « Ad Rank », ou classement, le plus élevé.
24. Lorsqu’un utilisateur clique sur une annonce Google Ads, Google perçoit une rémunération correspondant à ce clic de la part de l’annonceur, c’est-à-dire de l’éditeur du site web vers lequel l’utilisateur est dirigé. L’annonceur ne paye ainsi pour son annonce qu’en fonction des clics effectués par les internautes, la rémunération étant appelée « CPC » ou coût par clic.
 25. Les annonces Google Ads permettent ainsi aux annonceurs de diriger les utilisateurs ayant formulé une requête spécifique sur Google Search vers leur site web, y compris lorsque ce site web ne bénéficie pas d’un classement élevé dans les résultats issus du référencement naturel. De plus, lorsque les utilisateurs sont connectés au moyen d’un téléphone mobile intelligent (ou smartphone), les annonceurs peuvent également intégrer à leurs annonces une « extension d’appel » afin de les rediriger directement vers un appel téléphonique au lieu d’une page web.
 26. En 2017, Google a réalisé un chiffre d’affaires mondial supérieur à 95 000 000 000 € dont [60.000.000.000 – 70.000.000.000] € via la vente d’espaces publicitaires en ligne liés aux recherches (cote VC 5905 à 5906). Le chiffre d’affaires réalisé en France via la vente d’espaces publicitaire liés aux recherches était pour sa part d’au moins [1.500.000.000 – 2.000.000.000] €(cotes VC 5905 et 5906).

C. LES PRATIQUES DÉNONCÉES

27. La saisissante, qui utilisait le service de publicité Google Ads pour générer des appels vers le 118 001, estime que Google a brutalement suspendu certains de ses comptes Google Ads dans des conditions non transparentes, non objectives et discriminatoires. Outre ces suspensions, Google aurait refusé les annonces diffusées par les comptes non suspendus d’Amadeus dans des conditions également non transparentes, non objectives et discriminatoires.
28. Après avoir présenté les règles régissant le service Google Ads (1.) et les relations commerciales entretenues depuis début 2016 par Google et Amadeus (2.), les conditions dans lesquelles Google a suspendu les comptes actifs d’Amadeus puis refusé la diffusion d’annonces par cette dernière seront exposées (3.).

1. LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE PUBLICITÉ DE GOOGLE ET LES RÈGLES GOOGLE ADS

29. Google définit et publie des « Règles Google Ads » qui précisent les conditions dans lesquelles un annonceur peut diffuser de la publicité sur le « Réseau Google ».
30. Ces règles font partie intégrante des Conditions Générales de Publicité de Google et sont expressément acceptées par l’annonceur lors de l’ouverture de son compte Google Ads. Les informations relatives aux Règles Google Ads sont accessibles sur les sites édités par

Google, et cette dernière informe les utilisateurs des modifications des règles dans le journal des modifications.

31. Les règles Google Ads applicables au moment de la suspension des comptes actifs d'Amadeus à partir de janvier 2018 comprenaient quatre grands domaines, à savoir : les « *Contenus interdits* », par exemple le commerce d'armes ou de médicaments et la pédopornographie, les « *Pratiques interdites* », qui sont ici concernées, les « *Contenus à diffusion contrôlée* » définis comme des contenus dont on peut faire « *la publicité, sous certaines conditions* », par exemple les contenus érotiques, les jeux d'argent et de hasard, ou les services financiers, et les « *Exigences rédactionnelles et techniques* » qui s'appliquent à la façon dont les annonces sont rédigées et transmises techniquement.

a) Les Règles relatives aux « Déclarations trompeuses »

32. Les Règles relatives aux pratiques interdites contiennent une section consacrée aux « *Déclarations trompeuses* », qui vise les comportements des annonceurs destinés à tromper les utilisateurs sur l'identité de l'annonceur, la nature des biens ou des services proposés, leur coût, etc. (cote 6008).
33. Ainsi, les Règles relatives aux « *Déclarations trompeuses* » interdisent par exemple :
- de ne pas mettre clairement en évidence le modèle de paiement et l'ensemble des frais à la charge de l'utilisateur (« *Informations manquantes* ») ;
 - de faire croire à une affiliation avec un individu, une organisation, un produit ou un service, ou à une approbation par ces derniers (« *Contenu trompeur* ») ;
 - de diffuser des annonces dont le contenu ne correspond pas à celui de la page de destination (« *Pertinence du contenu peu évidente* ») ;
 - de cacher ou déformer des informations à propos d'une entreprise, d'un produit ou d'un service (« *Comportement non fiable* ») (antérieurement dénommée « *Promotions indignes de confiance* » et renommée, depuis mars 2018, « *Pratiques commerciales inacceptables* »).
34. À la date des faits, la Règle « *Comportements non fiables* » citait comme exemple la « *Vente d'articles normalement gratuits* » définie comme le fait de « *facturer des frais aux utilisateurs pour des produits ou des services qui sont normalement gratuits* ».
35. Toute violation des Règles relevant de la catégorie des comportements non fiables était, et demeure, susceptible d'entraîner la suspension immédiate du compte Google Ads de l'annonceur. Ainsi, le centre de Règles Google Ads précise « *Nous prenons très au sérieux les pratiques commerciales malhonnêtes et nous considérons qu'il s'agit d'un cas flagrant de non-respect de nos règles. Notez que nous pourrions suspendre votre compte si nous remarquons un tel comportement* » (cote 6008).
36. À compter de mars 2018, Google a changé ses Règles de façon significative sur l'un des points en débat dans la présente affaire. Cette modification a consisté à extraire la prohibition de la « *Vente d'articles gratuits* » de la catégorie « *Comportement non fiable* », elle-même concomitamment renommée « *Pratique commerciale inacceptable* ». Cette Règle relative à la « *Vente d'articles gratuits* » a été intégrée aux Règles relatives aux « *Contenus interdits* » dans la section « *Autres activités soumises à restriction* ». Partant, et dès lors que seule la violation des Règles « *Comportement non fiable* » devenue « *Pratique commerciale inacceptable* » est explicitement visée comme pouvant donner lieu à une suspension

immédiate du compte Google Ads, sa violation n'est plus susceptible d'entraîner la suspension d'un compte, mais peut engendrer des refus d'annonces.

b) Les Règles relatives à l'« Utilisation abusive du réseau publicitaire »

37. Les règles relatives aux pratiques interdites contiennent également, par ailleurs, une section consacrée à l' « *Utilisation abusive du réseau publicitaire* », qui vise les comportements des annonceurs qui ont pour but de contourner ou de piéger le système de vérification des annonces de Google (cote 6008).
38. Ainsi, les Règles relatives à l' « *Utilisation abusive du réseau publicitaire* » interdisent par exemple :
- de renvoyer vers un site ou une application proposant des logiciels dangereux pour les utilisateurs ou leurs équipements (« Logiciels malveillants ou indésirables ») ;
 - de faire la promotion de contenus identiques ou similaires à partir de plusieurs comptes, sur des requêtes identiques ou connexes, dans le but de bénéficier d'un avantage en termes de trafic par rapport aux autres participants à la mise aux enchères (« Avantage déloyal ») ;
 - de s'émanciper des consignes données par Google aux webmasters (administrateurs de sites) souhaitant être naturellement référencés par son moteur de recherche (« Consignes aux webmasters ») ;
 - les pratiques visant à contourner les outils de contrôle automatique de Google (« Contournement des systèmes »).
39. Ces règles n'ont, pour leur part, pas connu de modification majeure depuis janvier 2018.

c) La procédure de suspension pour violation des Règles Google Ads

40. Les Règles et les procédures qui sont applicables dans le cadre d'une suspension de compte figurent dans les Conditions Générales de Publicité de Google ainsi que sur le site web du Centre d'aide Google Ads.
41. L'article 13 des Conditions Générales de Publicité datées du 1^{er} septembre 2017 – et demeuré applicable depuis lors – prévoit ainsi que :
- « Chaque partie peut résilier immédiatement les présentes Conditions à tout moment en notifiant l'autre partie moyennant un préavis (sauf en cas de manquement contractuel répété ou grave, notamment à une Politique), (...). Google peut suspendre la participation du Client aux Programmes à tout moment, par exemple en cas de problèmes de paiement, de manquements suspectés ou avérés aux Politiques ou aux présentes Conditions ou pour raisons légales ».*
42. Le Centre d'aide précise que *« (l)orsqu'un compte Google Ads est suspendu, les annonces qui lui sont associées ne peuvent plus être diffusées, et les annonceurs concernés ne peuvent plus créer de contenu »* (cote 6008).
43. Le Centre d'aide indique également *« (n)ous encourageons les annonceurs à identifier les raisons pour lesquelles leur compte a été suspendu. Sachez cependant que si le motif est particulièrement grave, le compte ne pourra jamais être réactivé »* (cote 6008).

2. LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRETENUES PAR GOOGLE ET AMADEUS

a) L'accompagnement personnalisé d'Amadeus par Google

44. Google intervient de manière proactive auprès de certains annonceurs en mettant à leur disposition des programmes d'accompagnement personnalisés et des chargés de compte.
45. Google dispose ainsi d'un programme d'accompagnement personnalisé « Google Digital Growth », également appelé « Google Growth Accelerator » (« GGA ») (cotes 416 à 418). Google présente GGA comme « *un programme de court terme de 90 jours qui a pour but de soutenir les start-ups qui présentent un fort potentiel de croissance. L'objectif est de multiplier par [2-5] les revenus de l'annonceur générés par Google Ads en 90 jours. Pour rejoindre le programme, l'annonceur doit au minimum doubler ses dépenses sur Google Ads à sa date d'entrée dans le programme* » (cote VC 4266 ; VNC 4540).
46. Le 20 avril 2016, soit moins de quatre mois après le début de l'activité d'Amadeus sur Google Ads, Google a proposé à Amadeus le bénéfice du GGA. Dans son offre d'accompagnement Google indique : « *nous sortons d'une collaboration avec <http://www.annuaire-inverse.com> un acteur assez similaire à vous. (...) Nous avons acquis pas mal de connaissances applicables à vos problématiques* » (le site <http://www.annuaire-inverse.com/> est édité par la société e-Kanopi, qui avait saisi l'Autorité de la concurrence le 10 juin 2010 d'une demande similaire à la présente, rejetée pour défaut d'élément probant par la décision n° 13-D-07 du 28 février 2013). En réponse à un questionnaire des services d'instruction, Google a précisé avoir sélectionné Amadeus pour participer à ce programme « *parce qu'elle pensait qu'Amadeus pouvait augmenter ses revenus grâce à Google Ads et qu'elle connaissait ses ambitions de croissance* » (cote 4544).
47. Il a été confirmé lors de la séance qu'Amadeus avait été sélectionné par Google comme bénéficiaire de ce programme d'accompagnement personnalisé en considération de sa place particulière au sein des opérateurs 118 et au vu de son potentiel de croissance dans le cadre d'une optimisation de sa pratique de diffusion d'annonces via Google Ads. Il a aussi été précisé qu'Amadeus était, sur la période considérée, de très loin le premier annonceur Google Ads parmi les opérateurs 118, en considération des sommes dépensées auprès du service Google Ads.
48. À l'issue de sa participation au programme GGA de 90 jours, Amadeus a continué à bénéficier d'un accompagnement personnalisé de Google dans le cadre du programme « Mid Market Sales » (« MMS »). Ce programme « *vise à apporter aux annonceurs un soutien de haute qualité sur le long terme (...)* » (cote 4540).
49. Dans ce cadre, Google précise que son équipe dédiée aux comptes MMS qui génèrent les dépenses publicitaires les plus élevées (équipe dite « *high touch* ») a « *continué à fournir le même niveau d'accompagnement à Amadeus (...), notamment des conférences téléphoniques régulières, un audit de ses comptes Google Ads, des « packs de mots clés », l'optimisation des campagnes, etc.* » (cote 4545).
50. Ainsi, entre avril 2016 et janvier 2018, les représentants d'Amadeus ont régulièrement échangé avec leurs chargés de compte Google Ads au sujet (i) de la stratégie commerciale d'Amadeus et de leur vision respective du secteur des renseignements, (ii) des modalités de rédaction des annonces diffusées par Amadeus, (iii) des modalités de présentation et de fonctionnement des pages de destination des annonces, et (iv) de la conformité aux Règles Google Ads des annonces diffusées.

51. Premièrement, Google et Amadeus ont continuellement échangé au sujet de la stratégie commerciale de cette dernière, notamment à l'occasion de divers événements commerciaux organisés par Google. Ainsi :

- le 4 juillet 2017 Google a convié les représentants d'Amadeus à une réunion dans ses locaux afin de dresser « *le bilan annuel des performances* », d'analyser « *l'évolution du marché, votre situation face à la concurrence* », et d'identifier « *les leviers de croissance pour 2017/2018* ». Au cours de cette réunion, qui s'est tenue le 13 juillet 2017, Google a effectué une présentation qui encourage notamment Amadeus à « *étendre les verticales à fort potentiel* » avec pour recommandations « *Pharmacie de Garde + 4 % de volume d'appels supplémentaire (...) ex : numéro pharmacie de garde* », « *Aides impôts : + 7 % de volume d'appels supplémentaires Jan-Juin Forte DMC, pic Mai-Juin ex : déclaration / simulation / crédit impôt* » et « *Aide Sécurité Sociale + 8 % de volume d'appels ex : Sécurité Sociale Marseille, sécurité sociale numéro de téléphone* » (cotes 424 à 444). En réponse à un questionnaire des services d'instruction, Google précise que les termes « *numéro pharmacie de garde* », « *déclaration/simulation/crédit impôt* » et « *sécurité sociale Marseille, sécurité sociale numéro de téléphone* » correspondent à des exemples de requêtes dans Google Search et de mots clés utilisés par les annonceurs sur Google Ads (cote 4552).
- le 17 novembre 2017 les représentants d'Amadeus ont été invités à participer, avec « *une vingtaine d'annonceurs MMS parmi les plus importants* », à un « *dîner exclusif* » organisé par Google au « *Mandarin Oriental* », afin « *d'échanges et de networking pour construire ensemble un partenariat innovant sur 2018* » (cotes 422 et 4552).

52. Deuxièmement, les équipes de Google ont été directement impliquées dans la rédaction des annonces diffusées par Amadeus. À cet égard, les chargés de compte ont notamment :

- transmis à Amadeus des « *annonces toutes faites* » (voir par exemple les cotes 4949 à 4956), dont un exemple est ci-après reproduit :

Exemple d'annonce « toute faite » proposée par les chargés de compte (cote 4950)

#W3	SAV Groupama textuelle m	{Keyword:Services Clients} par	Conseillers 24h/7	Logement Habitation auto Santé Retraite. Professionnels	Service-Client	http://118001.fr/service-client
Assurance et Santé S&D		Appeler ici		contact-numéro		118001.fr/service-client

N.D.L.R. : la balise {Keyword:Services Clients} permet aux annonceurs d'afficher automatiquement un mot clé issu de la requête de l'internaute (en l'occurrence le nom du service client d'une marque donnée) dans le texte de leurs annonces.

- fourni de nombreuses informations relatives au choix des mots clés les plus pertinents, notamment au regard des requêtes des utilisateurs de son moteur de recherche et de leur emploi par les concurrents d'Amadeus (voir par exemple les cotes 4842 à 4843, 4850 à 4870, 4889 à 4937). Les chargés de compte ont par exemple fourni des « packs de mots clés » intitulés « FNAC » avec des mots clés tels que « FNAC SAV », « service après-vente FNAC », ou encore « numéro de téléphone FNAC » (cotes 4328 et s.), « Pharmacie de garde » (cotes 4341 et s.), « suivi colis » avec des mots clés tels que « numéro UPS », « suivi colis la poste »

ou « Chronopost suivi » (cotes 4361 et s.), « Services Arnaques » qui ciblait les victimes de divers types d'arnaques (cotes 4148 et 4292 à 4327) ;

- produit des analyses des groupes d'annonces (également dénommés campagnes) d'Amadeus. Google a par exemple transmis à Amadeus une liste de ses groupes d'annonces relatifs aux services clients de marques qui ne proposaient « *pas encore d'annonces grand format* » (voir par exemple les cotes 4698 et 4957 à 4961).
- conduit des opérations d'optimisation des campagnes et des mots clés directement depuis les comptes actifs d'Amadeus (voir par exemple les cotes 1950 et 1951, 4847 à 4849).

53. Troisièmement, les équipes de Google ont été directement impliquées dans l'organisation et la rédaction du contenu des pages de destination des annonces diffusées par Amadeus. À cet égard, les chargés de compte ont notamment :

- fourni des audits relatifs à la vitesse de chargement des pages de destination des annonces diffusées par Amadeus (voir par exemple les cotes 4781, 4793 à 4816 et 4962) ;
- recommandé à Amadeus de « *créer une landing page par secteur (...) e.g. une landing page spécifique « e-commerce » où on va mentionner les termes génériques e-commerce, ou même des marques ?* » ou encore de « *changer les URLs dans les annonces (...) pour le matcher à chaque groupes d'annonces* » (cote 4962).

54. Quatrièmement, Google a apporté à Amadeus des conseils relatifs à la conformité de ses annonces et de ses pages de destination aux Règles Google Ads (voir par exemple les cotes 1395, 1328 à 1333, 1308 à 1310, et 1932 et 1933). Ainsi :

- concernant l'utilisation de marques comme mots clés Google a régulièrement indiqué à Amadeus : « *Aucun risque de suspension du pdv Google sur ce point* » (cote 1314) ou encore, à la veille de la suspension de son compte le plus actif, « *118 001 est totalement dans ses droits* » (cote 1395).
- concernant l'utilisation de marques et de logos sur les pages de destination des annonces, Google précise à Amadeus que cela est possible sous réserve d'être « *clair sur le fait que vous êtes un service de mise en relation et non le service après-vente de la marque - ne pas avoir le nom des marques dans les url - mettre en avant de manière claire les mentions tarifaires comme vous le faites* » (cotes 1328 à 1331) (emphase et soulignement ajoutés).

55. Les échanges versés au dossier attestent du suivi de ces recommandations par Amadeus, qui a par exemple ajouté – à la demande de Google – une mention supplémentaire sur les pages de destination de certaines de ses annonces (voir par exemple les cotes 2060 à 2062 et 1314). À cet égard, Google a produit les échanges internes relatifs à la suspension du principal compte Google Ads d'Amadeus, dont un courriel daté du 12 janvier 2018 adressé par les chargés de compte d'Amadeus au service « Policy » de Google qui indique : « *I'd like to appeal to this decision as this client has been following every policy guidelines we have given them, and, if policies have changed, it would be only fair to give them the benefit of the doubt* », « *Je souhaiterais faire appel de cette décision dans la mesure où ce client a suivi l'ensemble de nos recommandations concernant le respect des Règles, et, si ces Règles ont changé, il serait équitable de lui accorder le bénéfice du doute* » (cote VC 5769) (traduction libre). Le même jour, un autre de ces courriels indique : « *The client is totally open to follow those rules to the letter which has been done until now* », « *Le client est totalement disposé à respecter les Règles à la lettre, ce qui a été le cas jusqu'à présent* »

(cote VC 5771) (traduction libre). Dans une note de bilan relative au troisième semestre 2016 qui apparaît dans ces échanges, les chargés de compte indiquent : « *we helped the client to navigate into the ambiguity of AW policies regarding phone services and to manage risks of suspensions* », « *nous avons aidé le client à naviguer dans l'ambiguïté des politiques AdWords concernant les services téléphoniques et à gérer le risque de suspensions* » (cote VC 5811) (traduction libre).

b) La place d'Amadeus parmi les clients de Google

56. En réponse à une demande des services d'instruction, Google qualifie Amadeus d'annonceur MMS « parmi les plus importants » (cote 4556).
57. En séance, Google a précisé qu'Amadeus était l'unique fournisseur de services de renseignements téléphoniques ayant bénéficié d'un accompagnement direct des équipes commerciales de Google Ads pour la gestion de ses comptes.
58. Dans le cadre de son accompagnement personnalisé, Amadeus était tenue de dépenser un minimum de 1 100 € par jour (cote 416) et 150 000 \$ par trimestre (cote VC 4266 ; VNC 4540) (soit environ 130 000 €) sur Google Ads. Dans une note de bilan relative au troisième semestre 2016 précitée, les chargés de compte Google Ads mentionnent la forte croissance des dépenses journalières d'Amadeus sur la période ainsi que l'augmentation corrélée de son activité. Ils précisent que, compte tenu de ces éléments, il est prévu qu'Amadeus accède au programme MMS mentionné *supra* (cote VC 5811).
59. Entre le 29 février 2016 et le 31 mars 2018, Google a facturé 11 784 941,58 euros à Amadeus (cotes 324 à 414).

3. LA SUSPENSION DES PRINCIPAUX COMPTES GOOGLE ADS D'AMADEUS ET LES REFUS D'ANNONCES

a) La suspension de certains comptes d'Amadeus en janvier 2018

60. À titre liminaire il est précisé que, afin de pouvoir utiliser le service Google Ads, un annonceur doit obligatoirement ouvrir un « Compte Google Ads ». Une fois identifié comme titulaire de ce compte, l'annonceur accède à une interface à travers laquelle il peut créer et administrer plusieurs « sous-comptes » (ci-après « les comptes ») qui sont identifiés par des numéros distincts. Chacun de ces comptes permet de gérer des campagnes publicitaires selon des modalités qui lui sont propres.
61. Entre le 15 mars 2013 et le 3 avril 2018, Amadeus a ainsi créé au sein de son compte Google Ads un total de 13 comptes. Certains de ces comptes étaient quotidiennement utilisés pour diffuser des campagnes, d'autres uniquement à des fins d'essais, d'autres encore n'ont jamais été utilisés (un tableau synthétisant le statut des comptes d'Amadeus en date du 29 octobre 2018 a été transmis par Google (cotes 3874 à 3876)).
62. Le 10 janvier 2018 Google a informé Amadeus de la suspension de son compte le plus actif « *en raison de déclarations trompeuses* » et lui a notifié la possibilité de « *faire appel de cette décision* » (cote 2884). Cette suspension n'a pas fait l'objet d'un préavis et n'est pas non plus consécutive à un refus d'annonce pour le même motif. Le courriel de notification de la suspension contenait un lien hypertexte qui renvoyait vers la page dédiée aux « déclarations trompeuses » du Centre de Règles Google Ads (voir : <https://support.google.com/adspolicy/answer/6020955?hl=fr>).

63. Dans ses Observations du 29 octobre 2018 et en réponse au questionnaire des services d'instruction du 14 novembre 2018, Google a apporté des éléments d'information sur le contexte de cette suspension. Elle explique ainsi avoir été alertée par les pouvoirs publics « *courant 2017* » des pratiques publicitaires de certains services de renseignements téléphoniques (cotes VC 3616 et 3617 ; VNC 3991 et 3992). Après « *enquête approfondie* », Google aurait constaté que les campagnes de publicité de certains opérateurs enfreignaient plusieurs stipulations des Règles Google Ads relatives aux « Déclarations trompeuses », dont la Règle relative à la « Vente d'articles gratuits » (cote 3976). Dans ce contexte, elle aurait commencé à suspendre les comptes des opérateurs de numéros surtaxés fin 2017 (cote 4545) et aurait découvert les pratiques qu'elle reproche à Amadeus en janvier 2018 (cote 3994).
64. Après la suspension de son compte, le 10 janvier 2018, Amadeus a introduit une procédure de recours interne, via le formulaire prévu à cet effet dans les Règles Google Ads qui précisent qu'en cas de non-respect flagrants de ces règles ou conditions d'utilisation « *Les comptes concernés peuvent être suspendus et ne plus être autorisés à diffuser des annonces via nos services. Si vous pensez qu'il s'agit d'une erreur et ne pas avoir enfreint ces règles, veuillez faire appel* ». En réponse, Google lui a adressé un courriel le 13 janvier 2018 qui indique : « *Nous vous remercions de votre patience. Il a été confirmé que votre compte ne respectait pas les règles AdWords. Cette décision étant irrévocable, il ne sera pas réactivé. Évitez de créer d'autres comptes AdWords, car ils seront également suspendus* » (cote 1416).
65. Entre le 15 et le 29 janvier 2018, Google a informé Amadeus de la suspension de l'ensemble de ses comptes actifs, c'est-à-dire de ceux qui étaient effectivement utilisés afin de diffuser des annonces, « *en raison de déclarations trompeuses* » (cotes 2883 et 1501 à 1503) ou parce qu'ils présenteraient « *des cas graves ou récurrents de non-respect de nos règles en matière de publicité* » (cote 455). Aucune de ces suspensions n'a fait l'objet d'un préavis ou n'a été consécutive à un refus d'annonce pour le même motif.
66. En réaction à ces différentes suspensions de comptes, Amadeus a créé de nouveaux comptes Google Ads, qui ont à leur tour été suspendus, cette fois au motif « Contournement des systèmes » (cote 1498).
67. Le 14 février 2018 Amadeus a adressé un courriel au responsable de ses chargés de compte afin d'obtenir des explications sur ces suspensions. Ce courriel indique :
- « *Nous n'avons plus aucune communication avec votre équipe depuis la semaine dernière malgré nos relances, alors que vous deviez nous communiquer le retour de votre juridique [sic] à [New-York].*
- Depuis la suspension de notre compte, nous avons suivi à la lettre vos demandes et n'avons pas tenté de communiquer par d'autres voies alors même qu'il ne se passe pas un seul jour depuis sans qu'un concurrent ne diffuse ses annonces sur votre réseau.*
- Merci de votre retour* » (cote 465).
68. Le lendemain, le responsable des chargés de compte d'Amadeus lui répond dans les termes suivants :
- « *Désolé de mon retour tardif*
- Brice va vous recontacter demain sans faute pour vous tenir informé par téléphone et vous donner plus de contexte sur la situation*
- Merci pour votre patience* » (cote 465).

Ainsi, le 15 février 2018, soit plus d'un mois après la première suspension de l'un de ses comptes, Amadeus n'avait toujours pas été précisément informée des raisons pour lesquelles ses comptes Google Ads actifs avaient été suspendus.

b) La réactivation des comptes d'Amadeus en mars 2018 et les refus d'annonces

69. Les 15 et 16 mars 2018, Amadeus est finalement informée par Google de la réactivation des comptes au sujet desquels un recours interne avait été formé, après « *vérification données bancaires et respect du règlement* ». Si les comptes sont réactivés, la plupart des annonces diffusées depuis les comptes d'Amadeus sont néanmoins refusées au motif « *vente d'articles gratuits* » (voir par exemple les cotes 2084 à 2089, 2092 à 2096, 2098 à 2100, 2105 à 2108, 2115 à 2130, 2213 à 2219, 2188 et 1492).
70. Dans ses Observations du 29 octobre 2018 Google explique que les réactivations des comptes sont liées aux discussions qu'elle a pu avoir dans le cadre d'un autre contentieux. (cote VC 3601; VNC 3976). Selon Google, c'est à la suite de ces discussions qu'elle aurait transféré la règle « *Ventes d'articles gratuits* » dans une section consacrée aux violations n'entraînant pas la suspension immédiate du compte. Amadeus n'a toutefois jamais disposé de ces éléments d'information.
71. Dans ce contexte, Amadeus a mis en demeure Google le 28 mars 2018 « *d'autoriser la publication des annonces attachées aux comptes (suspendus), dès lors qu'elles sont licites et respectent les conditions d'utilisation Adwords, et ce au plus tard dans les 48 heures* » (cotes 474 à 476).
72. Par lettre datée du 4 avril 2018 (cotes 478 à 480), les conseils de Google ont finalement apporté à Amadeus des éléments explicatifs sur la suspension de ses comptes et les refus d'annonces.
73. Dans cette lettre, les conseils de Google expliquent qu'Amadeus aurait publié des annonces « *à destination de sites et d'urls dont l'intitulé ne correspond en rien au contenu proposé sur les pages de destination (par exemple service-energie.info (...)). L'utilisateur qui clique sur l'annonce est redirigé vers un site qui ne fournit pas l'information à laquelle il peut s'attendre à la lecture du texte de l'annonce, mais qui le conduit à appeler le 118 001, qui fournit un service de renseignements téléphoniques payants.*

Plusieurs méthodes sont utilisées pour entretenir cette confusion : le choix des mots clés (exemples : « Assistance », « résiliation », « service client La Poste », « suivi Colissimo, « contacter Darty »), le texte des annonces (exemple : « Un conseiller disponible 24/7 »), ou encore le contenu du site de destination (exemples : fausse fonction de recherche, mention trompeuses ».

Lorsqu'ils appellent le 118 001, les utilisateurs doivent payer un prix pour obtenir le numéro de téléphonie qu'ils recherchent, alors qu'ils peuvent obtenir ce numéro gratuitement ailleurs, par exemple sur les sites des organismes publics et des commerçants concernés ou sur un annuaire en ligne. En outre, les sites de destination vers lesquels renvoient les annonces de Amadeus ne mettent pas toujours en avant de manière claire et proéminente la tarification des appels vers le 118 001, voire n'en font aucune mention (exemple : contact-assurance.fr/habitation, suivre-colis.com/tracking) ».
74. Dans ce courrier, Google indique que ces comportements seraient contraires tant à la règle relative à la « *Vente d'articles gratuits* » qu'à l'ensemble des règles relatives aux « *Déclarations trompeuses* » (auxquelles la première était intégrée jusqu'en mars 2018, cf. section 1. a. *supra*).

c) La suspension de certains comptes d'Amadeus pour contournement des systèmes et le statut actuel de ses comptes

75. Les 2 mai, 18 juin et 10 août 2018, les principaux comptes Google Ads d'Amadeus ont de nouveau été successivement suspendus, cette suspension étant cette fois justifiée par le motif suivant : « Contournement des systèmes » (cotes 3875, 3876 et 3999). Ils ne seront plus réactivés.
76. Dans ses Observations du 29 octobre 2018, Google précise qu'Amadeus n'aurait cessé « *de créer de nouvelles campagnes et de nouveaux sites pour tenter de faire échapper ses annonces non conformes aux systèmes de contrôle de Google* » (cotes 3977 et 3998). Elle ajoute que la Règle relative au « Contournement des systèmes » « *s'applique lorsque Google constate qu'un annonceur enfreint de manière persistante et délibérée les Règles Google Ads et met en place certains stratagèmes (par exemple en créant des nouveaux domaines) pour éviter d'être détecté* » (cote 3999).
77. Dans le même temps, Amadeus déclare que ses trois comptes non suspendus (dont seulement deux ont effectivement été utilisés pour diffuser, ou tenter de diffuser, des annonces) ne seraient plus en mesure de diffuser d'annonces, puisque celles-ci seraient systématiquement refusées par Google sous un intervalle maximal de trois semaines (cote 5909).
78. À cet égard, Google affirme que ces comptes sont en mesure de diffuser des annonces conformes aux Règles Google Ads telles qu'éclairées par le courrier des conseils de Google du 4 avril 2018 précité (cote 3999). Elle précise que des annonces sont susceptibles d'être refusées « *par les systèmes de contrôle automatique de Google* » parce qu'elles renvoient « *vers une page de destination d'un domaine associé à des violations répétées de la Règle relative à la « Vente d'articles gratuits »* », qui « *peuvent être approuvées si la revue manuelle effectuée par les équipes « Policy » de Google révèle que les campagnes publiées en lien avec ce domaine sont désormais conformes* » (cote 6030).
79. Amadeus produit des exemples d'annonces refusées les 8, 9, 19 novembre 2018 et 9 janvier 2019 au motif « Vente d'articles gratuits », alors qu'elle estime ces annonces pourtant conformes aux Règles Google Ads ainsi éclairées (cotes 5055, 5911 à 5920 et 5989). Amadeus fournit en outre des exemples d'annonces effectivement diffusées par ses concurrents courant août 2018, alors même que des annonces rédigées, selon elle, en des termes identiques sont refusées sur la même période lorsqu'elle tente de les diffuser via ses comptes (cotes 3393 à 3424).

II. Discussion

80. L'article L. 464-1 du code de commerce dispose que : « *L'Autorité de la concurrence peut, à la demande du ministre chargé de l'économie, des personnes mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 462-1 ou des entreprises et après avoir entendu les parties en cause et le commissaire du Gouvernement, prendre les mesures conservatoires qui lui sont demandées ou celles qui lui apparaissent nécessaires. Ces mesures ne peuvent intervenir que si 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 plaignante. Elles peuvent comporter la suspension de la pratique concernée ainsi qu'une injonction aux*

parties de revenir à l'état antérieur. Elles doivent rester strictement limitées à ce qui est nécessaire pour faire face à l'urgence ».

81. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, des mesures conservatoires peuvent être décidées *« dès lors que les faits dénoncés, et visés par l'instruction dans la procédure au fond, apparaissent susceptibles, en l'état des éléments produits aux débats, de constituer une pratique contraire aux articles L. 420-1 ou L. 420-2 du code de commerce »* (Cour de cassation, arrêt du 8 novembre 2005, Neuf Télécom, n° 04-16857). Il convient donc d'examiner si les pratiques dénoncées sont susceptibles, en l'état du dossier, de constituer des pratiques anticoncurrentielles.
82. Les développements ci-après portent sur l'applicabilité du droit européen (A), les marchés pertinents (B), la position de Google sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches et l'éventuelle dépendance économique d'Amadeus (C), la qualification susceptible d'être donnée aux pratiques dénoncées par Amadeus (D) et la demande de mesures conservatoires (E).

A. L'APPLICABILITÉ DU DROIT EUROPÉEN

83. Dans ses lignes directrices relatives à la notion d'affectation du commerce figurant aux articles 81 et 82 du traité (JOUE 2004, C 101, p. 81), la Commission européenne rappelle que les articles 81 et 82 du traité CE, devenus les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »), s'appliquent aux accords horizontaux et verticaux, ainsi qu'aux pratiques abusives d'entreprises qui sont *« susceptibles d'affecter le commerce entre États membres »*, et ce *« de façon sensible »*.

1. L'AFECTATION DU COMMERCE ENTRE ÉTATS MEMBRES

84. Les abus de position dominante commis sur le territoire d'un seul État membre sont susceptibles, dans certains cas, d'affecter le commerce intracommunautaire, ainsi que le souligne la Commission au point 93 de ses lignes directrices : *« lorsqu'une entreprise qui occupe une position dominante couvrant l'ensemble d'un État membre constitue une entrave abusive à l'entrée, le commerce entre États membres peut normalement être affecté »*.
85. Dans le cas d'espèce, les pratiques dénoncées couvriraient, si elles étaient avérées, l'ensemble du territoire français, puisque Google commercialise ses offres sur la totalité du territoire français.
86. Partant, les pratiques alléguées sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres.

2. LE CARACTÈRE SENSIBLE DE L'AFECTATION DU COMMERCE ENTRE ÉTATS MEMBRES

87. La Commission précise, au point 96 des lignes directrices, que *« toute pratique abusive qui rend plus difficile l'entrée sur le marché national doit donc être considérée comme affectant sensiblement le commerce »*.

88. Les pratiques de Google qui sont dénoncées par Amadeus sont susceptibles de rendre plus difficile l'entrée sur le marché des services de renseignement. Partant, ces pratiques sont susceptibles d'être qualifiées au regard de l'article 102 TFUE.

B. LES MARCHÉS PERTINENTS

89. Les développements ci-après porteront en premier lieu sur la question de la délimitation du marché de la publicité en ligne liée aux recherches sur lequel Google mettrait en œuvre des pratiques abusives (1.), en second lieu sur celle de la délimitation du marché des services de renseignements par voie électronique sur lequel ces pratiques produiraient leurs effets (2.).

1. LA PUBLICITÉ EN LIGNE LIÉE AUX RECHERCHES

90. La pratique décisionnelle de l'Autorité de la concurrence et de la Commission européenne distingue traditionnellement le marché de la publicité hors ligne et le marché de la publicité en ligne, et au sein de ce dernier marché, la publicité en ligne liée aux recherches des autres formes de publicité sur Internet (Décisions n° [10-MC-01](#) du 30 juin 2010 relative à la demande de mesures conservatoires présentée par la société Navx, paragraphes 123 et suivants ; n° [15-D-13](#) du 9 septembre 2015 relative à une demande de mesures conservatoires de la société Gibmedia, points 56 à 63. Avis de l'Autorité de la concurrence n° [10-A-29](#) du 14 décembre 2010 sur le fonctionnement concurrentiel de la publicité en ligne, paragraphes 111 et suivants ; Avis n° [18-A-03](#) du 6 mars 2018 portant sur l'exploitation des données dans le secteur de la publicité sur Internet ; Décisions M.8180, Verizon/Yahoo, 21/12/2016, paragraphe 25 ; M.7217 – Facebook/Whatsapp, 03/10/2014, paragraphes 75 et 79 ; M.5727, Microsoft /Yahoo !Search Business, 18/02/2010, paragraphe 61 ; M.4731, Google/DoubleClick du 11 mars 2008, paragraphes 45,46 et 51).
91. Malgré les évolutions technologiques et commerciales intervenues depuis ces décisions la publicité en ligne liée aux recherches diffère toujours significativement des autres formes de publicité en ligne.
92. Tout d'abord, le format de la publicité en ligne liée aux recherches est essentiellement textuel alors que les autres formes de publicités utilisent des formats variés (texte, vidéo, images).
93. Ensuite, les liens sponsorisés apparaissent dans le cadre d'une recherche précise d'un internaute et d'une requête soumise à un moteur de recherche. La publicité liée aux recherches répond ainsi à une demande de performance. Elle n'a pas pour objectif principal de développer la notoriété d'une marque, mais d'inciter l'internaute à cliquer sur un lien commercial.
94. Enfin, du point de vue des offreurs, le degré de substituabilité entre la publicité liée aux recherches et les autres formes de publicité en ligne apparaît également limité, dans la mesure où l'entrée sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches suppose le développement préalable d'un moteur de recherche généraliste, des investissements importants dans des technologies dédiées à la fourniture de publicités liées aux recherches et l'accès à des ensembles de données permettant d'optimiser le référencement des contenus.
95. S'agissant de la dimension géographique d'un tel marché, celle-ci apparaît en l'état de l'instruction, nationale. D'une part, les annonces publicitaires liées aux recherches sont textuelles et écrites dans une langue spécifique. D'autre part, Google a mis en place une

organisation commerciale qui tient compte des spécificités nationales. Ainsi, Google a indiqué en séance qu'une équipe commerciale, localisée en Irlande, est chargée des petites et moyennes entreprises françaises. De manière comparable, Google a développé des réseaux d'agences partenaires qui sont structurés en zones géographiques. Enfin, le secteur de la publicité sur Internet est généralement soumis à des cadres juridiques en tout ou partie nationaux.

96. En conclusion, le marché français de la publicité en ligne liée aux recherches est susceptible, à ce stade de l'instruction, de constituer un marché pertinent.

2. LA FOURNITURE DE SERVICES PAYANTS DE RENSEIGNEMENTS PAR VOIE ÉLECTRONIQUE

97. Dans sa décision n° [06-D-20](#) du 13 juillet 2006 relative à des pratiques mises en œuvre par les sociétés France Télécom, Pagesjaunes Groupe et Pagesjaunes SA, le Conseil de la concurrence avait identifié un marché spécifique pour les services de renseignements téléphoniques, dont les caractéristiques étaient les suivantes :

« En première analyse, il est possible d'isoler le marché des services de renseignements par téléphone des autres services de renseignements. Ce dernier se distingue des autres sur plusieurs aspects, tant relatifs à l'offre qu'à la demande :

- *Il s'agit d'un service de consultation « à la requête » par opposition à la fourniture d'une liste de données (annuaires papier, fourniture d'un CD-ROM) ;*
- *Son accès est possible en situation de mobilité, par opposition notamment au service de consultation d'annuaire sur Internet pour des raisons d'ergonomie et compte tenu du faible développement de l'Internet mobile pour le moment ;*
- *Il s'agit d'un service payant pour l'utilisateur final, ce qui le distingue à la fois des annuaires « papier » et des services Internet qui lui sont fournis gratuitement »* (Décision du Conseil de la concurrence n° 06-D-20 du 13 juillet 2006 relative à des pratiques mises en œuvre par les sociétés France Télécom, Pagesjaunes Groupe et Pagesjaunes SA dans le secteur des services de renseignements par téléphone et par Internet, p.42).

98. Au regard des évolutions technologiques et commerciales intervenues ces treize dernières années, cette première analyse n'apparaît plus nécessairement justifiée. D'une part, l'Internet mobile s'est développé de manière très significative. D'autre part, plusieurs offres de services de renseignements payants sont proposées sur Internet (par exemple par la société 118218 -Le numéro qui utilise tant Internet que les services téléphoniques pour fournir son service de renseignement). En outre, plusieurs services utilisent des sites web ou des applications pour la formulation des requêtes et, dans un second temps, des appels vers des numéros surtaxés pour la fourniture du résultat de la requête.
99. À ce stade de l'instruction, il ne peut donc être exclu que les services de renseignements fournis par Internet et ceux fournis via des appels téléphoniques appartiennent au même marché des services de renseignement par voie électronique, et qu'il ne soit ainsi pas nécessaire de segmenter ce marché selon le réseau de communications électroniques utilisé.
100. Quelle que soit la définition retenue pour le marché de produit, sa dimension géographique est vraisemblablement nationale, tant pour des raisons linguistiques que de pertinence des renseignements offerts. D'une part, les renseignements sont fournis en langue française,

d'autre part, les informations susceptibles d'être offertes concernent essentiellement des personnes physiques et morales établies sur le territoire français.

C. LA POSITION DE GOOGLE SUR LE MARCHÉ PERTINENT ET L'ÉVENTUELLE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE D'AMADEUS

1. LA POSITION DE GOOGLE SUR LE MARCHÉ DE LA PUBLICITÉ EN LIGNE LIÉE AUX RECHERCHES

101. En 2010 puis 2014, l'Autorité a déjà considéré au stade des mesures conservatoires que Google disposait d'une position largement prépondérante sur le marché français de la publicité en ligne liée aux recherches.
102. Il ressort des éléments produits au débat que, depuis janvier 2016, date de début des relations commerciales entretenues par Google et Amadeus dans le cadre de son activité de renseignement téléphonique, cette position s'est maintenue, voire renforcée.
103. Cette appréciation est fondée sur les parts de marché de Google et des services de publicité en ligne concurrents (a), l'existence de barrières à l'entrée et à l'expansion (b), et l'absence de puissance d'achat compensatrice (c).

a) Sur les parts de marché de Google

104. En premier lieu, l'Autorité a déjà constaté que la position de Google sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches s'appuie sur celle qu'elle détient sur celui des services de recherche généraliste. En effet, « *un annonceur sera d'autant plus intéressé par les espaces publicitaires liés aux recherches d'un moteur que ce moteur attirera un trafic important* » (Décision n° [10-MC-01](#) du 30 juin 2010 relative à la demande de mesures conservatoires présentée par la société Navx, p. 132).
105. Sur le marché des services de recherche généraliste, Google génère via son service Google Search plus de 90 % des requêtes des internautes français (cote 5057). Le volume annuel de requêtes réalisées par des internautes dont l'adresse IP est localisée en France est par ailleurs en croissance sur les trois dernières années, passant de [110.000.000.000 – 115.000.000.000] en 2016, à [115.000.000.000 – 120.000.000.000] en 2017, puis [120.000.000.000 – 125.000.000.000] en 2018 (cote VC 5907).
106. En second lieu, en 2017 Google a réalisé un chiffre d'affaires mondial de [60.000.000.000 – 70.000.000.000] € via la vente d'espaces publicitaires en ligne liés aux recherches. Les revenus générés par Google sur le marché français de la publicité en ligne liée aux recherches sont en croissance significative ces trois dernières années en passant, à tout le moins, de [1.000.000.000 – 1.500.000.000] € en 2016, à [1.500.000.000 – 2.000.000.000] € en 2017, puis [1.500.000.000 – 2.000.000.000] € en 2018 (cotes VC 5905 à 5907).
107. Pour ces trois années, les revenus générés au niveau mondial par la société Microsoft, principale concurrente de Google sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches, n'ont jamais été supérieurs à [6.000.000.000 – 8.000.000.000] \$ (soit environ [5.000.000.000 – 7.000.000.000] €) (cote VC 6122).

b) Sur les barrières à l'entrée et à l'expansion

108. Une plateforme de publicité en ligne liée aux recherches nécessite à tout le moins trois éléments, à savoir : (i) un service de recherche généraliste permettant d'associer les requêtes des utilisateurs avec des résultats de recherches ; (ii) la technologie permettant d'associer les requêtes des utilisateurs avec des annonces pertinentes ; et (iii) une base d'annonceurs suffisamment large pour concurrencer de façon effective les autres plateformes de publicité en ligne liée aux recherches.
109. Le développement puis la réunion de ces trois éléments supposent des investissements significatifs qui apparaissent, à ce stade de l'instruction, susceptibles de constituer des barrières à l'entrée sur le marché français de la publicité en ligne liée aux recherches. En outre, l'accès à des ensembles de données suffisamment larges peut constituer une barrière à l'entrée.

c) Sur l'absence de puissance d'achat compensatrice

110. Enfin, il semble que les annonceurs ne disposent pas de contrepouvoir significatif, en raison notamment de leur nombre élevé et de l'absence d'offre alternative aussi attractive que le service Google Ads. Le fait que Google soit en mesure de facturer des prix significativement plus élevés que des services concurrents tels que Bing Ads tend également à indiquer une absence de puissance d'achat compensatrice.

Conclusion

111. En conclusion, 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.

2. SUR L'ÉVENTUELLE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE D'AMADEUS VIS-À-VIS DE GOOGLE

112. Après avoir rappelé les critères dégagés par la pratique décisionnelle de l'Autorité de la concurrence (a), leur application aux circonstances d'espèce sera analysée (b).

a) La pratique décisionnelle de l'Autorité

113. L'article L. 420-2, alinéa 2, du code de commerce prohibe « (...) *dès lors qu'elle est susceptible d'affecter le fonctionnement ou la structure de la concurrence, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve à son égard une entreprise cliente ou fournisseur. Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées, en pratiques discriminatoires (...)* ».
114. Selon une pratique décisionnelle constante du Conseil de la concurrence, confirmée par la cour d'appel de Paris et la Cour de cassation, pour caractériser l'existence d'une situation de dépendance économique, il convient de tenir compte « *de la notoriété de la marque du fournisseur, de l'importance de la part de marché du fournisseur, de l'importance de la part de fournisseur dans le chiffre d'affaires du revendeur et, enfin, de la difficulté pour le distributeur d'obtenir d'autres fournisseurs des produits équivalents* » (voir arrêts de la Cour de cassation du 12 octobre 1993 et de la cour d'appel de Paris du 4 juin 2002, et la décision n° [09-D-02](#) du 20 janvier 2009 du Conseil de la concurrence relative à une demande de mesures conservatoires présentée par le Syndicat National des Dépositaires de Presse).

115. La modification de l'article L. 420-2 du code de commerce introduite par la loi du 15 mai 2001, qui a éliminé la référence à la notion de « solution équivalente », n'exempte pas les parties d'en démontrer l'existence. En effet, le Conseil de la concurrence a eu l'occasion de rappeler, postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 2001, que l'état de dépendance économique implique « *l'impossibilité dans laquelle se trouve une entreprise de disposer d'une solution techniquement et économiquement équivalente aux relations contractuelles qu'elle a nouées* » (voir décision n° [01-D-49](#) du 31 août 2001).
116. Sur l'absence de solution alternative pour le distributeur, la cour d'appel de Paris a précisé dans un arrêt du 15 octobre 2008, SCEA Vergers de la Motte, que « *l'état de dépendance économique se définit comme la situation d'une entreprise qui ne dispose pas de la possibilité de substituer à son ou ses fournisseurs un ou plusieurs autres fournisseurs répondant à sa demande d'approvisionnement dans des conditions techniques et économiques comparables ; qu'il s'ensuit que la seule circonstance qu'un distributeur réalise une part importante voire exclusive de son approvisionnement auprès d'un seul fournisseur ne suffit pas à caractériser son état de dépendance économique au sens de l'article L. 420-2 du code de commerce* ».
117. Par ailleurs, le Conseil de la concurrence a considéré que « *les situations de dépendance relevant de la disposition précitée du code de commerce [article L. 420-2] s'inscrivent dans le cadre de relations bilatérales entre deux entreprises et doivent donc être évaluées au cas par cas, et non pas globalement pour toute la profession* » (voir décisions n° [03-D-42](#) du 18 août 2003 relative à des pratiques mises en œuvre par Suzuki et autres sur le marché de la distribution des motocycles et n° 09-D-02, précitée).
118. Enfin, la Cour de cassation rappelle dans son rapport annuel de 2009 que « *l'état de dépendance économique est écarté lorsque l'importance du chiffre d'affaires est la conséquence d'un choix délibéré du revendeur de concentrer ou recentrer son activité avec un seul partenaire* (Com., 10 décembre 1996, Bull. 1996, IV, n° 310, pourvoi n° 94-16.192). *En effet, dans ce cas, le revendeur ne subit pas son état de dépendance économique : il l'a choisi en adoptant une stratégie commerciale à ses risques et périls* (Contrats, conc. consom. 2004, comm. 140, obs. M. Malaurie-Vignal) ».

b) Application au cas d'espèce

119. Afin de caractériser une situation de dépendance économique il convient donc d'apprécier si les quatre critères suivants sont réunis :
- (i) la marque du fournisseur jouit d'une notoriété suffisante ;
 - (ii) le fournisseur détient une part de marché importante sur le marché concerné ;
 - (iii) la part du fournisseur dans le chiffre d'affaires du client est importante ;
 - (iv) le client ne dispose pas d'une solution alternative dans des conditions techniques et économiques comparables.
120. S'agissant du premier critère, il apparaît, à ce stade de l'instruction que Google jouit d'une certaine notoriété puisqu'elle est la première marque du classement Brandz Top 100 établi par l'institut Kantar et l'agence WPP en 2017 et 2018 (voir : <http://online.pubhtml5.com/bydd/rxhd/>).
121. S'agissant du deuxième critère portant sur la part de marché du fournisseur sur le marché concerné, il ressort des développements *supra* relatifs à la position de Google sur le marché

pertinent, qu'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.

122. S'agissant du troisième critère portant, quant à lui, sur la part que représente Google dans le chiffre d'affaires d'Amadeus, cette dernière souligne que jusqu'au 26 avril 2016, date à laquelle a débuté son accompagnement personnalisé par les services commerciaux de Google « *la promotion du 118001 était assurée pour l'essentiel en marketing direct par le biais d'appels publicitaires sortants sur des bases opt'in de téléphones mobiles, cette méthode de promotion a été abandonnée au profit d'Adwords à cette date* » (cote 3349).
123. Toutefois, à compter du 27 avril 2016, le chiffre d'affaires d'Amadeus serait « *consécutif pour 100 % aux campagnes de promotions diffusées sur le réseau Adwords et ce, jusqu'à la suspension du compte en janvier 2018 et les mesures alternatives (référencement naturel et promotion sur le site non-surtaxe.fr) engagées à partir de cette date* » (cote 3349).
124. Si cette affirmation semble devoir être modérée, il n'en demeure pas moins que la part de Google dans le chiffre d'affaires d'Amadeus est, à tout le moins, très significative.
125. En effet, les éléments recueillis, à ce stade de l'instruction, indiquent que ses dépenses représentaient 72,7 % de son chiffre d'affaires pour l'année 2017 (en 2017, le chiffre d'affaires d'Amadeus s'est élevé à 12 476 548 € et ses dépenses sur Google Ads à 9 066 586,46 €).
126. S'agissant, enfin, du quatrième critère, il renvoie à l'appréciation du point de savoir dans quelle mesure la part importante du chiffre d'affaires attribuable à Google résulte ou non d'un choix délibéré d'Amadeus de concentrer ses dépenses publicitaires en ligne sur Google Ads.
127. Amadeus fait valoir qu'elle ne pouvait pas faire appel à d'autres fournisseurs répondant à sa demande d'approvisionnement dans des conditions techniques et économiques comparables. Toutefois, plusieurs opérateurs de services de renseignement, n'utilisent pas, ou peu, le service Google Ads.
128. À cet égard, Google souligne la faiblesse d'Amadeus en matière de référencement naturel et l'existence d'autres canaux publicitaires vers lesquels cette dernière était susceptible de se tourner, y compris d'autres services de publicité en ligne liée aux recherches. Elle rappelle notamment que, dans un arrêt du 25 octobre 2013, E.U.R.L. Webdeviin, la cour d'appel de Paris a considéré que l'existence d'intervenants tels que Twitter, Facebook, Yahoo ou Microsoft sur le marché de la publicité en ligne « *implique l'absence de dépendance économique entre la société WEBDEVIIN et la société Google* ». Elle constate enfin que, jusqu'au 26 avril 2016, date de début de son accompagnement personnalisé par les services commerciaux de Google, Amadeus générait un chiffre d'affaires important en utilisant principalement d'autres méthodes promotionnelles.
129. En réponse à la suspension de ses comptes Google Ads, Amadeus indique avoir tenté de développer son activité via le service de publicité en ligne liée aux recherches Bing ads (cotes 5063 à 5098), principal concurrente de Google Ads, et le service de publicité en ligne non liée aux recherches Facebook Business (cotes 5099 à 5116). Selon Amadeus « *le réseau Bing s'est avéré nul en termes de retours sur investissements* » (cote 620).
130. Dans un second temps, Amadeus explique avoir diffusé des bannières publicitaires sur le site « *www.nonsurtaxe.fr* » (sic). Bien que ce site bénéficie selon Amadeus d'un « *excellent* » référencement naturel, les résultats de cet investissement se seraient également avérés nuls. Selon Amadeus, cette absence d'efficacité s'expliquerait par le fait que ses

concurrents directs étaient pour leur part toujours en mesure de diffuser des annonces via Google Ads.

131. Amadeus en conclut que :

- « *Les annonces Google Ads cannibalisent les résultats naturels de Google Search, qui perdent toute leur efficacité dès qu'une annonce Google Ads est présente.*
- *Le référencement naturel n'est plus pertinent dès lors qu'une annonce Google Ads est présente en tête des références naturelles* » (cote 620).

132. 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.

D. LE CARACTÈRE POTENTIELLEMENT ANTICONCURRENTIEL DES PRATIQUES DÉNONCÉES

133. Amadeus estime que Google a « *manqué de transparence et d'objectivité dans l'application de sa politique de contenus AdWords, en violation de ses engagements devant l'Autorité de la concurrence* », « *appliqué de manière discriminatoire cette politique de contenus* » et « *abusé de sa position dominante en rompant brutalement (leurs) relations commerciales* » (cote 19). Elle considère que ces pratiques enfreignent les dispositions des articles 102 du TFUE et L. 420-2 du code de commerce dès lors qu'elles « *ont eu de très importants effets anticoncurrentiels, non seulement envers Amadeus et les consommateurs mais également sur le marché des renseignements téléphoniques* » (cote 15).

134. Dans ses Observations du 29 octobre 2018, Google fait valoir que « *les éléments invoqués par Amadeus ne sont en aucune manière susceptibles de caractériser une pratique anticoncurrentielle* », qu'elle a « *appliqué les Règles Google Ads de manière transparente objective et non discriminatoire tant à Amadeus qu'à de nombreux autres opérateurs se livrant aux mêmes pratiques* », que « *en tout état de cause la plupart de ses comptes ont été réactivés après leur suspension initiale, et que deux d'entre eux sont encore actifs* ». En outre, Amadeus ne démontrerait « *aucun effet anticoncurrentiel des comportements reprochés à Google* » et « *les actions de Google [seraient] objectivement justifiées par la nécessité de protéger les utilisateurs* ».

135. Après un rappel de la pratique décisionnelle de l'Autorité (1), seront successivement examinés le caractère objectif et transparent de la mise en œuvre des Règles Google Ads (2) et la question de l'existence de pratiques discriminatoires (3).

1. RAPPEL DE LA PRATIQUE DÉCISIONNELLE DE L'AUTORITÉ

136. Dans la décision n° 10-MC-01 du 30 juin 2010 relative à la demande de mesures conservatoires de la société Navx, l'Autorité a souligné que « *la position dominante que Google est susceptible d'occuper sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches n'implique pas à elle seule, au regard du droit de la concurrence, une obligation pour Google d'ouvrir son service AdWords à toute activité au seul motif que celle-ci ne serait pas interdite par les lois et règlements du pays dans lequel s'exerce cette activité* ».

137. Dans sa décision du 28 février 2013 relative à la saisine de la société e-Kanopi, l’Autorité a considéré que la « *politique de contenus Adwords, guidée par l’objectif de protéger les intérêts des consommateurs en évitant à l’internaute de télécharger des logiciels non désirés ou de payer pour des biens gratuits, découle du souhait d’offrir le meilleur service possible aux internautes et apparaît objectivement justifiée. L’adoption d’une telle politique ne présente donc pas un caractère anticoncurrentiel et relève de l’exercice légitime de la liberté commerciale de Google* » (Décision n° [13-D-07](#) susmentionnée, p. 46).
138. Dans sa décision n° [15-D-13](#) du 9 septembre 2015 relative à une demande de mesures conservatoires de la société Gibmedia, l’Autorité a rappelé qu’elle reconnaissait « *la liberté de Google de définir librement la politique de contenus AdWords, et notamment son droit de mettre en œuvre des exigences plus strictes que celles fixées par les pouvoirs publics, en particulier dans le domaine de la protection des consommateurs* » (Décision n° 15-D-13 du 9 septembre 2015 relative à une demande de mesures conservatoires de la société Gibmedia, p. 179).
139. Dans ces trois décisions, elle a néanmoins considéré que la « *liberté dont dispose Google pour définir sa politique de contenu Adwords n’exonère pas cette entreprise de l’obligation de mettre en œuvre cette politique dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires* » (Décision n° 10-MC-01 du 30 juin 2010 relative à la demande de mesures conservatoires présentée par la société Navx, pt 248 ; Décision n° 13-D-07 du 28 février 2013 relative à une saisine de la société E-Kanopi, p. 47).
140. Dans l’hypothèse où Google ne respecterait pas ces obligations, les pratiques dénoncées par Amadeus pourraient relever, si elles étaient avérées, de la catégorie des abus d’exploitation. Dans l’affaire Navx, l’Autorité avait rappelé que « *ce type de comportement (...) procède de l’utilisation exagérée ou non objective d’un pouvoir de marché, de nature à porter atteinte au bon fonctionnement des marchés, au-delà du seul intérêt de l’entreprise en cause* ». L’Autorité avait également rappelé qu’il est de « *jurisprudence constante que les entreprises en position dominante ont une responsabilité particulière sur le marché, au titre de laquelle peuvent leur être interdits certains comportements qui, s’ils étaient mis en œuvre par d’autres entreprises, relèveraient du fonctionnement normal du marché. Une entreprise disposant d’une position dominante sur un marché ne saurait ainsi invoquer, pour justifier tout type de comportement sur le marché qu’elle domine, l’absence d’intérêt commercial actuel ou potentiel tangible sur le marché affecté* ».
141. Du fait de l’existence de ce pouvoir de marché, l’Autorité a précisé que Google devait « *notamment* » respecter les obligations suivantes :
- « *(i) définir des règles générales et dénuées d’ambiguïté* » ;
 - « *(ii) informer clairement les annonceurs de leur existence, et, le cas échéant, faire évoluer ces règles en informant de façon également claire les annonceurs, en leur laissant un préavis suffisant avant leur entrée en vigueur* » ;
 - « *(iii) définir une procédure de contrôle et de suspension des comptes, également objective et transparente* » ;
 - « *(iv) garantir une application non discriminatoire des règles et procédures ainsi définies* » (Décision n° 10-MC-01 du 30 juin 2010 relative à la demande de mesures conservatoires présentée par la société Navx, pt 248).
142. Dans l’attente de sa décision au fond, l’Autorité avait enjoint à Google de rendre plus transparentes et prévisibles pour les annonceurs sa politique de contenus AdWords applicable aux dispositifs de contournement des contrôles routiers en France ainsi que les

procédures de contrôle de cette politique. Elle avait, par ailleurs, imposé le rétablissement, dans les cinq jours, du compte AdWords de Navx, afin que cette dernière puisse diffuser à nouveau ses annonces publicitaires.

143. Dans le cadre de la procédure d'engagements qui a suivi l'octroi de mesures conservatoires, l'Autorité a exprimé quatre préoccupations de concurrence qui étaient afférentes au manque d'objectivité et de transparence portant sur les produits concernés par l'interdiction relative aux dispositifs de contournement des contrôles routiers, sur la portée de cette interdiction, sur la procédure de notification des modifications des règles AdWords et sur la procédure de notifications menant à la suspension des comptes AdWords.
144. Google s'est alors engagée à rendre plus transparent et prévisible pour les annonceurs le fonctionnement d'AdWords concernant les dispositifs de contournement des contrôles routiers en France, notamment en spécifiant les dispositifs pour lesquels la publicité est autorisée ou interdite et 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 urgence, cette procédure devait prévoir 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.
145. Au-delà de ces engagements, dont la mise en œuvre obligatoire a pris fin en janvier 2015, Google avait indiqué à l'Autorité qu'en pratique, elle appliquerait à tous les contenus admis sur le service AdWords et dans tous les pays concernés par ce service le principe des améliorations et clarifications apportées en application des engagements acceptés. L'Autorité avait pris acte de la volonté de Google d'apporter davantage de transparence et de prévisibilité aux annonceurs, au-delà du cas individuel qui lui a été soumis (voir paragraphe 93 de la décision n° 10-D-30 du 28 octobre 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité sur Internet).

2. SUR LE CARACTÈRE OBJECTIF ET TRANSPARENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES GOOGLE ADS

146. L'article L. 420-2 du code de commerce dispose que les pratiques d'abus de position dominante peuvent notamment consister en « *la rupture de relations commerciales établies* ». L'article 102 du TFUE mentionne pour sa part les pratiques consistant « à imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables ». Enfin, dans son avis de 2010 sur le fonctionnement concurrentiel du secteur de la publicité en ligne, l'Autorité avait distingué « *les éventuels abus d'exploitation, par lesquels le moteur de recherche imposerait des conditions exorbitantes à ses partenaires ou clients, les traiterait de manière discriminatoire ou refuserait de garantir un minimum de transparence dans les relations contractuelles qu'il noue avec eux* » (soulignement ajouté).
147. Google soutient que les suspensions des comptes et refus d'annonces dénoncés par Amadeus, sont justifiés par la violation des Règles relatives à la « Vente d'articles gratuits », de plusieurs des Règles relatives à la catégorie « Déclarations trompeuses », et celle relative au « Contournement des systèmes ».
148. En l'état des éléments produits au débat, les pratiques de Google sont cependant susceptibles de caractériser une rupture brutale des relations commerciales dans des conditions qui ne sont ni objectives, ni transparentes.

149. Premièrement les suspensions de compte intervenues courant janvier et février 2018 au motif « Déclarations trompeuses » n'ont fait l'objet d'aucun avertissement préalable et n'ont été consécutives à aucun refus d'annonce pour le même motif. De plus, les courriers de notification de ces suspensions n'évoquaient explicitement aucune Règle Google Ads mais renvoyaient uniquement à la catégorie générale des « Déclarations trompeuses ».
150. Deuxièmement, ainsi qu'il a été constaté *supra*, les chargés de compte d'Amadeus étaient, depuis le 27 avril 2016, continuellement et pleinement informés des modalités de fonctionnement et du contenu des campagnes publicitaires d'Amadeus, tant pour ce qui concerne le choix des mots clés, que la rédaction des annonces et le contenu des pages de destination. Dans ce contexte, Google ne peut pas légitimement soutenir qu'elle aurait découvert « en janvier 2018 » que certains comptes d'Amadeus étaient utilisés pour mettre en œuvre des pratiques qu'elle estime contraires aux Règles Google Ads.
151. Troisièmement, ainsi qu'il a été constaté *supra*, les chargés de compte ont activement participé à l'élaboration des campagnes publicitaires d'Amadeus, là encore tant pour ce qui concerne le choix des mots clés que la rédaction des annonces et le contenu des pages de destination. Les pratiques décrites par les conseils de Google dans leur lettre du 4 avril 2018 précité correspondent ainsi en tous points à la stratégie recommandée par les chargés de compte. À titre illustratif, les « annonces toutes faites » proposées par les chargés de compte sont rédigées selon une structure et dans des termes similaires, voire identiques, à ceux des annonces mises en avant par Google pour justifier de la suspension de certains comptes et de certains refus d'annonce (cotes 4949 à 4956 et 4556 à 4562). Dans ses Observations du 29 octobre 2018 Google dénonce pourtant une stratégie « *délibérément* » mise en œuvre par Amadeus (cotes 3986 et 3987).
152. Quatrièmement, ainsi qu'il a été constaté *supra*, les chargés de compte ont régulièrement apporté à Amadeus des garanties relatives à la conformité de ses campagnes publicitaires avec les Règles Google Ads. Les échanges internes datés du 12 janvier 2018 portés au débat par Google en réponse à une demande des services d'instruction sont à cet égard sans ambiguïté : « *this client has been following every policy guidelines we have given them, and, if policies have changed, it would be only fair to give them the benefit of the doubt* », « *Ce client a suivi l'ensemble de nos recommandations concernant le respect des Règles, et, si ces Règles ont changé, il serait équitable de lui accorder le bénéfice du doute* » (cote VC 5769) ou encore « *The client is totally open to follow those rules to the letter which has been done until now* », « *Le client est totalement disposé à respecter les Règles à la lettre, ce qui a été le cas jusqu'à présent* » (cotes VC 5809 à 5814) (traductions libres).
153. Cinquièmement, la circonstance selon laquelle Amadeus dispose encore à ce jour de comptes non suspendus doit être appréciée en tenant compte des refus d'annonces essuyés par Amadeus lorsqu'elle tente effectivement de les utiliser pour diffuser des campagnes. À cet égard Google n'apporte aucun élément de nature à justifier ces refus par une violation des Règles Google Ads et se contente d'indiquer que les annonces en question sont susceptibles d'être refusées « *par les systèmes de contrôle automatique de Google* » parce qu'elles renvoient « *vers une page de destination d'un domaine associé à des violations répétées de la Règle relative à la « Vente d'articles gratuits »* », qui « *peuvent être approuvées si la revue manuelle effectuée par les équipes « Policy » de Google révèle que les campagnes publiées en lien avec ce domaine sont désormais conformes* » (cote 6030).
154. Il appartiendra à l'instruction au fond de rechercher si l'absence d'objectivité et de transparence dans l'application, mais également dans la définition des Règles Google Ads relatives à la « Vente d'articles gratuits », aux « Déclarations trompeuses », aux « Marques »

et au « Contournement des systèmes », sont effectivement constitutives d'une pratique abusive.

3. SUR LE CARACTÈRE POTENTIELLEMENT DISCRIMINATOIRE DE LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES GOOGLE ADS

155. L'article L. 420-2 du code de commerce cite, au nombre des cas possibles d'abus de position dominante, les « *conditions de vente discriminatoires* ». L'article 102 du TFUE mentionne pour sa part les pratiques pouvant consister à « *appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence* ».
156. En matière jurisprudentielle, la Cour de justice de l'Union européenne a récemment jugé dans le cadre d'une question préjudicielle concernant une discrimination dite de second rang que « *c'est seulement si le comportement de l'entreprise en position dominante tend, au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, à conduire à une distorsion de concurrence entre ces partenaires commerciaux, que la discrimination de partenaires commerciaux qui se trouvent dans un rapport de concurrence peut être considérée comme abusive* » (Cour de Justice de l'Union européenne, arrêt du 19 avril 2018, MEO Serviços de Comunicações e Multimédia SA contre Autoridade da Concorrência, aff. C-525/16, p. 27.). La constatation d'une telle discrimination doit se « *fonder sur une analyse de l'ensemble des circonstances pertinentes de l'espèce qui permet de conclure que ledit comportement a une influence sur les coûts, sur les bénéfices, ou sur un autre intérêt pertinent d'un ou de plusieurs desdits partenaires, de sorte que ce comportement est de nature à affecter ladite position* » (arrêt MEO précité p.37).
157. En l'espèce, Google affirme qu'elle « *n'a pas traité Amadeus différemment des autres opérateurs de numéros surtaxés dont les annonces créaient des risques similaires pour les internautes* ». Elle précise qu'Amadeus « *n'est que l'un des nombreux opérateurs de numéros surtaxés dont les comptes ont été suspendus depuis l'automne 2017* » et estime que « *le fait qu'Amadeus signale des annonces prétendument similaires qui n'ont pas été refusées ne permet pas d'établir une discrimination, puisque Google ne peut suspendre les annonces trompeuses qu'une fois qu'elle les a identifiées* » (cote 4009).
158. En l'état des éléments produits au débat, les pratiques dénoncées par Amadeus doivent cependant être regardées comme susceptibles d'être discriminatoires et d'avoir eu, comme telles, des effets anticoncurrentiels.
159. Premièrement, Amadeus est en situation de concurrence avec, à tout le moins, l'ensemble des fournisseurs de services payants de renseignement téléphonique.
160. Deuxièmement, l'absence d'objectivité et de transparence dans, à tout le moins, l'application des Règles Google Ads, ainsi qu'elle a été ci-avant établie, ne permet pas d'attester de leur mise en œuvre dans des conditions non discriminatoires. À cet égard, dans un courriel interne à Google daté du 12 janvier 2018, les salariés de Google s'inquiètent eux même des conditions dans lesquelles les comptes d'Amadeus ont été suspendus : « *I believe that, if the rule apply to all this sector, all advertisers should be suspended* », « *Je pense que, si la Règle est la même pour l'ensemble du secteur, tous les annonceurs devraient être suspendus* » (cote VC 5769) (traduction libre).
161. Troisièmement, des fournisseurs de services de renseignements par voie électronique ont effectivement été en mesure de diffuser des annonces via Google Ads alors même qu'Amadeus était privée de cette possibilité. À cet égard, Amadeus a produit au débat un

constat d'huissier réalisé au mois d'août 2018, qui met en évidence la présence d'annonces diffusées par des services concurrents alors même que des annonces rédigées en des termes pourtant identiques sont refusées lorsqu'elle tente de les diffuser via ses comptes (cotes 3393 à 3424). Elle a par ailleurs transmis de nombreux exemples d'annonces diffusés par ses concurrents entre avril 2018 et janvier 2019 (cotes 173 à 178, 5985 à 5987).

162. Quatrièmement, il ressort des échanges internes produits par Google en réponse aux demandes des services d'instruction que certains acteurs du secteur ont obtenu de Google une information plus complète et plus rapide sur la portée des Règles Google Ads applicables à leur activité, ce qui leur a notamment permis de voir leurs comptes Google Ads réactivés le 3 mars 2018, soit plusieurs semaines avant ceux d'Amadeus (cotes VC 5826 à 5829).
163. Il appartiendra à l'instruction au fond de rechercher si les faits reprochés révèlent effectivement des pratiques discriminatoires vis-à-vis d'autres fournisseurs de services de renseignement par voie électronique, et si ces pratiques ont engendré des distorsions de concurrence entre ces fournisseurs de services.

4. SUR LES ÉVENTUELS EFFETS ANTICONCURRENTIELS DES PRATIQUES

164. À ce stade de l'instruction, le comportement de Google est susceptible d'avoir entraîné des effets anticoncurrentiels (cote VC 3638). D'une part, les éléments produits au débat attestent de l'importance significative revêtue par Google Ads dans la concurrence entre fournisseurs de services de renseignement (en ce sens voir notamment les cotes 4549 et 4550). D'autre part, les informations communiquées par Amadeus montrent que les suspensions de comptes ont eu des effets importants sur son volume d'appels (cotes 3368 et 3370), son chiffre d'affaires, et sa rentabilité (cotes 6068 et 6069).

E. LA DEMANDE DE MESURES CONSERVATOIRES

165. Selon une jurisprudence constante, « *des mesures conservatoires peuvent être décidées (...) dans les limites de ce qui est justifié par l'urgence, en cas d'atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante, dès lors que les faits dénoncés, et visés par l'instruction, dans la procédure au fond, apparaissent susceptibles, en l'état des éléments produits aux débats, de constituer une pratique contraire aux articles L. 420-1 ou L. 420-2 du code de commerce, pratique à l'origine directe et certaine de l'atteinte relevée* » (Cour de cassation, arrêt du 8 novembre 2005, Neuf Télécom, n° 04-16857).
166. Pour déterminer si les pratiques dénoncées permettent de prononcer des mesures conservatoires, il convient donc d'apprécier le caractère grave et immédiat de l'atteinte portée à l'économie générale, au secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante. Ces différentes atteintes ne constituent toutefois pas des conditions cumulatives, mais alternatives : une atteinte grave et immédiate relevée dans un seul de ces cas suffit à permettre l'attribution de mesures conservatoires.
167. En revanche, la gravité de l'atteinte, son immédiateté et l'existence d'un lien de causalité entre les faits dénoncés et l'atteinte sont trois critères cumulatifs.

1. SUR L'ATTEINTE GRAVE ET IMMÉDIATE À L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE, À CELLE DU SECTEUR INTÉRESSÉ, À L'INTÉRÊT DU CONSOMMATEUR OU À L'ENTREPRISE PLAIGNANTE

168. L'Autorité a pu relever dans sa pratique décisionnelle que des mesures conservatoires peuvent être prononcées dans « les *cas où une ou plusieurs entreprises pourraient être exclues du marché, disparaître avant le terme de la procédure au fond ou voir ses chances de développement sérieusement compromises* » (Décision de l'Autorité de la concurrence n° [13-D-16](#) du 27 juin 2013, point 178 ; n° [12-D-01](#) du 10 janvier 2012, points 183 à 185 ; du Conseil de la concurrence, n° [09-D-12](#) du 18 mars 2009, points 62 et 69). Des mesures conservatoires peuvent également être justifiées dans les cas où l'entreprise en cause subit une baisse massive de son chiffre d'affaires, circonstance qui met en cause de façon significative son activité. Il peut par ailleurs être tenu compte du « *comportement de l'entreprise plaignante* » dans l'appréciation de l'atteinte à ses intérêts (voir Étude thématique de l'Autorité de la concurrence sur les mesures conservatoires, 2007, p76 ; voir également Conseil de la concurrence, décision n° 09-D-12 du 18 mars 2009, points 62 et 69 ; voir aussi Conseil de la concurrence, décision n° [00-MC-17](#) relative à la demande de la société Wappup tendant à faire interdire à la France Télécom et à SFR de commercialiser des appareils téléphoniques de type WAP verrouillés sur le portail du fournisseur d'accès internet, sur la passerelle des opérateurs ou de leur filiale).
169. Or, il ressort des éléments produits au débat que :
- d'une part, Amadeus se trouve dans une situation critique, a subi une perte massive de chiffre d'affaires, voit son activité principale très sérieusement affectée et risque d'être conduite à sortir prochainement du marché sur lequel elle est active ;
 - d'autre part, cette situation résulte directement des pratiques mises en œuvre par Google.
170. Premièrement, depuis à tout le moins janvier 2016, la fourniture de services payants de renseignements téléphoniques est l'unique activité d'Amadeus. Cette dernière ne dispose pas d'autres sources de revenus susceptibles de pondérer l'impact des pratiques de Google sur sa situation.
171. Deuxièmement, le volume d'appels vers le 118 001 a diminué de plus de 90 %, passant de 1 201 495 appels entre janvier et août 2017 à 115 934 appels sur la même période en 2018 (cotes 3368 et 3370). Amadeus a par ailleurs restitué le numéro 118 333 le 8 mars 2018, et la circonstance selon laquelle elle est devenue attributaire du numéro 118 512 le 11 octobre 2018 n'apparaît pas de nature à compenser cette chute puisque ce service n'a commencé à être exploité que courant janvier 2019 (cote 6063) et que les annonces qu'Amadeus tente de diffuser sont refusées par Google.
172. Troisièmement, le chiffre d'affaires d'Amadeus a diminué de plus de 90 %, passant de 8 381 500 € entre janvier et août 2017 à 820 109 € sur la même période en 2018 (cotes 6068 à 6069).
173. Cet effondrement de l'activité de l'entreprise a conduit à une perte cumulée de 392 000 € entre janvier et août 2018. En comparaison, sur la même période en 2017, Amadeus réalisait une marge bénéficiaire d'environ 1,3 millions d'euros (cotes 6068 à 6069) et les évolutions ci-avant exposées sont directement consécutives aux suspensions de comptes et aux refus d'annonces essuyés depuis janvier 2018. Tout d'abord, les appels effectués à la suite de la consultation d'annonces Google Ads diffusées par Amadeus constituaient sa principale, sinon unique, source de revenus. À cet égard, l'argument selon lequel cette circonstance relèverait d'un choix stratégique délibéré et non contraint doit être apprécié à la lumière des

incitations faites par le service commercial de Google dans le cadre de son accompagnement personnalisé d'Amadeus. Ensuite, en réaction à la suspension de ses comptes intervenue au mois de janvier 2018, Amadeus a effectivement cherché à diversifier ses canaux publicitaires (principalement sur Bing Ads et Facebook Business entre janvier et mai 2018), sans incidence sur la dégradation de son activité et de ses résultats.

174. Il résulte de ce qui précède que les pratiques de Google ont directement affecté la rentabilité d'Amadeus et rendu très improbable la continuation de son activité à court terme. Elles doivent de ce fait être regardées comme lui causant une atteinte grave et immédiate.
175. Dans ce contexte, et en l'état des éléments produits au débat, il n'apparaît pas nécessaire d'analyser si les pratiques dénoncées ont par ailleurs porté une atteinte grave et immédiate aux intérêts des consommateurs ou au secteur des services payants de renseignements par voie électronique.

2. SUR LES MESURES CONSERVATOIRES NÉCESSAIRES

176. Aux termes du troisième alinéa de l'article L. 464-1 du code de commerce, les mesures conservatoires « *peuvent comporter la suspension de la pratique concernée ainsi qu'une injonction aux parties de revenir à l'état antérieur. Elles doivent rester strictement limitées à ce qui est nécessaire pour faire face à l'urgence* ».
177. Dans sa demande Amadeus liste les mesures conservatoires qu'elle estime nécessaires, à savoir :
- « *Communiquer aux annonceurs, dans les deux mois suivant la notification de la décision de l'Autorité de la concurrence, des procédures Adwords objectives, transparentes et non discriminatoires, précisant le délai dans lequel les procédures ainsi modifiées s'appliqueront aux annonceurs, de manière à leur laisser un préavis suffisant ;*
 - *Subordonner la suspension du compte d'un annonceur à l'envoi d'au moins un avertissement formel de format clairement distinct des alertes de refus d'annonces et un préavis suffisant, sans remettre en cause les publications déjà validées. Ces informations devront être mises à la disposition des annonceurs dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires et devront préciser le délai dans lequel les procédures ainsi modifiées s'appliqueront aux annonceurs, de manière à leur laisser un préavis suffisant ;*
 - *Rétablir dans les 48 heures suivant la notification de la présente décision, sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard, le compte Adwords d'Amadeus, tel qu'il était publié avant la suspension du 11 janvier 2018, en conservant son historique complet, de manière à permettre à Amadeus de diffuser ses annonces publicitaires initialement approuvée ;*
 - *Distinguer de façon claire et non équivoque les résultats de recherches naturels des annonces publicitaires Adwords. »*
178. Selon Google, des demandes seraient « (i) sans lien avec la situation d'urgence alléguée, (ii) manifestement disproportionnées, et (iii) exposerait les internautes à un risque important » (cote 4031).
179. En l'état des éléments produits au débat, et telles qu'elles sont formulées, ces demandes n'apparaissent effectivement ni strictement nécessaires ni proportionnées à la gravité et

l'urgence des pratiques, dont il a été démontré qu'elles étaient susceptibles d'être anticoncurrentielles.

180. Tout d'abord l'Autorité a d'ores et déjà reconnu « *la liberté de Google de définir librement la politique de contenus AdWords, et notamment son droit de mettre en œuvre des exigences plus strictes que celles fixées par les pouvoirs publics, en particulier dans le domaine de la protection des consommateurs* ».
181. Ensuite, en l'état des éléments produits au débat, aucune pratique susceptible de porter une atteinte grave et immédiate aux intérêts des consommateurs n'a pu être identifiée.
182. Enfin, Amadeus dispose toujours de comptes non suspendus, dont Google affirme qu'ils sont en mesure de diffuser des campagnes conformes aux Règles Google Ads, le cas échéant sous réserve d'un examen manuel préalable par ses équipes en charge de la bonne application desdites Règles.
183. Dans ce contexte, compte tenu du caractère potentiellement anticoncurrentiel des pratiques dénoncées et de l'atteinte grave et immédiate qu'elles portent aux intérêts d'Amadeus, l'Autorité estime nécessaire d'obtenir, dans l'attente de la décision au fond, des garanties relatives à l'application objective, transparente et non discriminatoire des Règles Google Ads à Amadeus, comme à l'ensemble des fournisseurs de services payants de renseignement par voie électronique avec lesquels elle entretient une relation de concurrence.
184. Premièrement, il convient d'enjoindre à Google de clarifier les Règles Google Ads applicables aux services payants de renseignements par voie électronique existantes afin de les rendre plus précises et intelligibles.
185. Deuxièmement, il convient également de lui imposer d'organiser une formation de son personnel commercial portant sur le contenu et les conditions d'application des règles Google Ads ainsi clarifiées. Cette mesure permettra aux commerciaux d'être en mesure d'identifier les contenus non conformes aux règles Google Ads, tout en évitant qu'ils ne participent eux-mêmes à la rédaction de contenus non conformes. Cette formation doit permettre à Google de répondre à ses obligations précontractuelles et contractuelles d'information et de mise en garde de ses clients, mais également à son obligation de conseil renforcée.
186. Enfin, la procédure de suspension de compte Google Ads des entreprises en cas de « contenus trompeurs ou interdits » sera revue afin d'éviter les suspensions brutales et insuffisamment motivées. Ainsi, la procédure de suspension devra en principe comporter un préavis, sauf en cas de risque pour la sécurité des personnes ou des biens ou d'atteinte grave à l'ordre public, notamment si l'annonce est constitutive d'une infraction pénale. Le préavis exposera les motifs de la suspension du compte dans des termes clairs et devra laisser un délai suffisant aux entreprises pour (i) demander des explications sur les manquements identifiés, (ii) justifier les manquements identifiés (iii) voire y remédier.

DÉCISION

Article 1er : Il est enjoint aux sociétés Google LLC, Google Ireland et Google France, à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, de clarifier, dans le mois suivant la notification de la présente décision, les Règles Google Ads applicables aux services payants de renseignements par voie électronique en définissant en termes clairs les notions générales de « *déclarations trompeuses* », de « *comportements non fiables ou promotions indignes de confiance* » de « *pratiques commerciales inacceptables* ». Ces définitions seront accompagnées d'exemples précis, mais non limitatifs, des comportements interdits les plus fréquents (mots-clés, texte de l'annonce, page de destination, etc.) relevant de chacune de ces catégories.

Les Règles Google Ads ainsi clarifiées devront être mises à la disposition des annonceurs, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

Article 2 : Il est enjoint aux sociétés Google LLC, Google Ireland Limited et Google France, à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, de prévoir, dans le mois suivant la notification de la présente décision, dans les procédures Google Ads pouvant conduire à la suspension du compte d'un annonceur actif dans le secteur des services payants de renseignements par voie électronique, un avertissement se référant aux Règles Google Ads clarifiées, qui précisera la nature du ou des manquements reprochés, justifiant la suspension du compte Google Ads envisagée. Cet avertissement prévoira un délai suffisant, avant toute suspension du compte, permettant à l'annonceur, le cas échéant, de justifier ce manquement, d'y remédier ou de demander des explications sur la nature de ce qui lui est reproché.

La suspension d'un compte pourra intervenir sans avertissement ni délai, en cas de risque pour la sécurité des personnes ou des biens ou d'atteinte grave à l'ordre public, notamment si l'annonce est constitutive d'une infraction pénale.

Article 3 : Il est enjoint aux sociétés Google LLC, Google Ireland Limited et Google France, à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, d'organiser, dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, une formation en présentiel, à destination des personnels chargés de l'accompagnement personnalisé des entreprises actives dans le secteur des services payants de renseignements par voie électronique. Cette formation devra permettre à ces équipes commerciales d'informer les entreprises du contenu et de la portée des Règles Google Ads et de les mettre en garde sur les conséquences de leur violation.

Article 4 : Il est enjoint aux sociétés Google LLC, Google Ireland Limited et Google France, à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, d'entreprendre, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, une revue manuelle de la conformité des campagnes proposées par les comptes non suspendus d'Amadeus aux Règles ainsi clarifiées et, si cette revue révèle que ces annonces sont effectivement conformes, d'autoriser Amadeus à diffuser ses annonces publicitaires dans des conditions non discriminatoires. Si cette revue devait révéler que les annonces ne sont pas conformes, Google en informera Amadeus dans des conditions intelligibles, lui permettant le cas échéant de modifier ses campagnes publicitaires afin de les mettre en conformité avec les Règles Google Ads.

Article 5 : Les sociétés Google LLC, Google Ireland Limited et Google France adresseront à l'Autorité de la concurrence, sous pli recommandé avec accusé de réception, un rapport d'exécution des mesures prononcées aux articles 1 à 4 de la présente décision, dans les dix jours suivant cette exécution.

Article 6 : L'instruction au fond se poursuit sur les pratiques dénoncées par Amadeus.

Délibéré sur le rapport oral de M. Clément Chazelas, rapporteur, et l'intervention de M. Nicolas Deffieux, rapporteur général adjoint, par Mme Isabelle de Silva, présidente, Mme Pierrette Pinot et Mme Sandra Lagumina, membres.

La secrétaire de séance,

La présidente,

Caroline Orsel

Isabelle de Silva

© Autorité de la concurrence