



COMMISSION EUROPÉENNE

AFFAIRE N° AT.39885 – Interactive Lab

PROCEDURE ANTITRUST

**Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil et
Règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission**

Article 7, paragraphe 2, du Règlement CE n° 773/2004 de la
Commission

Date: 11/04/2018

Ce texte n'est publié qu'à fin d'information.

Certains passages du présent document ont été supprimés afin qu'aucune donnée personnelle ne soit divulguée. Ces passages sont indiqués par le symbole [...].



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.4.2018
C(2018) 2272 final

Interactive Lab
[...]

Objet: Affaire AT.39885 – Interactive Lab
Décision de la Commission rejetant la plainte
(Veuillez rappeler cette référence dans toute correspondance)

Madame, Monsieur,

- (1) Par la présente, je suis au regret de vous informer que la Commission européenne ("la Commission") a décidé de rejeter votre plainte contre les sociétés Google Inc. et Google Ireland Limited (collectivement "Google"), sur base de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission ("le règlement 773/2004").¹

1. PROCÉDURE

- (2) Le 3 février 2011, Interactive Lab a soumis une plainte contre Google en application de l'article 5 du règlement 773/2004 ("la plainte"). La plainte concerne AdWords, le programme de publicités en ligne de Google lié à son service de recherche générale, Google Search. Interactive Lab allègue que certaines pratiques commerciales de Google constituent une infraction à l'article 102 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne ("TFUE").
- (3) Le 1er avril 2011, avec l'accord d'Interactive Lab, la Commission a envoyé à Google une version non-confidentielle de la plainte. Le 16 septembre 2011, Google a soumis ses observations sur la plainte.

¹ JO L 123 du 27.4.2004, p. 18. A compter du 1er décembre 2009, les articles 81 et 82 du Traité CE sont devenus respectivement les articles 101 et 102 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne ("TFUE"). Les deux ensembles de dispositions sont, en substance, identiques. Pour ce qui concerne cette décision, les références aux articles 101 et 102 du TFUE doivent être entendues comme des références, respectivement, aux articles 81 et 82 du Traité CE, lorsque cela est d'application. Le TFUE a introduit certains changements de terminologie, tels que le remplacement de "la Communauté" par "l'Union" ou du "marché commun" par le "marché intérieur". Cette décision utilisera la terminologie du TFUE.

- (4) Le 15 mars 2012, la Commission a envoyé à Interactive Lab une demande de renseignements en application de l'article 18, paragraphe 2, du règlement (CE) No 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 ("le règlement 1/2003").² Le 2 avril 2012, Interactive Lab a répondu à cette demande de renseignements. Dans les mois qui ont suivi, Interactive Lab a fait parvenir à la Commission d'autres soumissions relatives à sa plainte.
- (5) Le 16 novembre 2015, la Commission a adressé à Interactive Lab une lettre au titre de l'article 7, paragraphe 1, du règlement 773/2004, informant Interactive Lab de son intention de rejeter sa plainte ("la lettre article 7(1)").
- (6) Le 14 décembre 2015, Interactive Lab a soumis ses observations sur la lettre article 7(1).

2. LA PLAINTÉ

- (7) Selon la plainte, Google a mis en œuvre les pratiques suivantes qu'Interactive Lab considère constitutives d'abus de position dominante:
- i. Google utilise le facteur 'enchères x CTR' d'AdWords, dans un environnement incontrôlé ;³
 - ii. Google décrit la tarification et l'utilisation d'AdWords comme dépendante du facteur 'enchères x CTR' alors que, dans les faits, le score de qualité est le "*facteur maître absolu*" ;⁴
 - iii. Google calcule le score de qualité sous son arbitrage exclusif, en faisant intervenir la perception historique que développe secrètement Google concernant chaque annonceur ;⁵
 - iv. Google cherche à promouvoir auprès de chaque annonceur l'idée d'un affichage publicitaire possible sur la globalité de l'audience de Google pour chaque mot-clef, ce qui ne correspond pas à la réalité du programme AdWords ;⁶
 - v. Google accrédite l'idée dans l'opinion que les publicités affichées par Google seront celles des quelques annonceurs proposant une offre intéressante selon des critères objectifs alors que Google se donne pour mission de chercher à moduler les impressions pour satisfaire le plus large spectre possible d'annonceurs sans distinction ;⁷

² JO L 1 du 4.1.2003, p. 1.

³ Plainte, paragraphe 122, premier tiret.

⁴ Plainte, paragraphe 122, deuxième tiret.

⁵ Plainte, paragraphe 122, troisième tiret.

⁶ Plainte, paragraphe 122, quatrième tiret.

⁷ Plainte, paragraphe 122, cinquième tiret.

- vi. Google dissimule intégralement les mécanismes de dispatching d'audience sur AdWords ;⁸
- vii. Google ne garantit pas à deux annonceurs en concurrence sur AdWords que leurs publicités seront affichées auprès de publics présentant des caractéristiques comparables ;⁹
- viii. Google a introduit sur le compte d'Interactive Lab des statistiques fallacieuses destinées à altérer le jugement d'Interactive Lab dans l'usage d'AdWords et à rehausser ses facturations ;¹⁰ et
- ix. Google n'a pas procédé à l'affichage dans AdWords des publicités d'Interactive Lab sur un très grand nombre de mots-clefs, alors que les enchères d'Interactive Lab ne le justifiaient en aucune manière.¹¹

3. APPRECIATION

3.1. Principes

- (8) La Commission dispose d'une marge de discrétion dans le traitement des plaintes.¹² En particulier, la Commission peut attribuer à celles-ci différents degrés de priorité, conformément aux principes établis aux points 41 à 45 de la communication de la Commission relative au traitement des plaintes.¹³ La Commission peut également faire référence à l'intérêt de la plainte pour l'Union afin de déterminer ce degré de priorité.¹⁴
- (9) L'évaluation de l'intérêt d'une plainte pour l'Union dépend des circonstances individuelles de l'affaire. Afin de déterminer le degré de priorité à accorder aux différentes affaires, la Commission prend en compte plusieurs facteurs. Il n'y a pas de liste de critères fixe,¹⁵ mais la Commission peut entre autres tenir compte de la probabilité, sur la base des informations disponibles, qu'une enquête approfondie établisse finalement l'existence d'une infraction.
- (10) L'article 7 du règlement 1/2003 ne donne pas à un plaignant le droit d'exiger de la Commission qu'elle prenne une décision finale sur l'existence, ou non, d'une infraction, et n'oblige pas la Commission à poursuivre en toutes circonstances son enquête jusqu'au point d'adopter une décision finale sur l'existence d'une

⁸ Plainte, paragraphe 122, sixième tiret.

⁹ Plainte, paragraphe 122, septième tiret.

¹⁰ Plainte, paragraphe 123, premier tiret.

¹¹ Plainte, paragraphe 123, second tiret.

¹² Arrêt du 23 avril 2009, *AEPI / Commission*, affaire C-425/07 P, EU:C:2009:253, point 31; arrêt du 11 juillet 2013, *Spira / Commission*, affaires jointes T-108/07 et T-354/08, EU:T:2013:367, point 97.

¹³ JO C 101 du 27.04.2004, p. 65. Voir aussi le rapport 2005 de la Commission sur la politique de concurrence, p. 25-27.

¹⁴ Arrêt du 15 décembre 2010, *CEAHR / Commission*, affaire T-427/08, EU:T:2010:517, point 27.

¹⁵ Arrêt du 19 septembre 2013, *EFIM / Commission*, affaire C-56/12 P, EU:C:2013:575, point 85.

infraction. En revanche, la Commission doit prendre attentivement en compte tous les éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par la plainte.¹⁶

- (11) La Commission n'est pas tenue d'examiner les aspects d'une plainte qui ne relèvent pas du droit de la concurrence.¹⁷

3.2. Application des principes au cas présent

- (12) La Commission est parvenue à la conclusion qu'il n'y a pas un intérêt suffisant pour l'Union à prolonger l'enquête en ce qui concerne l'ensemble des allégations soulevées dans la plainte. Même si des ressources supplémentaires étaient allouées à l'enquête sur ces allégations, la probabilité d'établir l'existence d'une infraction à l'article 102 du TFUE apparaît limitée. Premièrement, il est peu probable que les faits mentionnés par Interactive Lab au soutien des allégations soulevées dans sa plainte soient avérés (section 3.2.1). Deuxièmement, même si les faits mentionnés par Interactive Lab s'avéraient vérifiés, il est peu probable qu'une enquête approfondie mène à la conclusion que les allégations d'Interactive Lab constituent une infraction à l'article 102 du TFUE (section 3.2.2). Troisièmement, une enquête approfondie sur les allégations d'Interactive Lab nécessiterait la mise en œuvre de moyens disproportionnés (section 3.2.3). Quatrièmement, contrairement aux affirmations d'Interactive Lab dans ses observations sur la lettre article 7(1), la Commission s'est prononcée dans la lettre article 7(1) sur tous les aspects de la plainte (section 3.2.4).

3.2.1. Probabilité que les faits mentionnés par Interactive Lab au soutien des allégations soulevées dans sa plainte soient avérés

- (13) La Commission est parvenue à la conclusion qu'il est peu probable que les faits mentionnés par Interactive Lab au soutien des allégations soulevées dans sa plainte soient avérés.
- (14) En effet, ces allégations, qui se recoupent en grande partie, sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle le mécanisme de sélection des publicités AdWords affichées sur la page de résultats de recherche générale de Google serait différent de celui publiquement décrit par Google. Au lieu de classer les publicités candidates dans l'ordre du produit de l'enchère proposée par l'annonceur et du taux de clic prédit ("pCTR") sur l'annonce candidate, puis d'afficher les premières annonces dans l'ordre de ce classement, Google procéderait en réalité à une rotation ("dispatching d'audience") des annonceurs afin d'exposer périodiquement les publicités de chacun sans rapport avec leur enchère ou la qualité réelle de leur annonce. Google parviendrait à ce résultat en manipulant le score de qualité des publicités candidates, le score de qualité étant l'élément de base du calcul du pCTR.

¹⁶ Ordonnance du 31 mars 2011, *EMC Development / Commission*, affaire C-367/10 P, EU:C:2011:203, points 73-74.

¹⁷ Arrêt du 30 mai 2015, *Omnis Group / Commission*, affaire T-74/11, EU:T:2013:283, point 74.

- (15) Cependant, il est dans l'intérêt économique de Google d'appliquer la méthode qu'elle présente publiquement. Le calcul du produit de l'enchère (qui constitue un paiement par clic) et du pCTR permet de déterminer les publicités qui produiront le plus haut revenu pour Google. Google n'aurait donc aucun intérêt économique à appliquer la méthode alléguée par Interactive Lab car elle produirait un revenu plus réduit.

3.2.2. Probabilité qu'une enquête approfondie mène à la conclusion que les allégations d'Interactive Lab constituent une infraction à l'article 102 du TFUE

- (16) La Commission est parvenue à la conclusion que, même si les faits mentionnés par Interactive Lab étaient avérés, il est peu probable qu'une enquête approfondie mène à la conclusion que les allégations d'Interactive Lab constituent une infraction à l'article 102 du TFUE.
- (17) Premièrement, en ce qui concerne les allégations i, ii, iii et vi mentionnées au paragraphe (7) de cette décision, ces pratiques sembleraient relever des prérogatives commerciales normales de Google. En effet, il apparaît justifié que Google cherche à évaluer la qualité des annonces qui lui sont soumises, et qui pourraient donc être montrées à ses utilisateurs. A cet égard, l'utilisation d'un 'score de qualité' semble justifiée. Il paraît normal que le calcul de ce score de qualité fasse intervenir les données historiques accumulées par Google sur chaque annonceur, puisque ces données sont de nature à permettre de mieux évaluer la qualité des annonces de cet annonceur telle que perçue par les utilisateurs de Google. De plus, le fait que ce mode de calcul soit confidentiel, réalisé seulement sous le contrôle de Google elle-même, et que ses mécanismes ne soient pas divulgués au public, semble relever de la protection par Google d'un des éléments fondamentaux de son savoir-faire industriel dans le domaine de la publicité en ligne liée à la recherche.
- (18) Deuxièmement, en ce qui concerne les allégations iv, v, vii, viii et ix mentionnées au paragraphe (7) de cette décision, dans la mesure où les services offerts par Google avec son programme AdWords ne correspondraient pas aux accords commerciaux passés entre Google et ses annonceurs, en particulier en matière d'audience ciblée, de statistiques fournies, de facturation ou de mise en œuvre des enchères, ces allégations porteraient sur de possibles violations contractuelles et ne touchent pas au droit de la concurrence. Si, au contraire, la présentation par Google des services offerts avec son programme AdWords n'était pas contractuelle, il serait loisible à Interactive Lab de contester la légalité de ce comportement sur le terrain de la publicité trompeuse.
- (19) Troisièmement, dans ses observations sur la lettre article 7(1), Interactive Lab admet que "*certaines de [ses] allégations, saisies de façon séparée et donc détachées de leur contexte d'exploitation, ne relèvent pas en effet de l'article 102 [du TFUE]*".¹⁸

¹⁸ Observations sur la lettre article 7(1), paragraphe 41.

- (20) Quatrièmement, la conclusion de la Commission qu'il est peu probable qu'une enquête approfondie mène à la conclusion que les allégations d'Interactive Lab constituent une infraction à l'article 102 du TFUE n'est pas remise en cause par l'affirmation d'Interactive Lab dans ses observations sur la lettre article 7(1) selon laquelle la Commission devrait analyser ses allégations "*en relation [...] les unes avec les autres*"¹⁹ et pas individuellement.
- (21) En effet, Interactive Lab ne donne aucune indication des raisons pour lesquelles il serait plus probable qu'une enquête approfondie mène à la conclusion que ses allégations constituent une infraction à l'article 102 du TFUE si elles étaient analysées de manière groupée plutôt qu'individuellement.
- (22) D'une part, les observations sur la lettre article 7(1) ne couvrent pas les allégations i, ii, et iii. Pour ces allégations, Interactive Lab note "*l'étroitesse du cadre d'analyse retenu*", sans préciser pour autant quel devrait être le cadre alternatif à appliquer, mais admet qu'elles "*pourraient être évacuées selon les arguments proposés par [la Commission]*" et qu'Interactive Lab "*ne conteste pas*" la lettre Article 7(1) à cet égard.²⁰
- (23) D'autre part, concernant les allégations iv, v, vi, vii, viii et ix, les observations sur la lettre article 7(1) se contentent de considérations générales dans lesquelles Interactive Lab réitère ses griefs à l'égard des pratiques alléguées, sans donner de raisons concrètes pour lesquelles il serait probable qu'une enquête approfondie les concernant mènerait à la conclusion qu'elles constituent une infraction à l'article 102 du TFUE.²¹
- (24) Il est d'autant moins probable que cette analyse confirme les dires d'Interactive Lab que le programme AdWords a de très nombreux clients, dont certains comptent parmi les sociétés les plus sophistiquées de l'Internet. Si le fonctionnement des enchères, qui en est l'élément central, était fondamentalement différent de la description qui en est faite publiquement, cela pourrait difficilement passer inaperçu.

3.2.3. Une enquête approfondie sur les allégations d'Interactive Lab nécessiterait la mise en œuvre de moyens disproportionnés

- (25) La Commission est parvenue à la conclusion qu'une enquête approfondie sur les allégations d'Interactive Lab nécessiterait la mise en œuvre de moyens disproportionnés.
- (26) Evaluer plus avant la véracité des allégations d'Interactive Lab nécessiterait une analyse systématique de l'adéquation du mode de calcul par Google du score de qualité des publicités candidates et de leur pCTR. Or, le calcul de ce type de paramètre constitue l'une des aires d'expertise technique avancée de Google. Il fait appel à l'analyse fine des comportements des utilisateurs et des marchands, fondée sur la base des données historiques assemblées par Google. Une telle analyse serait complexe et nécessiterait l'emploi de ressources significatives.

3.2.4. La Commission s'est prononcée dans la lettre article 7(1) sur tous les aspects de la plainte

¹⁹ Observations sur la lettre article 7(1), paragraphe 40, et point (vi).

²⁰ Observations sur la lettre article 7(1), paragraphe 42.

²¹ Observations sur la lettre article 7(1), paragraphes 43 à 46.

- (27) Dans ses observations sur la lettre article 7(1), Interactive Lab affirme que l'allégation iii de la plainte serait constitué de deux allégations distinctes : *"Google calcule le score de qualité sous son arbitrage exclusif en faisant intervenir la perception historique qu'il développe secrètement concernant chaque annonceur"*, et *"Google est donc en position d'imposer, de manière unilatérale, subjective et imperceptible, des modalités différentes de fourniture de son service et des niveaux distincts de facturation à chacun de ses clients"*.²² Or, la lettre article 7(1) ne couvrirait que la première de ces deux allégations.²³
- (28) De plus, dans ses observations sur la lettre article 7(1), Interactive Lab affirme que le l'allégation vii de la plainte serait constitué de deux allégations distinctes : *"Google ne garantit pas à deux annonceurs en concurrence sur AdWords que leurs publicités seront affichées auprès de publics présentant des caractéristiques comparables"*, et *"rapporté à l'occultation de l'existence même du dispatching d'audience dans l'offre AdWords, l'allégation (i) [l'allégation contenue dans la phrase précédente] implique une tromperie sur la prestation vendue"*.²⁴ Or, la lettre article 7(1) ne couvrirait que la première de ces deux allégations.²⁵
- (29) Contrairement aux affirmations d'Interactive Lab dans ses observations sur la lettre article 7(1), la Commission s'est prononcée dans la lettre article 7(1) sur l'ensemble des aspects de la plainte. En effet, la plainte expose ses allégations de manière détaillée et structurée, en les listant en neuf tirets.²⁶ L'analyse préliminaire de la lettre article 7(1) suit précisément ce découpage en neuf tirets.

4. CONCLUSION

- (30) Pour les raisons mentionnées ci-dessus, la Commission est parvenue à la conclusion qu'il n'y a pas de motifs suffisants pour prolonger l'enquête en ce qui concerne l'ensemble des allégations soulevées, et par conséquent rejette la plainte, en application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 773/2004, sans enquête supplémentaire.

5. ETAPES À VENIR

5.1. Possibilité de contester la présente décision

- (31) La présente décision est susceptible de recours devant le Tribunal de l'Union européenne, conformément à l'article 263 du TFUE.

²² Observations sur la lettre article 7(1), paragraphes 38 et 49 à 50.

²³ Observations sur la lettre article 7(1), paragraphes 38, 47 et 85.

²⁴ Observations sur la lettre article 7(1), paragraphe 38 et 48.

²⁵ Observations sur la lettre article 7(1), paragraphes 38, 47 et 85.

²⁶ Plainte, paragraphes 122 et 123.

5.2. Confidentialité

- (32) La Commission se réserve le droit d'envoyer une copie de la présente décision à Google. Par ailleurs, elle peut décider de publier cette décision, ou un résumé de celle-ci, sur son site internet.²⁷ Si vous considérez que certaines parties de la présente décision contiennent des informations confidentielles, je vous saurais gré d'en informer [...], dans un délai de deux semaines à compter de sa réception. Veuillez indiquer clairement les informations en question et expliquer pourquoi vous estimez qu'elles devraient être traitées de manière confidentielle. En l'absence de réponse dans le délai imparti, la Commission considérera que vous estimez que la décision ne contient pas d'informations confidentielles et qu'elle peut être publiée sur le site internet de la Commission ou envoyée à Google.
- (33) À votre demande, votre identité peut être masquée dans la version publiée de la présente décision, mais uniquement si cela est nécessaire pour la protection de vos intérêts légitimes.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission



²⁷ Voir paragraphe 150 de la communication de la Commission concernant les bonnes pratiques relatives aux procédures d'application des articles 101 et 102 du TFUE, JO C 308 du 20.10.2011, p. 6.