



**Décision n° 10-MC-01 du 30 juin 2010
relative à la demande de mesures conservatoires présentée par la
société Navx**

L'Autorité de la concurrence,

Vu la lettre, enregistrée le 16 février 2010 sous les numéros 10/0010 F et 10/0011 M, par laquelle la société Navx a saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques mises en œuvre par les sociétés Google Ireland et Google Inc. sur le marché de la publicité sur internet et a demandé le prononcé de mesures conservatoires sur le fondement de l'article L. 464-1 du Code de commerce ;

Vu les articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne, devenus 101 et 102 du TFUE à compter du 1^{er} décembre 2009 ;

Vu le livre IV du Code de commerce ;

Vu les observations présentées par les sociétés Navx, Google Ireland et Google Inc. et par le commissaire du Gouvernement ;

Vu les décisions de secret des affaires n° 10-DSA-73 du 13 avril 2010 ; n° 10-DSA-76 du 22 avril 2010 ; n° 10-DEC-19 du 30 avril 2010 ; n° 10-DSA-79 du 10 mai 2010 ; n° 10-DSA-80 du 10 mai 2010 ; n° 10-DSA-85 du 18 mai 2010 ; n° 10-DSA-86 du 20 mai 2010 ; n° 10-DSA-87 du 20 mai 2010 ; n° 10-DSA-88 du 20 mai 2010 ; n° 10-DEC-20 du 21 mai 2010 ; n° 10-DSA-89 du 21 mai 2010 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants des sociétés Navx, Google Ireland et Google Inc. entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 26 mai 2010 ;

Adopte la décision suivante :

I. Constatations

A. LA SAISINE

1. L'Autorité de la concurrence a été saisie, le 16 février 2010, d'une plainte de la société Navx dirigée contre des pratiques mises en œuvre par les sociétés Google Ireland et Google Inc. (ci-après Google).
2. Selon la saisissante, Google, qui serait en position dominante sur le marché de la publicité en ligne, notamment liée aux recherches, se serait rendue coupable de plusieurs pratiques constitutives d'abus. Elle aurait également abusé de la situation de dépendance économique dans laquelle se trouvait vis-à-vis d'elle Navx. La plaignante dénonce principalement une rupture brutale des relations contractuelles établies, un refus de vente et une pratique de discrimination.
3. Accessoirement à sa saisine au fond, Navx a sollicité, sur le fondement de l'article L. 464-1 du Code de commerce, le prononcé de mesures conservatoires tendant à faire cesser les pratiques dénoncées.

B. LE SECTEUR DE L'AVERTISSEMENT DES RADARS ET LA SOCIÉTÉ NAVX

1. LE SECTEUR DE L'AVERTISSEMENT DES RADARS ROUTIERS

a) Les différentes solutions

4. Si l'on exclut les détecteurs, dispositifs qui repèrent les ondes émises par les radars, interdits en France, plusieurs solutions permettent d'informer les automobilistes de la présence de radars à partir de données de localisation GPS.
5. La liste des radars fixes est disponible sur le site Internet du ministère de l'intérieur. Ce n'est pas le cas des radars mobiles dont la position peut toutefois être librement communiquée par les particuliers ou les entreprises ayant noté leur emplacement.
6. Les avertisseurs radars (produits proposés par exemple par les sociétés Alerte GPS ou Coyote, concurrentes de Navx) sont des produits dédiés dont les bases de données sont mises à jour par une connexion mobile. Ils permettent d'informer en direct la communauté des utilisateurs de la présence d'un radar. La base de données est donc mise à jour de façon immédiate.
7. Les navigateurs GPS (« global positioning system », système de géolocalisation) peuvent être ou bien vendus sans base de données radar, ou bien avec une base de données préinstallée pour une durée limitée. Les fabricants de navigateurs GPS vendent des bases de données en abonnements mensuel et annuel : la mise à jour se fait soit en connectant le navigateur à un ordinateur par un cordon USB, soit, pour des modèles plus chers équipés d'une carte SIM, mais avec un abonnement plus élevé, par connexion en temps réel au réseau mobile (on parle alors de GPS connectés).

8. Des acteurs indépendants des fabricants de GPS, comme Navx, Alerte GPS ou SCDB proposent également des bases de données téléchargeables à installer sur les navigateurs GPS. La mise à jour se fait en connectant le navigateur à un ordinateur.
9. Depuis peu se développent également des applications dédiées pour les « smartphones » (téléphones mobiles multimédia disposant d'un système d'exploitation pouvant héberger des applications ouvertes) dotés d'une fonctionnalité de navigation GPS.

b) Le régime légal applicables aux différents dispositifs

10. En application de l'article L. 413-2 du code de la route, *« I. – Le fait de fabriquer, d'importer, d'exporter, d'exposer, d'offrir, de mettre en vente, de vendre, de proposer à la location ou d'inciter à acheter ou à utiliser un appareil, dispositif ou produit de nature ou présenté comme étant de nature à déceler la présence ou perturber le fonctionnement d'appareils, instruments ou systèmes servant à la constatation des infractions à la législation ou la réglementation de la circulation routière ou de permettre de se soustraire à la constatation desdites infractions est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. (...)»*.
11. Selon l'article R 413-15 du même code : *« I. – Le fait de détenir ou de transporter un appareil, dispositif ou produit de nature ou présenté comme étant de nature à déceler la présence ou perturber le fonctionnement d'appareils, instruments ou systèmes servant à la constatation des infractions à la législation ou à la réglementation de la circulation routière ou de permettre de se soustraire à la constatation desdites infractions est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe. (amende de 1500 € à 3000 € en cas de récidive)*
Le fait de faire usage d'un appareil, dispositif ou produit de même nature est puni des mêmes peines. (...)»
12. Le caractère légal ou illégal du dispositif dépend donc du fait que celui-ci est ou non de nature à « déceler » ou « perturber » le radar. Le ministère de l'intérieur a précisé la distinction entre avertisseur et détecteur de radar dans une réponse aux services d'instruction en date du 6 avril 2010 (cote 1361) :
« Vous m'avez sollicité afin de connaître la distinction entre "avertisseur" et "détecteur" de radars et sur la légalité des deux systèmes.
Le premier système recourt à une base de données des emplacements des appareils de contrôle automatisé mise à jour à partir des informations diffusées par les services de l'Etat et complétée par les usagers.
Ce système des "avertisseurs" n'entre donc pas dans le champ d'application des articles L. 413-2 et R. 413-15 du code de la route qui interdisent la commercialisation ainsi que la détention ou l'usage de produits de nature à déceler la présence d'instruments servant à la constatation des infractions routières, et dans lequel s'inscrit le second système, celui des "détecteurs".
Aucune distinction n'a à être opérée entre bases de données d'emplacements de radars fixes, déplaçables ou non. »
13. La solution proposée entre autres par Navx, qui recourt à une base de données des emplacements des radars, respecte donc la législation actuellement en vigueur. Celle-ci pourrait toutefois évoluer, le secrétaire d'Etat aux transports ayant rappelé récemment à

propos de ces bases de données : « *C'est un moyen qui, pour l'instant, est légal. (...)* » (article du Figaro cité par Google, cote 1325).

2. LA SOCIÉTÉ NAVX

14. Navx est une société créée à la fin de l'année 2005. Elle commercialise des bases de données de points d'intérêt pour navigateurs GPS et smartphones, ou bien directement auprès des particuliers, ou bien auprès d'entreprises, qui intègrent ces données dans des produits mis à la disposition du public. Les données que collecte et exploite Navx concernent la position des radars (fixes et mobiles) ainsi que la position des stations services et les prix du carburant.
15. Le chiffre d'affaires de Navx s'est élevé en 2009 à un peu plus d'un million d'euros. Ce chiffre a doublé par rapport à 2008 mais la société Navx enregistre pour le moment des résultats en perte.

a) La vente aux particuliers (B2C)

16. Navx commercialise auprès des particuliers un « pack trio », incluant les données de position des radars fixes et mobiles ainsi que le prix des carburants dans les stations services. Le pack est vendu sous deux formes : soit un abonnement mensuel (5,95 euros TTC) renouvelable par tacite reconduction jusqu'à ce que le client décide de résilier ou jusqu'à expiration de sa carte de paiement ; soit un abonnement souscrit pour un an, qui n'est pas renouvelé tacitement, pour 29,90 euros TTC.
17. La vente aux particuliers représentait 85 % de la production en 2008 et 69,7 % en 2009 (sur les neuf premiers mois). La plus grande partie de ces ventes se fait sous la forme de téléchargement de bases de données sur Internet et une part marginale sous la forme d'applications pour smartphones. Cette activité est assez saisonnière, la pointe de consommation de bases de données radar se situant autour de l'été.

b) La vente aux entreprises (B2B)

18. En 2009, la production vendue aux entreprises, principalement des fabricants de GPS représentait environ 30 % du chiffre d'affaires de Navx. Cette activité est constituée pour l'essentiel de la vente de la base de données des positions des stations services et des prix des carburants.

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

1. LE MOTEUR DE RECHERCHE GOOGLE

19. Google est une société fondée en 1998 dont la principale activité rémunérée est la vente de publicité liée aux recherches en ligne et de publicité contextuelle liée au contenu de la page Internet. Le succès de l'entreprise Google est fondé sur la pertinence et l'exhaustivité du moteur de recherche. L'algorithme de classement des pages (PageRank) développé par les fondateurs de l'entreprise a permis d'assurer une pertinence des résultats auparavant jamais

atteinte. Outre la pertinence de l'algorithme, le deuxième axe de développement de Google a été constitué par la recherche de l'exhaustivité de l'indexation du réseau Internet.

20. Google a connu un succès rapide, détrônant les moteurs établis Yahoo, Voilà ou Altavista en France. Dès septembre 2001, selon des statistiques XiTi, Google détenait une part de marché de 30 % des connexions contre 23 % pour Yahoo et 18 % pour Voilà. En 2002, son moteur dépassait les 50 % et fin 2003, les deux tiers, pour atteindre 90 % de part de marché début 2007, position qu'il maintient depuis en France. Yahoo et Bing (de Microsoft) oscilleraient désormais entre 2 et 4 % des connexions.
21. Google s'est en outre engagée dans la diversification de ses activités. Une première voie de diversification vise à renforcer l'exhaustivité du système Google afin de maintenir son avance en termes d'attractivité. Il en est ainsi de la numérisation des collections des bibliothèques universitaires puis de fonds d'éditeurs privés. Google s'efforce par ailleurs d'enrichir la recherche de base par de nouveaux services de recherche spécialisée (ou recherche verticale) : actualités (Google News), comparateurs de prix (Google Product Search aux Etats-Unis), cartographie (Google Maps, enrichi par le développement de Google Street View, service qui fournit des photographies 3D des rues), vidéos (via le rachat de Youtube). Google a également racheté le système d'exploitation pour téléphones mobiles « Android » et lancé la commercialisation de son propre téléphone mobile, le Nexus One, ce qui pourrait lui ouvrir le marché de la publicité sur mobile. Google vient d'ailleurs de finaliser le rachat de la plateforme de publicité sur mobile AdMob. Google a racheté DoubleClick (spécialisé dans les technologies pour la gestion et la diffusion d'annonces). L'entreprise est entrée sur le marché des navigateurs internet (Google Chrome) et a annoncé le développement d'applications en ligne (« cloud computing » ou « informatique dans les nuages »).

2. LA VENTE D'ESPACE PUBLICITAIRE PAR GOOGLE

22. Le « référencement naturel » ressort des résultats de recherche de mots-clés dans les moteurs de recherche. Ce référencement est gratuit pour les éditeurs de sites et en principe neutre du point de vue de l'ordre d'apparition des résultats. Les moteurs de recherche proposent aussi des liens commerciaux (encore appelés liens sponsorisés) qui pointent vers la page internet du site d'un annonceur, contre rémunération. Ces liens commerciaux apparaissent quand un internaute effectue une requête incluant des mots-clés sur lesquels l'annonceur a enchéri, en complément des résultats du référencement naturel.
23. Les liens commerciaux ne sont qu'un type de format publicitaire sur Internet. Par opposition à ces annonces textuelles, on appelle généralement « display » ou « publicité display » des annonces intégrant des éléments graphiques ou illustrés, par exemple des images ou des vidéos. Par ailleurs, les liens commerciaux liés aux recherches dépendent des mots-clés présents dans le texte de la requête effectuée par un internaute dans un moteur de recherche. Il existe d'autres types de ciblage. La publicité dite contextuelle s'efforce de choisir la publicité en fonction du contenu de la page sur laquelle elle est diffusée (site internet, boîte de courrier électronique,...). La publicité comportementale choisit les annonces en fonction de la navigation sur internet de l'internaute. Les publicités contextuelles comme comportementales peuvent se présenter à la fois sous forme textuelle (liens commerciaux) ou sous forme graphique (display). Enfin, « l'e-mailing » correspond à l'envoi d'une publicité par mail, le plus souvent à une base de prospects ciblés.
24. Les moteurs de recherche fournissent leurs services gratuitement sur le marché grand public. L'essentiel des revenus provient de la vente d'espace publicitaire en ligne, activité

évidemment liée à l'activité première de moteur de recherche car la notoriété et l'audience du moteur renforcent l'attractivité de la page de recherche pour les annonceurs. AdWords est le nom du service de vente d'espace publicitaire offert par Google. Il permet à l'annonceur d'associer un ou plusieurs mots clés à ses annonces.

25. Le service AdWords est basé sur un système d'enchères pour l'achat des mots-clés. En pratique, les annonceurs enchérissent sur des mots-clés afin qu'apparaisse un lien commercial, à côté ou au dessus des résultats naturels du moteur Google si les mots clés sont présents dans la requête de l'internaute. L'annonceur paie alors pour chaque « clic » effectué sur les liens commerciaux (on parle de « coût par clic »). Les activités de moteur de recherche et de fourniture d'espaces publicitaires constituent les deux versants d'un marché « biface », où la réussite de la première conditionne l'attractivité de la seconde.
26. Google peut également fournir une fonctionnalité de recherche sur la page d'un éditeur de site partenaire dans le cadre d'un partenariat avec Google, via le programme AdSense for Search. Ce moteur de recherche local affiche des résultats naturels, qui peuvent être limités au site ou centrés sur le site, et de la publicité liée aux recherches. Les revenus de publicité sont partagés entre Google et le site.
27. Le programme AdSense for Content permet quant à lui l'affichage de publicités (images ou liens commerciaux) liées au contexte de la page. En fonction des mots présents dans la page d'un site partenaire, d'un blog, ou d'une messagerie électronique telle que Gmail, Google affiche des publicités pertinentes choisies parmi celles d'annonceurs souhaitant recourir à ce format publicitaire.

D. LES PRATIQUES DÉNONCÉES

28. Google et Navx ne sont pas des entreprises concurrentes. Leurs relations sont de type client / fournisseur. Navx, qui utilisait le service de publicité AdWords de Google pour vendre en ligne ses bases de données, reproche essentiellement à Google d'avoir mis un terme de manière brutale, injustifiée et discriminatoire à leurs relations.
29. Après avoir présenté le fonctionnement du service AdWords de Google (1) et la nature des relations entre Navx et Google (2), l'Autorité exposera ci-après la politique de contenus AdWords de Google concernant les dispositifs de contournement des contrôles routiers et sa mise en œuvre, notamment vis-à-vis de Navx, telle qu'elle ressort de l'instruction (3).

1. LE CONTRAT ADWORDS ET LES RELATIONS DE GOOGLE AVEC LES ANNONCEURS

a) Le compte AdWords

30. Tout annonceur peut créer un compte sur le site Internet d'AdWords. Chaque annonceur gère lui-même son compte à l'aide d'outils mis à disposition par Google. Dans ses premières observations, Google précise que « *néanmoins, dans certains cas, un chargé de compte entretient une relation directe avec l'annonceur* ».
31. L'annonceur peut, à partir de son compte, créer des campagnes publicitaires ; il peut définir le budget quotidien, le ciblage géographique et linguistique, la catégorie de sites sur laquelle il souhaite afficher ses annonces, les dates de début et de fin de la campagne.

32. Chaque campagne peut comporter plusieurs groupes d'annonces, constitués eux-mêmes de plusieurs annonces rédigées par l'annonceur, qui choisit les mots clés, les emplacements sur lesquels les annonces sont diffusées et le niveau des enchères. Le format le plus couramment utilisé est l'annonce textuelle ou lien commercial. Il comprend généralement un titre, une description de deux lignes, l'adresse URL du site internet de l'éditeur et celle de la page de renvoi, c'est-à-dire la page web précise qui s'affiche lorsqu'un internaute clique sur l'annonce.
33. A chaque fois qu'un internaute lance une recherche sur la page du moteur Google ou sur un site partenaire du réseau de recherche (AdSense for Search) ou lorsqu'il consulte la page d'un site partenaire du réseau de contenu (AdSense for Content), Google identifie toutes les annonces qui correspondent potentiellement aux attentes de l'internaute et une procédure d'enchères permet de sélectionner les annonces diffusées et leur ordre d'apparition. Le classement ne dépend pas seulement de l'enchère maximale fixée par l'annonceur. Intervient également un indicateur de pertinence fixé par Google et appelé « *niveau de qualité* », lequel dépend du taux de clics anticipé (nombre de clics rapporté au nombre d'affichages), entre autres facteurs. Google justifie l'existence de cet indicateur par le souhait d'offrir des liens commerciaux pertinents pour les consommateurs et de maximiser le nombre de « clics » effectifs.
34. Le paiement pour les annonces liées aux recherches est systématiquement fait au coût par clic – CPC. Pour les annonces diffusées sur le réseau de contenu, il est aussi possible de choisir le paiement en fonction du coût par millier d'impressions (ou affichages) de l'annonce – CPM.

b) Le contrat AdWords

35. La majorité des annonceurs s'inscrivent sur le programme AdWords par le biais d'une procédure en ligne.

i. Les éléments constitutifs du contrat AdWords

36. Pour ouvrir un compte, chaque annonceur doit accepter les conditions générales de publicité.
37. Le contrat est constitué (i) par les « *Conditions Générales* ; (ii) *tout document faisant référence à ces conditions générales (y compris la Page de Garde le cas échéant) et les documents successifs qui sont incorporés par référence dans ce Contrat* ; (iii) *les Règlements* et (iv) *tout autre document signé par les parties et dont celles-ci acceptent qu'il incorpore les présentes [conditions générales]* » (article 1 des conditions générales).
38. Le contrat est conclu entre l'annonceur et Google Ireland Limited. Pour un compte ouvert en France, il est précisé (article 21) que « *le présent Contrat sera régi et interprété conformément à la loi française. Les parties conviennent de soumettre à la compétence exclusive des juridictions matériellement compétentes à Paris tout litige relatif ou lié au présent Contrat* ».
39. Les « *Règlements* » désignent les règlements sur les contenus (*content policies*) consultables à tout moment à l'adresse <http://www.google.com/policies>. Les contenus réglementés sont variés et concernent par exemple la drogue, les feux d'artifice, les stéroïdes anabolisants, la publicité politique, la prostitution, les demandes de dons. Ils peuvent être plus stricts que la loi applicable. Google peut ainsi refuser de diffuser des annonces sur des sujets considérés comme sensibles.
40. Google se réserve le droit d'accepter ou de refuser toute annonce diffusée sur la plate-forme AdWords à sa seule discrétion (article 4.6 des conditions générales).

ii. La modification unilatérale du contrat

41. Les règlements sur les contenus, qui sont incorporés au contrat, peuvent être modifiés à tout moment de manière unilatérale par Google (article 20).
42. Dans ses premières observations, Google affirme qu'en « *pratique, les modifications sont généralement mises en places de manière progressive en assurant la meilleure information possible des annonceurs susceptibles d'être concernés* ».
43. Elle a précisé, en réponse à une question posée en audition : « *avant l'introduction de nouvelles règles, Google identifie à l'aide de mots clés les annonceurs potentiellement concernés et s'efforce de leur assurer la meilleure information possible* ». (cote 2509)
« En pratique, lorsque Google introduit ou révisé une règle relative aux contenus AdWords dans un sens imposant de nouvelles restrictions aux annonceurs, elle identifie généralement les annonceurs dont les annonces sont potentiellement concernées. Les gestionnaires de comptes sont informés de la nouvelle règle et sont chargés d'en informer les annonceurs.
Les annonceurs AdWords dont les annonces n'enfreignent pas la nouvelle règle à la date de son entrée en vigueur ne sont informés que s'ils créent par la suite des annonces détectées par les filtres de Google ou lors de contrôles manuels. Les annonceurs qui reçoivent un e-mail de refus contenant un lien hypertexte vers la nouvelle règle sont ainsi informés de la nouvelle règle. » (réponse à la question 7 du questionnaire du 11 mai).
44. Par ailleurs, selon Google (questionnaire du 11 mai), « *lorsque le texte des Conditions Générales AdWords est actualisé par Google, les annonceurs doivent à nouveau les accepter (ou les refuser) dans leur intégralité. Les Conditions Générales actualisées contiennent un lien direct vers les règlements AdWords relatifs aux contenus* ».

iii. La résiliation unilatérale du contrat

45. L'article 15.2 précise qu'il « *pourra être mis fin au présent Contrat avec effet immédiat par l'une ou l'autre partie sur notification écrite (y compris une notification par e-mail) à l'autre partie* ».
46. Google se réserve ainsi le droit de suspendre un compte si les règlements sur les contenus ne sont pas respectés.
47. Toutefois, lors de l'audition de ses représentants par le rapporteur, Google a déclaré qu'« *il y a un système de trois avertissements préalables avant un avertissement définitif disant que le compte sera suspendu, avec prise de contact préalable* ».

c) Les différents types d'échanges entre Google et un annonceur

48. Les relations entre Google et un annonceur donnent lieu à de nombreux échanges, dont certains ont un caractère largement automatisé. Ces échanges peuvent revêtir de nombreuses formes parmi lesquelles :

i. Les alertes de refus d'une annonce

49. Ces alertes prennent la forme d'un message électronique (mail) envoyé par le compte adwords-noreply@google.com dont le titre est « *Etat d'approbation de votre annonce AdWords* ». Le texte, identique dans chaque message, précise que « *lors de l'examen de votre compte, nous avons remarqué que certains de vos mots clés ou annonces ne respectaient pas nos consignes de rédaction.* » Suivent alors, par campagne et groupes d'annonces, la liste des annonces concernées avec pour chaque annonce le texte, la mesure prise (ex : « *Suspendue -*

Révision en attente ») et l'identification du ou des « *Problème(s)* ». Dans le cas particulier de Navx, le problème est identifié sous les termes : « *Dispositifs de contournement des contrôles routiers* ».

50. Le mail comprend encore une liste de suggestions. Dans le cas de Navx, un paragraphe rappelant le règlement sur les dispositifs de contournement des contrôles routiers est repris autant de fois qu'il y a d'annonces suspendues.
51. Le mail se conclut par « (...) *Votre annonce et vos mots -clés ont été suspendus pour le moment.*

Si un mot-clé a été suspendu, il ne déclenche plus la diffusion de l'annonce qui lui est associée.

Si une annonce a été suspendue, vous pouvez la modifier et enregistrer vos modifications afin de soumettre à nouveau l'annonce automatiquement, pour qu'elle soit réexaminée.

Ce message a été envoyé à partir d'une adresse de notification qui n'accepte pas d'e-mail entrant. Merci de ne pas répondre à ce message.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à nous contacter par l'intermédiaire du centre d'aide AdWords à l'adresse

<https://adwords.google.com/support/aw/bin/static.py?page=guide.cs&quide=22033&hl=fr>.

Cordialement,

L'équipe Google AdWords

Alertes par e-mail : pour ne plus être averti par e-mail en cas de refus de vos annonces, modifiez le paramétrage des notifications, dans la section "Préférences de compte" de l'onglet "Mon compte" ».

52. Google présente ces alertes comme des avertissements automatiques : « *l'avertissement automatique est dans la langue de l'annonceur* » (cote 2509), « *les e-mails automatiques* » (cote 2507).

ii. Des échanges écrits avec le chargé de compte

53. Tous les annonceurs n'ont pas une relation directe avec un chargé de compte. Google a précisé, en réponse au questionnaire du 11 mai : « *Afin de fournir un service efficace aux millions d'annonceurs AdWords dans le monde, Google a recours aux e-mails pour l'essentiel de ses communications. Google fournit également un service additionnel à certains annonceurs en leur attribuant un gestionnaire de compte.* » Navx a été assisté par trois chargés de compte. Ceux-ci adressaient directement des mails.
54. De tels e-mails comportent en signature le nom du chargé de compte, suivi de son adresse e-mail et de son numéro de téléphone. Il est possible de répondre à ces mails.
55. Ces échanges peuvent traiter de sujets divers : prise de rendez-vous téléphonique, invitation à une réunion, proposition d'aide à l'optimisation des campagnes ou de divers services commerciaux. Les mails peuvent aussi rappeler le contenu d'un entretien téléphonique (cote 969) ou envoyer des documents promis lors d'une réunion (cote 1375).

iii. Des mails d'avertissement envoyés par le chargé de compte

56. Dans la catégorie des échanges précédents entre l'annonceur et le chargé de compte, on peut placer à part des mails mettant l'accent sur le non respect d'un règlement et demandant la

mise en conformité avec les consignes. Navx a reçu un mail de ce type le 24 septembre 2009, intitulé « *Problème lié à l'utilisation des termes "Détection de radars"* » (cote 1959).

iv. Des e-mails d'avertissement envoyés par le « Service Client AdWords »

57. Navx a reçu un mail de ce type le 3 novembre 2009. Ce mail qui se présente par deux fois comme un « *dernier avertissement* » menace l'annonceur de la suspension de tous ses comptes Google.

v. Les échanges téléphoniques

58. Selon Google, pour les annonceurs qui disposent des services d'un gestionnaire de compte, « *les gestionnaires de comptes fournissent aux annonceurs un suivi par téléphone, sans coût supplémentaire pour ces derniers* » (réponses au questionnaire du 11 mai).

2. LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE GOOGLE ET NAVX

a) La place de Navx parmi les clients de Google

59. Dans ses premières observations, Google qualifie Navx de « *client important* » (point 130), « *Navx était l'un des meilleurs clients du groupe 'technologie' de Google en France* » (point 145).
60. Google fournit des services de gestion de compte spécifiques à ses annonceurs les plus importants via son département Dedicated Customer Services (DCS). Le DCS est organisé par industrie : il comprend ainsi une unité technologie. En 2009, l'unité Technologie était divisée en une branche B2B (commerçant à commerçant) et une branche B2C (commerçant à consommateur), Navx faisant partie de la branche Technologies B2C.
61. Selon Google (réponse 9 au questionnaire du 11 mai), « *Navx était l'un des 12 annonceurs B2C dont les dépenses ont été les plus importantes en France pour chacun des trois premiers trimestres de l'année 2009* ».
62. En février 2007, Navx a bénéficié de la facturation mensuelle avec limite de crédit à 15 000 €. La limite a été relevée à 30 000 € en juillet 2007, puis à 44 000 € en novembre de la même année (annexe 21 de la saisine).

b) La place de Google AdWords dans la communication de Navx

i. L'utilisation par Navx du service AdWords

63. Les dépenses de publicité que Navx a consacrées à Google se sont élevées à 402 838 euros en 2008 et 327 243 euros en 2009 (cote 168).
64. Les dépenses de publicité de Navx sur AdWords représentaient en 2008 94,4 % de la production vendue aux particuliers (et 80,7 % du chiffre d'affaires). En 2009, sur les neuf premiers mois, la publicité sur AdWords compte pour 55,9 % de la production vendue aux particuliers. Comme indiqué ci-après, cette évolution résulte d'un accroissement de l'efficacité des campagnes AdWords de Navx.
65. Sur l'année 2009, la publicité sur AdWords a représenté près de 85 % des dépenses de Navx en communication (bilan et compte de résultat au 31 décembre 2009). Il faut remarquer qu'à compter de la mi-2009, Navx a eu recours à l'envoi de messages électroniques (e-mailing) en adressant des relances à la base des internautes inscrits sur son site. De même que les efforts

d'optimisation du classement en référencement naturel sur les moteurs de recherche, l'e-mailing n'est pas retracé dans les dépenses suivantes, car il ne correspond pas à une dépense comptable.

publicité	3,48 %
publicité google	84,91 %
publicité msn	1,88 %
publicité yahoo	3,23 %
publicité splio	2,52 %
publicité facebook	0,82 %
foires expositions	3,04 %
cadeaux publicité - presse	0,00 %
cadeaux à la clientèle	0,09 %
catalogues et imprimés	0,02 %

ii. La part attribuable à AdWords dans les ventes de Navx

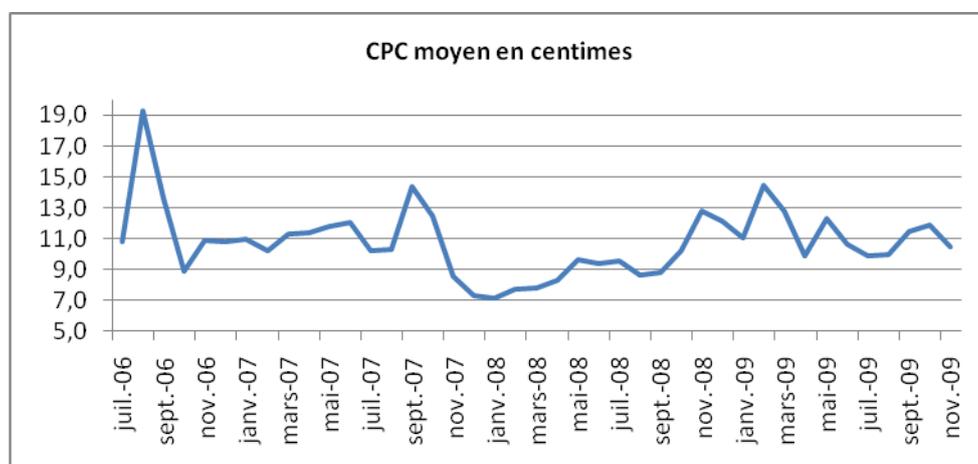
66. Pour ce qui est des ventes réalisées, il est possible de tracer les achats directement redevables à un clic sur une publicité liée aux recherches d'AdWords. En effet, Navx a eu recours à la fonctionnalité « *tracking conversion* » de son compte AdWords qui permet d'évaluer les conversions de « clics » en achats sur un lien commercial. Ainsi, mois par mois, Navx connaît le montant des encaissements attribuables à un clic sur une annonce AdWords (colonne « *Cash HT généré directement par Adwords selon Tracking conversion adwords* », cote 2420). Ce montant TTC peut être rapporté au montant des encaissements dus aux nouveaux abonnements (c'est-à-dire la somme des « *encaissements dus à de nouveaux abonnements via le web* » et des « *encaissements dus à de nouveaux abonnements via l'e-mailing* ») afin d'estimer l'importance des ventes aux particuliers attribuables directement à AdWords.
67. Les encaissements dus aux « *renouvellements automatiques* » (ce qui signifie, par convention comptable de Navx, les prélèvements automatiques à partir du deuxième mois pour les abonnements mensuels tacitement renouvelables) sont attribuables à un clic direct sur une annonce AdWords dans des proportions en principe comparables mais qui dépendent de la répartition entre abonnements mensuels et abonnements annuels dans les encaissements suivant un clic sur AdWords, donnée qui n'est pas disponible.
68. Les données statistiques sont récapitulées dans le tableau suivant, pour la confection duquel les encaissements TTC dus aux nouveaux abonnements de la cote 1006 ont été convertis en, sommes hors taxes (HT) :

MOIS	Encaissements HT dus aux nouveaux abonnements via le web	Encaissements HT dus aux nouveaux abonnements dus à l'emailing	Encaissements HT dus aux nouveaux abonnements	Cash HT généré directement par AdWords	Cash HT généré directement par AdWords (en % des encaissements nouveaux abonnements)
janv-09	38 525	0	38 525	27 539	71,5 %
févr-09	34 469	0	34 469	28 501	82,7 %
mars-09	36 980	0	36 980	30 216	81,7 %
avr-09	45 517	16 421	61 938	40 447	65,3 %
mai-09	46 935	22 541	69 476	42 089	60,6 %
juin-09	50 441	8 269	58 710	47 373	80,7 %
juil-09	74 807	36 641	111 448	71 516	64,2 %
août-09	51 649	24 514	76 163	47 851	62,8 %
sept-09	33 053	15 528	48 581	31 447	64,7 %
oct-09	33 267	13 101	46 368	31 956	68,9 %
nov-09	14 282	9 765	24 047	9 887	41,1 %
déc-09	7 215	14 523	21 738	0	0,0 %
janv-10	6 720	9 217	15 936	0	0,0 %
févr-10	6 129	10 540	16 669	0	0,0 %
mars-10	6 334	7 409	13 742	0	0,0 %

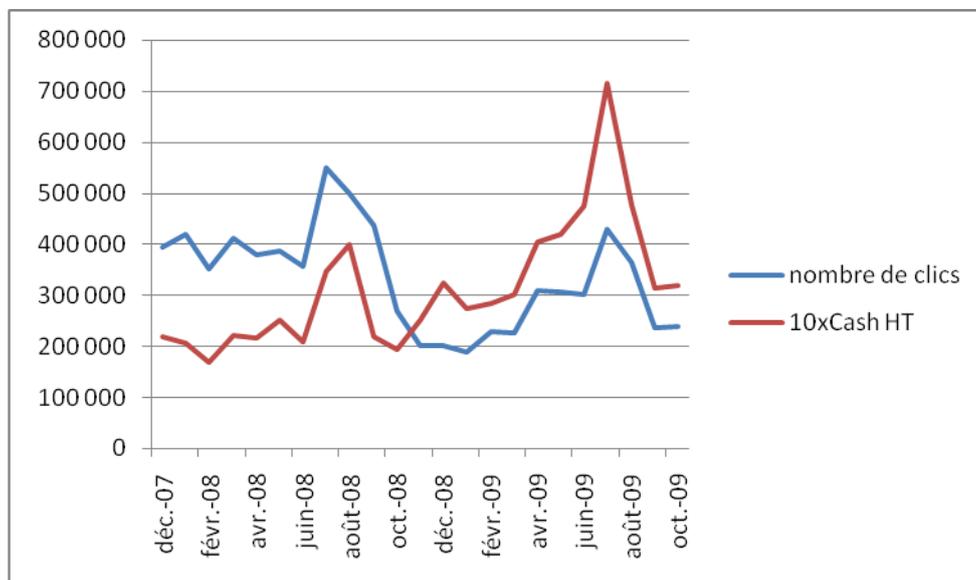
69. Les encaissements directement attribuables à un clic sur une annonce AdWords (sans prendre en compte l'e-mailing, cf. discussion § 149 à 161) ont donc représenté sur la période allant de janvier à octobre 2009 entre 60,6 % et 82,7 % des encaissements HT dus aux nouveaux abonnements (premier mois pour les abonnements mensuels et paiement intégral pour les abonnements annuels).

iii. Evolution au cours du temps

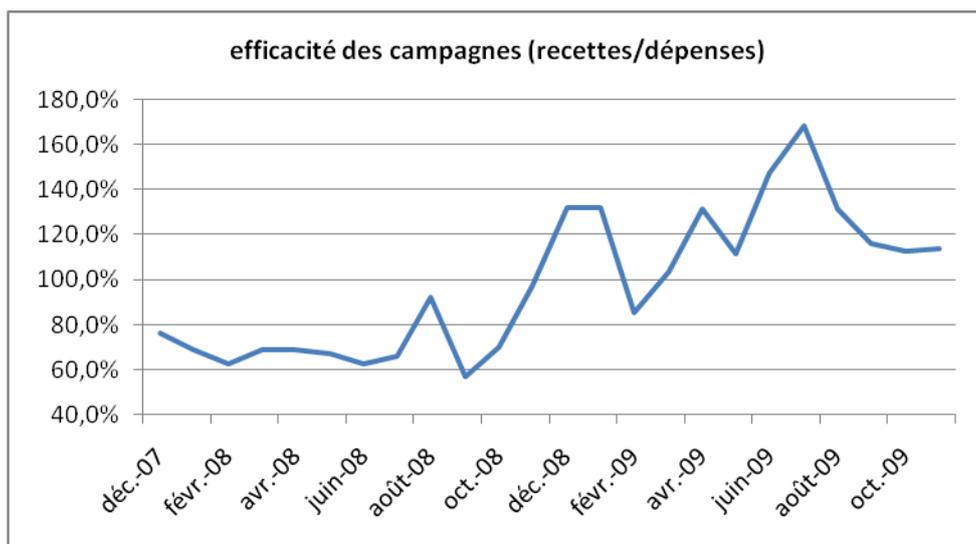
70. Depuis l'ouverture du compte AdWords de Navx en juillet 2006, le coût par clic payé par Navx pour l'utilisation de ce service est resté relativement stable autour de 10 centimes d'euro si l'on excepte les fluctuations saisonnières. On note, de début 2008 à novembre 2009, une légère tendance haussière :



71. Hors effet saisonnier, le nombre de clics a eu tendance à baisser régulièrement entre décembre 2007 et octobre 2009. En revanche, et toujours hors effet saisonnier, les ventes directement attribuables à AdWords ont augmenté sur la même période.



72. L'efficacité des campagnes de Navx sur AdWords s'est accrue au cours du temps. Celle-ci peut être estimée par le rapport entre les ventes dues à un clic sur un lien commercial de Google et les dépenses de publicité de Navx sur son compte AdWords. Ce rapport donne une idée de l'évolution de l'efficacité des campagnes, même si, dans les recettes attribuables à Google, ne sont pas comptabilisés les prélèvements automatiques à partir du deuxième mois pour un abonnement mensuel tacitement reconductible conclu que le client ait cliqué sur une publicité AdWords. Le ratio est exprimé en pourcentage :



3. LA POLITIQUE DE CONTENUS ADWORDS DE GOOGLE CONCERNANT LES DISPOSITIFS DE CONTOURNEMENT DES CONTRÔLES ROUTIERS ET SA MISE EN ŒUVRE

a) Les règlements AdWords relatifs aux dispositifs de contournement des contrôles routiers

73. Dans sa version française, le règlement Google comprend un titre et trois paragraphes. Il est rédigé comme suit :

« Dispositifs de contournement des contrôles routiers »

Ne faites pas la promotion des dispositifs de contournement des contrôles routiers qui permettent de contourner la loi.

La publicité pour les brouilleurs de radars, les dispositifs de masquage des plaques d'immatriculation, les appareils de modification des signaux de circulation et autres produits apparentés n'est pas autorisée.

Par ailleurs, la publicité en faveur de détecteurs de radars ou de tout autre appareil permettant au conducteur de commettre des infractions au code de la route ou d'éviter la détection de ses infractions est interdite en Allemagne, en France, en Belgique, au Luxembourg, en Pologne ou en Suisse. »

74. Selon les explications de Google (cote 2509), avant 2008, « les règles de Google relatives aux dispositifs de contournement des contrôles routiers étaient mondiales et ne contenaient que la phrase générale » du deuxième paragraphe.
75. En 2008, Google a « rajouté une deuxième phrase à ses règles », correspondant au troisième paragraphe ci-dessus. Une telle présentation fait du premier paragraphe une sorte de chapeau de la règle, ou un sous-titre.
76. La rédaction en langue anglaise, ci-dessous, que Google a fournie spontanément le jour de l'audition, présente des nuances et semble davantage insister sur la légalité des dispositifs (« *don't promote illegal traffic devices that evade traffic laws* »). Google a confirmé qu'il n'y avait « *pas de différence entre ces deux versions* » (cote 2509).

« Traffic Devices »

Don't promote illegal traffic devices that evade traffic laws.

Advertising is not permitted for the promotion of radar jammers, licence plate covers, traffic signal changers and related products.

In addition, advertising is not permitted for the promotion of radar detectors and any related device capable of allowing a driver to commit traffic offences or to avoid detection for traffic offences in Germany, France, Belgium, Luxembourg, Poland or Switzerland. »

77. Il ressort des éléments de l'instruction que Google considère que c'est la phrase complémentaire introduite en 2008 qui vise les activités de Navx. On constate que la lettre du règlement ne vise explicitement ni les avertisseurs ni les bases de données téléchargeables.
78. Google a affirmé que lorsqu'une règle relative aux contenus est introduite ou révisée dans un sens plus restrictif, les annonceurs dont les annonces sont potentiellement concernées sont généralement identifiés et informés. « *En ce qui concerne les dispositifs de contournement des contrôles routiers, les gestionnaires de comptes ont été informés de l'identité des clients potentiellement affectés le 5 juin 2008. Il leur appartenait ensuite de les en informer. La nouvelle règle est entrée en vigueur le 15 juillet 2008* » (questionnaire du 11 mai).

79. Par ailleurs, les alertes de refus d'annonces envoyées à Navx reprenaient les termes du règlement, mais sans en constituer la copie exacte :

« *SUGGESTIONS* :

-> *Contenu : La réglementation Google actuelle n'autorise pas la publicité pour les sites Web proposant des produits permettant de contourner les contrôles routiers. Ceux-ci incluent, sans s'y limiter, les brouilleurs de radars, les diffuseurs de laser, les brouilleurs de laser, les dispositifs et sprays de masquage des plaques d'immatriculation et les appareils de modification des signaux de circulation. En outre, la publicité pour les détecteurs de radars en Allemagne, en France, en Belgique, au Luxembourg, en Pologne ou en Suisse n'est pas autorisée. Conformément à nos conditions générales en matière de publicité, Google se réserve le droit de refuser des annonces ou d'arrêter la diffusion d'une campagne publicitaire à tout moment, quelle qu'en soit la raison. »*

b) Les échanges entre Google et Navx et la suspension du compte AdWords

80. Le compte AdWords de Navx a été ouvert en juillet 2006 et suspendu le 13 novembre 2009. Durant cette période, plusieurs types d'échanges sont à signaler. Certains suggèrent l'existence de relations commerciales soutenues. D'autres permettent de retracer les épisodes ayant conduit à la fermeture du compte AdWords de Navx.

i. Les optimisations des campagnes proposées par Google

81. Google a régulièrement proposé à Navx des optimisations de ses campagnes publicitaires. Ces optimisations successives peuvent expliquer l'augmentation de l'efficacité des campagnes AdWords de Navx.
82. Ainsi, en février 2007, un mail de Google intitulé « *Votre optimisation AdWords est prête* » informe Navx que « *suite à votre entretien avec Laurent au Salon Business Online, nous avons établi une proposition d'optimisation de votre campagne Radar / Recherche en tenant compte de vos objectifs publicitaires* » (cote 644).
83. Navx a été invité par le chargé de comptes à participer à divers événements commerciaux, comme la première Google academy en novembre 2007 (cote 1386), la journée de l'annonceur en mars 2008 (cote 1385).
84. Le 22 mai 2009, le chargé de comptes informe Navx qu'il a « *analysé [son] compte pour trouver un moyen de diffuser [ses] annonces davantage sans pour autant que cela ait un impact négatif sur [son] taux de clic (CTR)* » (cote 1373)
85. Dans un mail du 10 juin 2009 intitulé « *Suite à notre entretien téléphonique de ce jour* », le chargé de comptes informe Navx que « *Régis, spécialiste en optimisation, s'occupera de la création de la campagne saisonnière dont nous avons parlé. J'ai fait le nécessaire pour que celle-ci soit disponible le 23 juin au plus tard* » (cote 1380). Le 17 juin 2009, le chargé de compte propose une rencontre dans les bureaux parisiens de Google le 26 juin, afin de « *présenter en personne l'analyse des performances de vos mots-clés et l'optimisation réalisée par Régis (...)* » (cote 1378). Cette rencontre est confirmée par un mail du 18 juin : « *nous nous entretiendrons au sujet de la nouvelle campagne saisonnière et je vous présenterai l'analyse des performances de vos mots-clés* » (cote 1377).
86. Le 26 juin 2009, après la rencontre, le chargé de comptes transmet par e-mail les documents présentés (cote 1375). Les documents comprennent un rapport sur la performance des mots-clés auquel est annexée la liste des mots-clés utilisés par Navx. Le rapport de performance

« propose une analyse de la performance » des mots-clés en fonction du coût par acquisition cible indiqué par Navx. Il donne ensuite des « recommandations » afin d'atteindre les objectifs publicitaires.

87. Pour les mots-clés à « faible trafic », le rapport du chargé de comptes donne le conseil suivant « vous pouvez en effet générer un trafic pertinent et augmenter vos conversions avec un CPA¹ correspondant à votre cible. Pour cela, nous vous conseillons d'améliorer le niveau de qualité et la position de ces mots-clés ». Le point 2 des recommandations est « augmenter la position des mots-clés », par exemple en ajustant « le CPC des mots-clés pertinents afin d'assurer une meilleure position et générer plus de trafic ciblé » (cote 2723). Parmi ces mots-clés à faible trafic on compte « alertes radar », « alertes radars France » « avertisseur anti-radar », « avertisseur de radar France », « détecteur de radars », « détecteur radar France » (cotes 2762, 2763, 2768).
88. Selon le rapport du chargé de compte, les mots-clés avec un CPA inférieur au CPA cible « sont stratégiques » et il est « possible d'en tirer un plus grand profit de plusieurs façons ». La première recommandation pour « maximiser la performance de ces mots-clés » est d' « ajuster les CPCs de ces mots-clés à faible CPA afin d'assurer la position qui vous apporte le plus de conversions. » (cote 2719). Parmi les mots-clés concernés, on trouve « alerte radars gps », « avertisseur de radar fixe », « carte radars gps », « détection radars », « détection radars gps » (cotes 2762, 2767, 2771).
89. Pour les mots clés « invisibles », c'est-à-dire ceux pour lesquels à l'issue de l'enchère Navx se retrouve au-delà de la dixième position et voit son lien commercial s'afficher en deuxième page ou au-delà de sorte que leur taux de conversion ne peut être évalué faute de clics suffisants, le rapport du chargé de compte recommande « d'ajuster le CPC afin d'améliorer leur position et tester leur performance en terme de trafic et de ROI ». La recommandation numéro 2 est d' « augmenter le CPC des mots-clés pertinents pour une meilleure position et analyse[r] leur performance en terme de CPA » (cote 2724). Parmi les mots-clés invisibles, on compte principalement des mots clés en lien avec l'activité carburant de Navx (comme « carburant automobile » « diesel France » ou « gasoil caen », cotes 2820, 2909, 2917), des mots-clés dans des langues étrangères (« avisadores de radar », cote 3006) mais aussi « détecteur de radar fixe » (cote 2768).
90. Le 15 octobre 2009, le chargé de comptes relance M. X..., directeur général délégué de Navx. Dans un e-mail dont le sujet est « Google AdWords : votre chargé de compte », il l'informe que « ce service gratuit est réservé à nos annonceurs les plus performants et je me propose de vous aider à améliorer vos campagnes publicitaires afin d'obtenir un meilleur retour sur investissement ». Il ajoute : « également, je souhaiterais organiser un rendez-vous téléphonique à une date qui vous conviendrait afin de me présenter et de nous entretenir des performances de vos campagnes. J'attends votre retour » (cote 1371).

ii. Les suspensions d'annonces

91. Des e-mails automatiques de refus d'annonces ont été envoyés à Navx, pour un total de plusieurs centaines d'annonces aux dates suivantes : 30 octobre 2008, 11 mars 2009, 3 avril 2009, 4 mai 2009, 29 juillet 2009, 3 septembre 2009, 21 septembre 2009, 29 octobre 2009.

¹ CPA : coût par action. L'action renvoie ici à l'acte d'achat.

92. Navx indique avoir alors appelé le chargé de comptes et expliqué que son produit n'était pas un détecteur de radar. Les annonces ont alors été réactivées.
93. En revanche, à partir du 2 novembre 2009, il n'a plus été possible pour Navx d'obtenir la réactivation des annonces en appelant le chargé de comptes. Par ailleurs, le nombre d'annonces suspendues a été beaucoup plus important et ne s'est pas limité à de nouvelles annonces ou à des annonces modifiées mais a aussi concerné des annonces alors actives.
94. Après le 2 novembre 2009, les e-mails avertissant de suspensions d'annonces datent des 2, 3, 4, 6, 9, 10 et 20 novembre 2009. Les annonces ne seront plus rétablies.

iii. Les avertissements écrits des 24 septembre 2009 et 3 novembre 2009

95. Le 24 septembre 2009, le chargé de comptes a adressé à Navx un e-mail intitulé « *Problème lié à l'utilisation des termes "Détection de radars"* » (cote 1959).
96. Le corps du texte avertissait Navx que ses « *efforts de mise en conformité avec nos consignes peuvent éviter que ces refus récents se multiplient à l'avenir et n'engendrent un problème potentiellement plus sérieux (...) selon nos données, votre compte a reçu plusieurs notifications de refus concernant la promotion des dispositifs de contournement des contrôles routiers - détecteur de radars* ». Le chargé de comptes précisait : « *nous serions heureux de clarifier nos réglementations ou de discuter avec vous des options de modification proposées pour vos campagnes* ».
97. Trois jours avant cet e-mail concernant un « *Problème lié à l'utilisation des termes "Détection de radars"* », Navx avait reçu un e-mail de suspension d'annonces dont certaines faisaient en effet allusion à la « *détection* » des radars.
98. Le 3 novembre 2009, après la suspension de très nombreuses annonces la veille, le chargé de comptes informe Navx qu'il n'y aura pas de possibilité de réactivation et l'invite à s'adresser par e-mail au service juridique de Google. Navx reçoit ensuite un mail intitulé « *Votre compte AdWords ne respecte pas les règles en matière de publicité* ».
99. Adressé par « *l'équipe AdWords de Google* », ce message, qui comprend deux fois « *dernier avertissement* », explique que malgré le refus de plusieurs de ses annonces, Navx a continué à soumettre des annonces « *non conformes à notre règlement sur les détecteurs de radars* » et poursuit en rappelant que « *la réglementation Google actuelle n'autorise pas la publicité pour les sites Web proposant des produits permettant de contourner les contrôles routiers. Ceux-ci incluent, sans s'y limiter, les brouilleurs de radars, les diffuseurs de laser, les brouilleurs de laser, les dispositifs et sprays de masquage des plaques d'immatriculation et les appareils de modification des signaux de circulation. En outre, la publicité pour les détecteurs de radars en Allemagne, en France, en Belgique, au Luxembourg, en Pologne ou en Suisse n'est pas autorisée* ».
100. L'e-mail informe Navx que s'il soumet à nouveau de telles annonces, tous ses comptes Google AdWords seront définitivement suspendus. Google recommande à Navx de retirer « *tout contenu relatif aux dispositifs de contournement des contrôles routiers* », si la société souhaite que ses comptes restent actifs.

iv. Les mails adressés par Navx et la suspension du compte

101. Le 2 novembre 2009, le chargé de comptes AdWords ayant informé Navx que les annonces ne seraient pas rétablies et que la décision était irrévocable (cote 1363, PV d'audition de Navx), l'entreprise a envoyé un certain nombre d'e-mails.

102. Le 2 novembre 2009, M. Y..., PDG de Navx, envoie au chargé de comptes un courrier en anglais « *exprimant notre surprise concernant l'arrêt brutal de nos campagnes publicitaires sur AdWords* ». Il lui demande « *de bien vouloir passer ce document à qui de droit afin que nous puissions rapidement rétablir nos campagnes* » (cote 969).
103. Le courrier en anglais (cotes 971 et 972, traduction 973 et 974), se fondant sur la version anglaise du règlement « *don't promote illegal traffic devices that evade traffic laws* », développe un argumentaire sur la légalité du service proposé.
104. Le 3 novembre 2009, le chargé de comptes incite Navx à entrer en contact avec le service juridique de Google : « *Je viens de m'entretenir avec M. X... Comme discuté avec lui, je vous invite à adresser votre e-mail précédent à l'adresse suivante : juridique@google.com* » (mail du 3 novembre 2009, cote 969).
105. Le 5 novembre 2009, Navx adresse au directeur de Google Ireland une mise en demeure de rétablir son compte sous 48 heures après réception de la lettre. L'accusé de réception confirme que la lettre est arrivée le 9 novembre (cotes 976 et suivantes).
106. Le 10 novembre 2009, Navx écrit à un contact de Google France. La réponse, adressée le 13 novembre 2009, livre les éléments de réponse des personnes compétentes sur le dossier que le contact parisien a consultés. Google confirme qu'il refuse la publicité ou la vente des détecteurs de radars en France.
107. C'est le 13 novembre 2009 que Navx, qui avait proposé à nouveau des annonces sur les radars après le « *dernier avertissement* » du 3 novembre, voit son compte suspendu.
108. Par une réponse envoyée le 16 au contact de Google France, Navx rappelle qu'il ne vend pas de détecteurs de radar, ni n'en fait la promotion.

v. Le courrier du 17 novembre

109. L'équipe AdWords de Google, par un courrier en anglais du 17 novembre envoyé par e-mail (cote 991), clarifie la raison de la suspension des campagnes publicitaires et explique en quoi cette suspension est, selon Google, une application de ses règlements. Les deux paragraphes centraux contiennent l'argumentation de Google. Dans le premier, Google explique que la distinction entre avertisseur et détecteur n'est pas pertinente en droit français, le deuxième explique que le serait-elle, Google pourrait définir des règles plus strictes que la loi locale :

« Ainsi qu'indiqué dans nos règles en matière de publicité, « la publicité en faveur de détecteurs de radars est interdite en Allemagne, en France, en Belgique, au Luxembourg, en Pologne ou en Suisse ». En effet, veuillez noter qu'en droit français, aucune distinction claire n'est faite, que ce soit par les décisions de justice ou par la réglementation gouvernementale, entre, d'une part, les détecteurs de radars ou les brouilleurs et, d'autre part, les services informant de la présence des radars, comme ceux pour lesquels vous faites de la publicité. Le fait qu'un produit ou un service ne détecte pas ou ne brouille pas les radars, mais informe simplement l'utilisateur de la présence de radars, en se basant sur une base de données rendue publique par le gouvernement, n'est pas pertinent en droit français.

De plus, Google pourrait interdire la publicité de tout service considéré comme non éligible sur la plate-forme AdWords en se fondant sur ses propres critères, et être en conséquence plus stricte que les lois locales ».

II. Analyse concurrentielle

110. L'article R. 464-1 du Code de commerce énonce que « *la demande de mesures conservatoires mentionnée à l'article L. 464-1 ne peut être formée qu'accessoirement à une saisine au fond du Conseil de la concurrence. Elle peut être présentée à tout moment de la procédure et doit être motivée.* » Une demande de mesures conservatoires ne peut donc être examinée que pour autant que la saisine au fond est recevable et n'est pas rejetée faute d'éléments probants.
111. Dans un arrêt du 8 novembre 2005, la Cour de cassation a précisé que 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* ». Il convient donc d'examiner si les pratiques dénoncées sont susceptibles, en l'état du dossier, de constituer des pratiques anticoncurrentielles.

A. LES MARCHÉS PERTINENTS ET LA POSITION DES ENTREPRISES PRÉSENTES AU LITIGE

112. La saisissante et la partie mise en cause exercent leur activité sur des marchés distincts. Après avoir analysé la question de la délimitation des marchés pertinents et de la position qu'occupent les entreprises, d'abord pour le marché des bases de données radar, sur lequel est présente Navx (1), puis pour le marché de la publicité en ligne liée aux recherches, sur lequel est active Google (2), l'Autorité examinera l'hypothèse d'une situation de dépendance économique de Navx vis-à-vis de Google (3), invoquée par la plaignante dans la saisine.

1. SUR LE MARCHÉ DES BASES DE DONNÉES RADAR ET LA POSITION DE NAVX SUR CE MARCHÉ

a) La délimitation du marché

113. Les bases de données radars et les applications pour smartphones ne sont pas substituables aux navigateurs GPS, dont l'utilité première est de guider le conducteur grâce aux cartes qui sont déjà intégrées. Il s'agit en outre d'appareils, alors que la base de données comme l'application pour smartphones est un bien immatériel. La base de données des positions radar est davantage un complément aux navigateurs GPS et ne se situe donc pas sur le même marché.
114. Elles ne semblent pas non plus comparables aux boîtiers avertisseurs, qui sont également des appareils. Google remarque que « *de nombreux conducteurs qui possèdent déjà un navigateur GPS recourent en parallèle à un boîtier avertisseur de radars, alors que le choix d'une telle méthode leur impose d'installer un deuxième boîtier sur leur tableau de bord et qu'il induit des coûts supérieurs à celui de l'achat d'une base de données* » (point 99 des deuxièmes observations). Cette remarque prouve que le téléchargement d'une base de données à installer sur un navigateur GPS n'est pas un substitut d'un boîtier avertisseur, qui permet une mise à jour en temps réel.
115. En revanche, les applications pour smartphones équipés de la fonctionnalité de navigation GPS paraissent pouvoir être considérées comme substituables aux bases de données à installer

sur un navigateur GPS. En effet, un nombre croissant de consommateurs se servent de leur smartphone comme navigateur GPS, notamment en voiture.

116. En tout état de cause, les applications pour smartphones permettant d'informer de la présence des radars sont un service d'apparition récente. Leur inclusion ou leur exclusion d'un marché des bases de données radar ne modifierait pas substantiellement la place des acteurs principaux.
117. A ce stade de l'instruction, les bases de données radars à installer sur les navigateurs GPS ainsi que les applications d'avertissement des radars développées pour les smartphones équipés d'une fonctionnalité de navigation GPS sont donc susceptibles de constituer un marché pertinent.
118. Le marché géographique est vraisemblablement déterminé par la langue de l'utilisateur. Ainsi, l'entreprise allemande SCDB, qui propose elle aussi des bases de données radar, voit dans la langue une barrière pour promouvoir efficacement son produit sur les forums spécialisés.

b) La position de Navx sur ce marché

119. La position de Navx sur ce marché est estimée à environ 25 à 30 % par la société elle-même. Les données obtenues pendant l'instruction tendent à montrer que cette part de marché est surévaluée. En effet, si les chiffres d'affaires d'AlerteGPS et de Navx étaient comparables sur cette activité en 2008, les recettes d'AlerteGPS ont représenté plus du double de celles de Navx en 2009.
120. Par ailleurs, Navx a sous-estimé le chiffre d'affaires de TomTom sur le seul téléchargement des bases de données radars.
121. La part de marché de Navx semble plutôt être de l'ordre de 10 %.
122. Toutefois, Navx reste un acteur de taille significative, comparable à AlerteGPS, et bien plus présent en France que SCDB par exemple. Le magazine Auto-Plus considère d'ailleurs dans un article de mai 2008 que Navx et Alerte GPS étaient les deux meilleurs sites de bases de données radars (cote 3062). Ce n'est donc pas un acteur négligeable.

2. SUR LE MARCHÉ DE LA PUBLICITÉ EN LIGNE LIÉE AUX RECHERCHES ET LA POSITION DE GOOGLE SUR CE MARCHÉ

a) La délimitation du marché

123. L'Autorité de la concurrence a déjà reconnu l'existence d'un marché de la publicité en ligne, distinct des autres supports publicitaires. A ce jour, cette segmentation reste toujours pertinente, même si, dans le futur, on pourrait assister à une convergence entre la publicité télévisuelle et une partie de la publicité sur internet (point 148 de la décision 10-DCC-11²), ce qui n'exclut donc pas une segmentation possible du marché de la publicité sur internet évoquée dans la même décision : « *La publicité sur Internet est constituée de divers segments (selon le Syndicat de la régie sur Internet, ces principaux segments de la publicité sur Internet sont le search, le display, les annuaires, l'affiliation, l'e-mailing, les comparateurs et le*

² Décision du 26 janvier 2010 relative à la prise de contrôle exclusif par le groupe TF1 des sociétés NT1 et Monte-Carlo Participations (groupe AB).

mobile) qui proposent chacun un format publicitaire spécifique et répondent à des objectifs de communication très différents. Parmi ces segments, seul le display (bannières, écrans, formats vidéo) se rapproche de la publicité télévisuelle dans la mesure où il reprend des codes vidéo proches de ceux de la télévision ».

124. La Commission européenne ne s'est pas prononcée sur l'existence de sous-marchés de la publicité en ligne (voir ses décisions Google/DoubleClick³ et plus récemment Yahoo/Microsoft⁴ au point 75).
125. La publicité liée aux recherches répond à un besoin de performance plutôt que de développement de notoriété ou d'image de marque. L'objectif premier de l'affichage du lien commercial est d'inciter l'internaute à cliquer sur ce lien, et non simplement de prendre connaissance de la marque ou du produit. De ce fait, la publicité liée aux recherches se distingue de la publicité de type « display » classique, en bannières ou en vidéo. Cette distinction dans l'objectif recherché se traduit en général par un mode de tarification (coût par clic pour la première et coût par millier d'affichages pour la deuxième) et une présentation (format du message très fruste et proche de la réclame, composé d'une ou deux lignes de textes et d'un lien commercial vers une page de renvoi pour la première, image ou animation pour la deuxième) qui diffèrent fortement.
126. Certes, lorsqu'un annonceur définit son budget de communication sur Internet et les campagnes de publicité qu'il souhaite mettre en œuvre, il peut être amené à arbitrer entre les différents canaux de publicité en ligne. Par exemple, si le coût de la publicité liée aux recherches venait à augmenter, il pourrait déporter son budget sur l'e-mailing ou le display.
127. Mais la publicité liée aux recherches rencontre le consommateur dans une phase active et non passive puisque l'affichage du lien commercial est provoqué par un acte de recherche de l'internaute. Comme le précise le miniguide AdWords mis en ligne par Google⁵ : « *Un internaute qui lance une recherche (...) exprime son besoin grâce aux mots-clés qu'il a choisis* ». Ce dernier a donc davantage de chances d'être intéressé par le produit et de transformer sa recherche en acte d'achat. La publicité y afférente aura donc une valeur différente pour l'annonceur.
128. Même dans le cadre de la publicité contextuelle ou comportementale ciblée, l'annonceur peut simplement supposer que l'internaute a un centre d'intérêt, non un besoin immédiat matérialisé par une recherche active.
129. Affili-action est un « keyworder » (c'est-à-dire un acteur spécialiste de l'achat de mots-clés). Il indique : « *Il y a une différence fondamentale entre la publicité contextuelle et les recherches effectuées par l'internaute sur le moteur Google : dans le premier cas il s'agit de publicité relative au contenu des pages vues et donc non sollicitée, dans le second il s'agit de répondre aux requêtes expresses des internautes* » (cote 2524).
130. Pour ces raisons, au stade des mesures conservatoires et dans l'attente d'un examen approfondi au fond, la publicité en ligne liée aux recherches est susceptible de constituer un marché pertinent, au sein du secteur plus vaste de la publicité en ligne. Cette segmentation a

³ Décision C(2008) 927 final du 11 mars 2008 dans l'affaire n° COMP/M.4731 - Google/ DoubleClick

⁴ Décision C(2010) 1077 du 18 février 2010 dans l'affaire n° COMP/M.5727 Microsoft/Yahoo! Search Business

⁵ <http://www.google.fr/adwords/miniguide.pdf>

déjà été retenue par la Federal Trade Commission (FTC), autorité de concurrence américaine, lors de l'analyse de la concentration Google/DoubleClick⁶.

131. La dimension géographique est *a priori* nationale, en raison des barrières linguistiques et culturelles, comme cela a été reconnu par la Commission européenne pour le marché de la publicité en ligne.

b) La position de Google sur ce marché

132. Google n'a pas donné d'éléments chiffrés permettant d'apprécier sa position sur un tel marché. Celle-ci paraît cependant être d'autant plus forte que sa part de marché dans les recherches sur internet est elle-même importante. 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. Il s'agit là d'une caractéristique de marché biface que possèdent toutes les plateformes mettant en relation des consommateurs de contenus et des annonceurs.
133. La position du moteur Google s'affermi régulièrement depuis sa création et, depuis 2004, elle dépasse les 50 % en France. Cette position n'a pas été entamée par le lancement de Bing par Microsoft, cette entreprise étant pourtant présente sur le secteur de l'internet avec son navigateur depuis de longues années. Le moteur de recherche Google totalise aujourd'hui environ 90 % des recherches en France.
134. Le classement de Google en première position du rapport Brandz Top 100 en 2008 et 2009 est une preuve de la forte notoriété acquise par cette marque.
135. On notera aussi que Google poursuit une politique d'exhaustivité de l'indexation de contenus (comme sur Google Livres et Google Scholar) qui rend plus difficile l'arrivée à court terme d'un concurrent crédible. En effet, un concurrent doit non seulement développer un algorithme aussi pertinent que Google, mais il doit aussi combler son retard sur les contenus indexés.
136. La Commission européenne, dans sa décision Yahoo/Microsoft⁷, publiée le 18 mai 2010, note que les barrières à l'entrée sur ce marché semblent fortes (point 111). Elle ajoute que la part de marché de Google en France sur la publicité en ligne liée aux recherches est comprise entre 90 et 100 % (point 121).
137. En ce qui concerne les deux principaux concurrents de Google, la Commission note que le test de marché confirme le déclin de Yahoo (point 146) et que, malgré des investissements très significatifs de Microsoft, sa part de marché demeure modeste. La Commission indique avoir des raisons de croire que Microsoft n'a pas la taille suffisante pour être un concurrent efficace (points 150, 151 et 154).
138. Aussi, en raison de la part qu'occupe Google sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches, de sa notoriété, de l'existence de fortes barrières à l'entrée dans l'activité de moteur de recherche, et enfin du manque de menace crédible pouvant peser sur l'acteur dominant, Google apparaît susceptible, à ce stade de l'instruction, de détenir une position dominante sur un marché pertinent de la publicité en ligne liée aux recherches.

⁶ FTC File No. 071-0170

⁷ Décision C(2010) 1077 du 18 février 2010 dans l'affaire n° COMP/M.5727 Microsoft/Yahoo! Search Business.

3. SUR L'ÉVENTUELLE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE DE NAVX VIS-À-VIS DE GOOGLE

139. Après que les critères dégagés par la pratique décisionnelle de l'Autorité de la concurrence auront été rappelés (a), il sera procédé à l'examen de chacun de ces critères au cas d'espèce (b).

a) La pratique décisionnelle de l'Autorité

140. 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 [...] ».
141. 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).
142. 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).
143. 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 ».
144. Par ailleurs, le Conseil de la concurrence considère 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).
145. Enfin, la Cour de cassation rappelle dans son rapport annuel 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

146. En l'espèce, Google souligne tout d'abord que l'état de dépendance économique défini par le Code de commerce n'a été envisagée que dans le cadre d'une relation distributeur / fournisseur où le bien ou service vendu par le fournisseur est revendu tel quel ou intégré au produit ou service vendu par le distributeur. Or, Navx ne revend pas de la publicité et celle-ci n'est pas nécessaire à la fabrication de sa base de données. La publicité est simplement un moyen de faire connaître le produit commercialisé. Google en conclut que la relation qui l'unit avec Navx ne peut caractériser une dépendance économique.
147. Toutefois, le texte de l'article L. 420-2 ne fait référence qu'à la dépendance économique d'une entreprise cliente ou fournisseur sans poser comme condition l'existence d'une relation distributeur/fournisseur. D'ailleurs, dans sa décision n° [05-D-44](#), le Conseil de la concurrence a examiné si un cinéma était en état dépendance économique par rapport à un groupe de presse régional pour la publication de publicités sans que ces deux acteurs soient dans une relation distributeur/fournisseur. Il convient donc d'apprécier si les quatre critères établis par la pratique décisionnelle précitée pour caractériser une situation de dépendance économique sont réunis en l'espèce.

i. Notoriété de la marque, part de marché du fournisseur, part du fournisseur dans le chiffre d'affaires de Navx

148. S'agissant des deux premiers critères, la notoriété de Google (première marque du classement Brandz Top 100 en 2008 et 2009) et l'importance de la part de marché sont établies à ce stade de l'instruction.
149. Le troisième critère porte quant à lui sur la part que représente Google dans le chiffre d'affaires de Navx. Cette évaluation est délicate car la part de chiffre d'affaires due à une campagne publicitaire est, pour la plupart des canaux publicitaires, beaucoup plus difficile à évaluer que celle d'un fournisseur dans le chiffre d'affaires d'un distributeur.
150. Mais pour la publicité liée aux recherches, et plus généralement pour la publicité à la performance (payée au clic ou à l'acte), il existe un suivi du comportement de l'internaute qui clique sur une annonce. Ainsi Navx a accès, grâce à la fonctionnalité « Tracking Conversion » de son compte AdWords aux actes d'achat qui ont immédiatement suivi un clic sur une annonce AdWords (cote 2420).
151. De façon liminaire, il convient de signaler que les encaissements nets de vente aux particuliers (B2C) que Navx comptabilise chaque mois sont répartis en trois catégories : « *encaissements dus à de nouveaux abonnements via le web* », « *encaissements dus à de nouveaux abonnements via l'e-mailing* » et « *encaissements dus aux renouvellements* » (cote 1006). Les recettes engendrées par le renouvellement tacite des abonnements mensuels sont affectées dans une catégorie « *encaissements renouvellements* ». En revanche, les recettes correspondant au paiement d'un abonnement annuel ou au paiement du premier mois dans le cas d'un abonnement mensuel sont affectées dans les deux autres catégories « *nouveaux abonnements* ». Un particulier s'abonnant de nouveau pour un an à l'issue de son précédent abonnement annuel est donc comptabilisé dans les « *nouveaux abonnements* ».

152. Les statistiques sur les encaissements ne sont pas directement comparables aux données sur la production vendue aux particuliers retranscrites dans les comptes de résultats. En effet, les abonnements annuels ne sont pas affectés en intégralité le mois où le paiement est effectué mais sont répartis sur douze mois (cote 2610).
153. Les encaissements directement attribuables à un clic sur une annonce AdWords (sans prendre en compte l'e-mailing) ont représenté, sur la période allant de janvier à octobre 2009, entre 60,6 % et 82,7 % des encaissements HT dus aux nouveaux abonnements (premier mois pour les abonnements mensuels et paiement intégral pour les abonnements annuels).
154. Ramenée à l'ensemble des encaissements nets pour l'activité de vente aux particuliers, c'est-à-dire en prenant également en compte les prélèvements automatiques à partir du deuxième mois pour les abonnements mensuels tacitement reconductibles, la part des encaissements nets directement attribuable à un clic sur un lien commercial AdWords devrait se situer dans des valeurs comparables.
155. Le passage des encaissements nets au chiffre d'affaires ne modifierait pas substantiellement la proportion attribuable à Google pour l'activité de vente aux particuliers. Comme la vente aux particuliers a représenté 65 % du chiffre d'affaires de Navx en 2009, on peut estimer en première approximation, à ce stade de l'instruction, que la part du chiffre d'affaires de Navx attribuable à Google a varié, selon la période de l'année, entre 39 et 54 % en 2009.
156. Navx propose une autre évaluation, qui ne se limite pas à attribuer à Google les seuls actes d'achat directement associés à un clic sur une annonce AdWords. La part qui revient à l'e-mailing (soit 23 % des encaissements B2C sur les six derniers mois avant la suspension du compte) est prise en compte au motif que les ventes correspondantes proviennent en grande partie d'inscriptions suite à un clic sur une annonce AdWords. Cette méthodologie est contestée par Google au motif que le lien avec AdWords serait moins direct. On remarque toutefois que la courbe des inscriptions hebdomadaires de nouveaux membres sur le site est passée de 4 à 5 000 à quelques centaines après la coupure du compte AdWords (cote 1390), ce qui va au soutien de l'évaluation proposé par Navx.
157. Dans ses observations, Google avance des arguments sur la part minimale de la vente de bases de données radars dans l'activité de Navx (au point 91 de ses deuxièmes observations) mais celle-ci vient d'une erreur d'interprétation des statistiques de ventilation des recettes du pack trio (radars fixes, radars mobiles, carburant), ventilation purement conventionnelle étant donné que les clients particuliers ne voient les données carburant que comme un élément de différenciation de la base radar de Navx.
158. Google fait état en outre d'une étude RBB, qui se fonde sur les données des utilisateurs de la barre d'outils Google qui ont activé la fonction PageRank (point 28 des deuxièmes observations de Google), selon laquelle le trafic sur le site de Navx ne proviendrait que pour 20 à 25 % de la recherche naturelle et des liens commerciaux de Google.
159. Cet argument doit être rejeté. Tout d'abord, cette estimation sur un échantillon d'utilisateurs de la barre d'outils Google est en contradiction avec le rapport Google Analytics du site www.navx.com pour le mois d'août 2009. Selon ce rapport, du 1^{er} août au 31 août 2009, 77,24 % des connexions au site de Navx viennent de liens commerciaux AdWords et 3,90 % des résultats naturels de Google. Pour le même mois, les estimations de RBB ne dépassent pas 35 %.
160. Par ailleurs, les chiffres avancés par Google portent sur le trafic et renvoient donc à la situation où l'internaute navigue sur le site de Navx, sans nécessairement procéder à un achat ou s'inscrire sur une liste. En effet, les clients de Navx sont susceptibles d'enregistrer le site dans leurs favoris et surtout, chaque mois, une partie des clients de Navx se connecte sur son

site dans le cadre de la mise à jour automatique ou manuelle, sans que ces navigations ne donnent lieu à un acte d'achat.

161. Au bilan, en attribuant à Google uniquement les abonnements tracés par la fonctionnalité « Tracking Conversion » du compte AdWords, ce qui conduit à une évaluation par défaut, la part du chiffre d'affaires de Navx attribuable à Google est supérieure à 39 % en 2009, activités de vente aux particuliers et aux entreprises confondues. Cette part est donc importante.

ii. Possibilité de substitution avec d'autres fournisseurs répondant à la demande dans des conditions techniques et économiques comparables

162. Le quatrième critère renvoie à la possibilité pour Navx de substituer à Google un ou plusieurs autres offreurs répondant à sa demande d'approvisionnement dans des conditions techniques et économiques comparables. Autrement dit, il convient d'apprécier dans quelle mesure la part importante du chiffre d'affaires attribuable à Google résulte ou non d'un choix délibéré de Navx de concentrer ses dépenses publicitaires en ligne sur AdWords.
163. L'affirmation de Navx selon laquelle elle ne pouvait pas faire appel à des fournisseurs répondant à sa demande d'approvisionnement dans des conditions techniques et économiques comparables est discutable : l'entreprise que Navx considère comme son principal concurrent, AlerteGPS, ne fait que fort peu appel à AdWords, et d'ailleurs ne l'utilise pas pour les bases de données pour lesquelles le référencement naturel suffit (cote 1253). Navx conteste que l'on puisse comparer sa situation à celle d'AlerteGPS, qui vend par ailleurs des boîtiers avertisseurs, et peut donc plus facilement rentabiliser des publicités payées à la commission et tirer une certaine notoriété de la vente de ses avertisseurs. Mais il ressort de l'instruction que le bon classement d'Alerte GPS dans les résultats naturels du moteur de recherche de Google s'explique avant tout par le fait qu'Alerte GPS permet la consultation gratuite sur son site d'une carte des radars. Il était donc à la portée de Navx de favoriser son référencement naturel par ce type de pratique.
164. SCDB, société allemande qui, comme Navx s'est spécialisée dans les bases de données, estime pour sa part que la présence sur les forums est le canal à privilégier. Navx prétend toutefois qu'il n'existe pas en France de forum équivalent à celui avec lequel SCDB a conclu un partenariat en Allemagne.
165. Selon Effiliation, régie d'affiliation, « même si c'est le canal le plus performant, il faut arriver à faire en sorte que Google représente moins de 30 % » (cote 1529). Effiliation ajoute que l'amélioration du référencement naturel est une priorité : « pour quelqu'un qui veut être marchand sur Internet, le premier canal, c'est le référencement naturel. Il y a un investissement à faire la première année, peut-être 30 000 €, pour optimiser le site, mais ensuite, on est beaucoup moins dépendant des liens commerciaux » (cote 1530).
166. Or, il ressort du dossier que pour le référencement naturel, Navx a rarement une place honorable. Le site apparaît certes en première page pour certaines requêtes pertinentes contenant GPS et Radar (cote 1500 et suivantes) mais Navx est beaucoup moins bien classée qu'AlerteGPS et se retrouve parfois dans les profondeurs du classement pour des requêtes aussi évidentes que « base de données radar » ou « radars fixes et mobiles ». Navx a donc une marge certaine de progression sur le référencement naturel, d'autant plus que le nombre d'acteurs est limité sur ce marché.
167. Il reste que le référencement naturel n'est sans doute pas une alternative pleinement comparable à un lien commercial sur un plan technique et économique, comme le suggère la déclaration d'Effiliation selon laquelle ce dernier est le canal le plus performant. Il est

d'ailleurs courant de voir une même entreprise apparaître à la fois en premier rang des recherches naturelles et des liens commerciaux, de sorte que ces deux canaux pourraient répondre à des besoins différents et complémentaires pour les annonceurs.

168. Au surplus, il convient de souligner que parmi tous les annonceurs potentiels, la présence de la marque et des produits sur Internet est particulièrement cruciale pour ceux dont l'activité principale est de fournir des fichiers téléchargeables en ligne, tel Navx. D'une part, les clients potentiels de ces produits sont vraisemblablement enclins à naviguer de manière soutenue sur Internet. D'autre part, une continuité s'établit entre la navigation et l'acte d'achat, qui se fait par définition en ligne. Ce type d'activité est donc propice à l'instauration d'une situation de forte dépendance à l'égard des espaces de présence sur Internet, notamment des liens commerciaux sur les moteurs de recherche.
169. L'instruction au fond permettra de déterminer si, en raison de la nature du service qu'elle propose, de son modèle économique et des choix qu'elle a opérés, Navx 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, au stade des mesures conservatoires, car l'existence d'une position dominante a, en tout état de cause, pu être mise en évidence en l'état de l'instruction.

B. SUR LES PRATIQUES DÉNONCÉES

170. Les pratiques dénoncées par Navx sont examinées ci-après en deux temps : les pratiques relatives à la politique de contenu d'AdWords en elle-même (1) puis celles relatives à la mise en œuvre de cette politique (2).

1. SUR LA POLITIQUE DE CONTENUS ADWORDS DE GOOGLE

171. Selon Navx, « *Google a stoppé totalement la diffusion de l'ensemble des campagnes publicitaires de Navx. Ce comportement s'analyse en un refus de vente* ». Navx souligne que dans les décisions n° [97-D-20](#) et n° [97-D-21](#), « *les refus de vente/prestation de service opposés par les entreprises dominantes ont été considérés comme abusifs en dépit des justifications avancées par ces dernières.* » (observations de Navx)
172. Google confirme que selon l'article 4.6 de ses conditions générales, elle se réserve le droit d'accepter ou de refuser toute annonce diffusée sur la plate-forme AdWords à sa seule discrétion (point 25 des premières observations de Google). En cas de violation répétée d'une règle, Google se réserve également le droit de suspendre le compte de l'annonceur : « *Lorsqu'un compte a été suspendu pour violations répétées des Règlements sur les contenus, Google surveille les créations de nouveaux comptes de manière à empêcher les annonceurs dont le compte a été désactivé de contourner la sanction en créant un nouveau compte* » (point 43 des premières observations). Selon Google, une telle suspension de compte n'est pas un refus de vente à proprement parler mais la sanction d'une violation des obligations contractuelles de l'annonceur.
173. Il convient à cet égard de distinguer d'une part la politique de contenu AdWords de Google en elle-même et, d'autre part, la mise en œuvre de celle-ci, qui sera examinée ci-après. Dans sa décision n° [05-D-34](#), le Conseil de la concurrence notait ainsi que « *la clause donnant la possibilité à Google de modifier ou supprimer une annonce de façon discrétionnaire n'a pas un caractère anticoncurrentiel* » tout en ajoutant que « *son utilisation aurait pu l'être* ». En

l'espèce, apprécier si un refus de vente est susceptible d'être caractérisé revient à examiner dans quelle mesure Google pouvait ou non définir une politique de contenus excluant les bases de données radar de son service AdWords, quand bien même ces bases de données n'étaient pas formellement interdites par la loi.

174. Dans ses orientations sur les priorités retenues pour l'application de l'article 82 du traité CE (désormais art. 102 du TFUE) aux pratiques d'éviction abusives des entreprises dominantes, la Commission européenne indique : « *Pour fixer ses priorités en matière d'application, la Commission part du principe que, d'une manière générale, une entreprise, qu'elle soit ou non dominante, devrait avoir le droit de choisir ses partenaires commerciaux et de disposer librement de ses biens. La Commission considère par conséquent qu'une intervention fondée sur le droit de la concurrence doit être soigneusement pesée lorsque l'application de l'article 82 risque de déboucher sur l'imposition d'une obligation de fourniture à l'entreprise dominante. L'existence d'une telle obligation – même contre une rémunération équitable – peut dissuader les entreprises d'investir et d'innover et, partant, léser les consommateurs. Le fait de savoir qu'une obligation de fourniture peut leur être imposée contre leur gré pourrait conduire des entreprises dominantes – ou des entreprises escomptant le devenir – à ne pas investir ou à moins investir dans l'activité en question. De même, des concurrents pourraient être tentés de profiter gratuitement des investissements réalisés par l'entreprise dominante au lieu d'investir eux-mêmes. Aucune de ces conséquences ne serait, à long terme, dans l'intérêt des consommateurs.* » La Commission ajoute qu'elle « *considérera qu'il y a lieu de traiter ces pratiques en priorité si toutes les conditions suivantes sont réunies : (i) le refus porte sur un produit ou un service qui est objectivement nécessaire pour pouvoir exercer une concurrence efficace sur un marché en aval ; (ii) le refus est susceptible de conduire à l'élimination d'une concurrence effective sur le marché en aval ; et (iii) le refus est susceptible de léser le consommateur* ».
175. En l'espèce, si le premier critère renvoie en partie à la discussion relative à la situation de dépendance économique, le deuxième ne paraît pas en tout état de cause pouvoir être rempli. En effet, l'exclusion des bases de données radar du service AdWords vise en principe tous les offreurs sur ce marché, sans qu'elle puisse, en elle-même, pouvoir distordre la concurrence entre les acteurs de ce marché. Comme il sera développé ci-après, ce ne sont que les modalités de mise en œuvre de cette politique qui peuvent en revanche être regardées comme abusives.
176. Au surplus, Google justifie sa politique de contenus de la manière suivante : « *Google cherche à offrir le meilleur service possible en diffusant des annonces pertinentes et utiles aux utilisateurs. Notamment, Google souhaite éviter de publier des annonces qui pourraient être jugées sensibles ou donner lieu à controverse, et ce afin de ne pas endommager la confiance que les internautes lui accordent. C'est pourquoi Google a mis en place sa politique de contenu pour les annonces AdWords, qui peut aboutir au refus de certaines annonces jugées inappropriées. Une telle politique est entièrement dans l'intérêt du consommateur et ne peut donc être que pro-concurrentielle* » (point 75 des deuxièmes observations de Google). S'agissant du règlement sur les dispositifs de contournement des contrôles routiers, Google ajoute : « *la décision de Google a été motivée par les contraintes pratiques liées au très grand nombre d'annonces traitées, par la nécessité de protéger la marque 'Google', ainsi que par l'évaluation des risques juridiques encourus* » (point 37 des premières observations).
177. Il convient en effet de relever que la frontière exacte entre activités licites et illicites au sein des nombreuses solutions permettant *in fine* d'éviter les contrôles radar n'est pas nécessairement connue du grand public. Cette frontière diffère d'ailleurs d'un pays à l'autre et peut évoluer au sein d'un même pays. De ce fait, la politique de contenus d'AdWords concernant les bases de données radar pourrait être guidée par un double objectif de

simplicité : (i) simplicité vis-à-vis de l'internaute qui, n'étant pas nécessairement conscient du caractère licite des bases de données radar, pourrait avoir de Google l'image d'un acteur promouvant des solutions illégales ; (ii) simplicité de gestion, pour limiter les coûts d'interprétation de la norme et de prise en compte de ses évolutions.

178. Il résulte de ce qui précède que la politique de contenus d'AdWords concernant les dispositifs de contournement des contrôles routiers ne paraît pas pouvoir caractériser un refus de vente illicite compte tenu de l'absence d'effet potentiel sur la concurrence de cette politique et des justifications objectives sur lesquelles elle est susceptible de reposer.
179. De manière plus générale, l'Autorité de la concurrence estime utile de souligner 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. A titre d'illustration, il ressort de la libre appréciation de Google d'interdire en fonction de considérations objectives, comme elle le fait actuellement, les publicités pour les cigares, les stéroïdes anabolisants ou encore les feux d'artifices.

2. SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE CONTENUS ADWORDS DE GOOGLE

180. Dans sa saisine, Navx ajoute que « *le refus de vente est au surplus discriminatoire puisque Google accepte de diffuser les campagnes publicitaires des concurrents de Navx et même de vendeurs de détecteurs de radars dont l'activité est illégale* ». Au-delà de la politique de contenus AdWords en tant que telle, c'est sa mise en œuvre par Google qui est dénoncée par Navx, particulièrement son caractère discriminatoire.

a) Sur les différents types de comportements discriminatoires qui peuvent être appréhendés par le droit de la concurrence

181. Les pratiques de discrimination sont explicitement visées par les dispositions applicables en droit de la concurrence, tant national que communautaire. 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* ». Le c) de l'article 102 du traité de fonctionnement de l'Union européenne qualifie de potentiellement abusives les pratiques pouvant notamment 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* ».
182. Ainsi que le relevait l'Autorité de la concurrence dans sa décision n° [09-D-04](#)⁸, « *les pratiques discriminatoires peuvent être restrictives de concurrence lorsqu'elles ont pour objet ou pour effet d'évincer un concurrent du marché (atteinte de premier niveau) mais aussi lorsque des clients de l'entreprise en position dominante se voient désavantagés dans la concurrence sur leur propre marché (atteinte de second niveau)* ». Au vu de la pratique décisionnelle nationale et communautaire, les comportements discriminatoires contraires au droit de la concurrence peuvent en effet schématiquement relever de deux situations.

⁸ Décision n° [09-D-04](#) du 27 janvier 2009 relative à des saisines de la société les Messageries Lyonnaises de Presse à l'encontre de pratiques mises en œuvre par le groupe des Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne dans le secteur de la distribution de la presse.

183. La discrimination peut d'abord consister à renforcer de manière artificielle l'entreprise qui la met en œuvre dans la compétition qu'elle livre sur le marché dominé ou sur un autre marché. Cette situation peut par exemple apparaître lorsqu'une entreprise verticalement intégrée bénéficie d'un accès privilégié à certains biens ou services qu'elle contrôle en amont et qui sont utiles voire indispensables à l'exercice d'une activité aval sur laquelle elle est également présente. Un comportement de ce type relève de la catégorie des abus dits d'éviction, en ce qu'il découle en général de la stratégie d'une entreprise visant à tirer parti du pouvoir qu'elle détient sur un marché pour affaiblir un ou plusieurs de ses concurrents et à terme à les évincer. A titre d'exemple, on peut citer l'affaire n° [07-D-28](#)⁹, dans laquelle l'Autorité de la concurrence a condamné le port autonome du Havre, établissement public gestionnaire d'infrastructures portuaires, pour avoir mis en œuvre des tarifs différents pour l'utilisation de son outillage public de déchargement au terminal multivrac selon que la manutention était confiée à la CIPHA, concessionnaire choisi par le port autonome pour le terminal de stockage, et à ses sous-traitants comme la SHGT ou, au contraire, aux concurrents de ces entreprises comme la Sogema.
184. La discrimination peut aussi distordre le jeu concurrentiel sans que l'entreprise la mettant en œuvre ne soit directement partie prenante sur le marché affecté. Par des différences de traitement injustifiées, le dominant peut par exemple, du fait de la position particulière qu'il occupe à l'égard d'acteurs situés à un autre stade de la production, qu'ils soient ses partenaires, clients ou fournisseurs, avantager ou désavantager de manière artificielle certains de ces acteurs par rapport à d'autres. En déséquilibrant ainsi les chances des différents offreurs en compétition, le dominant prive le marché et *in fine* le consommateur des bénéfices de l'exercice d'une concurrence par les mérites. Ce type de comportement relève de la catégorie des abus dits d'exploitation, en ce qu'il 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. A titre d'exemple, on peut citer l'affaire de la coupe du monde de football de 1998¹⁰, dans laquelle la Commission européenne a estimé que « *si les preuves qu'une entreprise dominante s'est procuré un avantage financier ou concurrentiel par suite de ses activités peuvent établir l'existence d'un abus, elles ne sont pas essentielles pour en faire le constat* ». Dans ce dossier, le comité français d'organisation de la coupe du monde de football 1998 (CFO), qui était mis en cause, soutenait « *qu'une entreprise n'abuse de sa position dominante que si elle fait usage des possibilités que lui offrent sa position dominante de façon à profiter d'avantages commerciaux dont elle n'aurait pas bénéficié s'il y avait eu une concurrence normale et suffisamment effective* » et que cette condition n'était pas réunie en l'espèce. Constant que le comportement de l'entreprise en cause avait eu « *effet discriminatoire (...), en violation des principes fondamentaux du droit communautaire* », la Commission a conclu qu'« *on ne saurait considérer que ce comportement ne relève pas du champ d'application de l'article 82 du traité CE au motif que le CFO, en sa qualité d'entreprise dominante, n'a tiré aucun avantage commercial ou autre de ses activités* ».

⁹ Décision du 13 septembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre par le port autonome du Havre, la Compagnie industrielle des pondéreux du Havre, la Société havraise de gestion et de transport et la société Havre Manutention, confirmée par la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 5 novembre 2008

¹⁰ Décision de la Commission du 20 juillet 1999 relative à une procédure d'application de l'article 82 du traité CE et de l'article 54 de l'accord EEE (Affaire no IV/36.888 — Coupe du monde de football 1998), particulièrement § 101 et 102.

185. Dans le cadre de la présente affaire, Google conteste que cette deuxième catégorie de comportement discriminatoire puisse relever du droit de la concurrence. Elle estime que « *la démonstration de la capacité et des incitations d'une entreprise à mettre en place une stratégie d'exclusion ayant pour conséquence la création d'un dommage concurrentiel est un élément essentiel de l'analyse concurrentielle* ». Google invoque à ce titre le document d'orientation de la Commission européenne portant sur les priorités retenues pour l'application de l'article 82 du traité CE (désormais article 102 du TFUE) aux pratiques d'éviction abusive des entreprises dominantes, qui traite principalement de pratiques dans lesquelles l'entreprise dominante tente d'évincer des entreprises tierces avec lesquelles elle est en compétition.
186. Mais le document d'orientation de la Commission, s'il souligne effectivement la priorité que souhaite accorder cette dernière aux pratiques d'éviction, n'exclut aucunement que d'autres types de pratiques puissent relever, comme le spécifie la lettre même de l'article 102 du traité, de la qualification d'abus de position dominante. Il est en effet 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.
187. Dans les développements qui suivent, l'Autorité examinera si les comportements de Google dénoncés par Navx peuvent relever de l'un ou de l'autre des deux types d'abus décrits ci-dessous.

b) Sur l'abus d'éviction

188. Le fait que Google ne soit pas aujourd'hui concurrente de Navx n'exclut pas totalement qu'elle puisse s'intéresser au fonctionnement du marché des bases de données radar.
189. Tout d'abord, il convient de relever que l'Android Market, le magasin d'applications mobiles de Google pour les smartphones équipés du système d'exploitation Android de Google, propose des téléchargements de bases de données radar voire d'applications d'avertissement radar (par exemple Speedcam Hunter). Or, Google perçoit dans certains cas un pourcentage sur les revenus des applications vendues sur l'Android Market.
190. Interrogée sur le fait de savoir si les « Règlements sur les Contenus » étaient les mêmes pour Android Market et pour AdWords, si, dans ce cas, les applications Android de localisation des radars avaient vocation à disparaître et si Google s'interdirait de proposer de telles applications sur des téléphones Android en l'état actuel de ses règlements sur les dispositifs de contournement des contrôles routiers, Google a simplement répondu que les règlements étaient différents pour AdWords et pour l'Android Market.
191. L'on ne peut donc exclure qu'à terme, compte tenu du développement des smartphones, il sera plus rentable pour Google que les bases de données radar soient vendues via l'Android Market plutôt que par le biais d'une connexion à Internet classique. A court terme cependant, ce mouvement pourrait davantage se faire au profit d'Apple compte tenu de la position de cet acteur sur le marché des smartphones.
192. Par ailleurs, Google, qui a commercialisé en son nom propre le terminal mobile « Nexus One », met en avant dans sa communication externe le développement de sa présence sur le marché de la téléphonie mobile. La FTC américaine vient par ailleurs d'autoriser le rachat

d'AdMob par Google. On pourrait donc imaginer que Google souhaite arrêter la publicité pour les bases de données téléchargeables sur AdWords pour pouvoir elle-même proposer à l'avenir avec ses smartphones des applications d'avertissement des radars, en faisant face à une concurrence affaiblie. Certes, ces applications ne pourraient pas faire de publicité sur AdWords, mais elles pourraient être proposées directement avec les mobiles de la marque, ou faire l'objet de publicité sur mobile. Il s'agit cependant à ce stade d'une simple conjecture, de même que les allégations de Navx selon lesquelles Google entendrait racheter à bas prix certains éléments de l'actif de Navx pour enrichir ses données géolocalisées sur Google Maps.

193. En l'état actuel de l'instruction, un doute subsiste sur les motivations d'un comportement discriminatoire de Google au détriment des fournisseurs de bases de données radar. Mais l'hypothèse d'un abus d'éviction apparaît insuffisamment étayée à ce stade de l'instruction.

c) Sur l'abus d'exploitation

194. Avant d'aborder la question des différences de traitement entre annonceurs (ii), il convient d'apprécier dans quelle mesure ces annonceurs, notamment la société Navx, étaient informés des contours exacts de la politique de contenus AdWords et des procédures de contrôle mises en place par Google (i).

i. Sur l'absence d'objectivité et de transparence de Google dans la mise en œuvre de la politique de contenus AdWords concernant les dispositifs de contournement des contrôles routiers

Le règlement

195. La règle de Google sur les dispositifs de contournement des contrôles routiers, en place avant 2008 mais complétée à cette date, ne mentionne pas explicitement les avertisseurs ni les bases de données radars. La version anglaise du règlement, remise par Google le jour de l'audition du rapporteur du 31 mars (cote 1312) et reconnu équivalente, vise explicitement les « *illegal devices* ». Pourtant, les activités de Navx sont, encore aujourd'hui, légales au regard du droit français.
196. Comme indiqué supra, Google pouvait, sans enfreindre les règles de la concurrence, définir des règles plus restrictives que celles imposées par la législation en vigueur. En revanche, la question de savoir si l'activité de Navx est légale ou non est importante puisque la lettre du règlement sur les dispositifs de contournement des contrôles routiers fait référence au respect de la loi, du moins dans sa version anglaise, et qu'un annonceur pouvait donc comprendre de bonne foi que ce règlement se limitait à reprendre les législations nationales.
197. On relèvera d'ailleurs que même après la fermeture du compte de Navx, le courrier du 17 novembre 2009 envoyé par Google continue d'insister sur le respect du droit français et tente de démontrer que le service vendu par Navx ne respecte pas la législation en vigueur. Ce n'est que dans un deuxième temps que Google ajoute que les règlements pourraient être plus stricts que les lois locales. A titre de comparaison, la politique de contenus AdWords de Google apparaît plus explicite concernant d'autres activités. Ainsi, Google précise que la publicité pour les stéroïdes anabolisants est interdite ainsi que de tout autre contenu connexe « *indépendamment de tout caractère légal revendiqué par les annonceurs* ».
198. Si l'on ne peut exclure que Google ait, comme elle le soutient, entendu exclure la publicité pour les avertisseurs et les bases de données téléchargeables dès 2008, le règlement tel qu'il était rédigé ne pouvait pas, en lui-même, être vu comme informant les annonceurs de cette décision. Il aurait dû à tout le moins être accompagné d'une clarification. Dans le cas de

Navx, aucun élément ne permet de conclure qu'une telle clarification ait permis à Navx d'avoir connaissance de la volonté de Google d'interdire les bases de données radars et les avertisseurs avant novembre 2009.

Les échanges écrits susceptibles de clarifier le règlement

199. Selon Google, « en 2008, Navx a reçu notification de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique concernant les dispositifs de contournement des contrôles routiers » (point 108, observations du 19 avril). Dans la réponse du 11 mai au questionnaire du rapporteur, Google affirme : « En ce qui concerne les dispositifs de contournement des contrôles routiers, les gestionnaires de comptes ont été informés de l'identité des clients potentiellement affectés le 5 juin 2008. Il leur appartenait ensuite de les en informer. La nouvelle règle est entrée en vigueur le 15 juillet 2008 ».
200. On pourrait donc s'attendre à ce que le gestionnaire de compte ait informé Navx, qui était l'un des plus gros clients de la division technologie de Google et l'un de ceux qui avait le plus d'annonces pour des bases de données radars, prétendument visées par le nouveau règlement, entre le 5 juin et le 15 juillet 2008.
201. Pourtant, dans la réponse du 11 mai au questionnaire du rapporteur, Google précise que « NavX a reçu un premier e-mail de refus le 30 octobre 2008, suivi d'une discussion avec le gestionnaire de compte (NavX ayant demandé à ce que les annonces concernées soient réactivées). Le gestionnaire de compte a donc estimé que NavX avait été pleinement informée de la nouvelle règle ». C'est donc plus de trois mois après l'entrée en vigueur de la règle et plus de quatre mois après l'information du chargé de compte que Navx aurait été directement informé par celui-ci.
202. De plus, après ladite conversation téléphonique, le gestionnaire de comptes a réactivé les annonces, alors que celles-ci contrevenaient à une règle entrée en vigueur depuis le « 15 juillet » selon Google. Google justifie ce rétablissement par le souci d'éviter une rupture brutale : les annonces auraient ainsi été « ré-approuvées par le chargé de compte dans un souci de mise en œuvre souple et progressive du règlement sur les dispositifs de contournement des contrôles routiers » (point 48, deuxièmes observations de Google).
203. Ce rétablissement prétendument gracieux n'a pourtant pas été accompagné d'un message indiquant à Navx une date à laquelle cette société devrait supprimer ces annonces provisoirement réactivées et, de façon plus surprenante encore, les annonces de Navx promouvant sa base de données radar ont été réactivées à chaque fois après chaque suspension jusqu'au 2 novembre 2009.
204. Ce n'est que le 17 novembre 2009, dans un e-mail qui peut donc difficilement être vu comme informatif puisqu'intervenant postérieurement à la fermeture du compte, signé « Google AdWords Team », que Navx dispose par écrit de l'explication selon laquelle, du point de vue de Google, la loi française ne fait pas de différence entre détecteur et avertisseur et qu'en tout état de cause, Google pouvait décider d'avoir des conditions plus restrictives que les lois locales (cote 991).

Les échanges écrits susceptibles d'apporter des clarifications ou d'avertir Navx

205. Google précise que Navx a « été régulièrement avertie sur une période de plus d'un an avant la suspension de son compte, aussi bien par e-mail que par téléphone de l'incompatibilité de ses annonces avec cette politique ». Navx a en effet reçu plusieurs centaines d'alertes de refus des annonces pour incompatibilité avec la réglementation Google, le 30 octobre 2008 donc,

puis les 11 mars 2009, 3 avril 2009, 4 mai 2009, 29 juillet 2009, 3 septembre 2009, 21 septembre 2009 et 29 octobre 2009.

206. Néanmoins, les annonces dont Navx demandait le rétablissement ont été systématiquement réactivées par le chargé de comptes, sans jamais que celui-ci ne juge bon de rappeler par écrit que cette réactivation n'était qu'un geste d'indulgence temporaire et que les bases de données radar étaient bien interdites depuis le 15 juillet 2008.
207. Les e-mails d'alerte ne peuvent donc pas s'interpréter comme une clarification d'une règle ambiguë. Ces messages, automatiques selon les écritures mêmes de Google, ne faisaient que citer textuellement la règle, sans expliquer en rien que cette règle couvrait également les avertisseurs et les bases de données. Le fait que les annonces aient été rétablies après chaque suspension (avant la date de la suspension définitive du 2 novembre qui conduisit à la fermeture du compte), ce qui n'est pas contesté par Google dans ses observations, confirme que ces e-mails automatiques ne pouvaient être compris par Navx comme signifiant une interdiction de son produit. En effet, selon Navx : « *C'est Google lui-même qui réactivait l'annonce, nous n'avions pas à créer une nouvelle annonce et à la proposer* » (cote 1363).
208. Ces messages ne peuvent davantage être vus comme des avertissements qui auraient été ignorés par Navx. Google indique en effet qu'« *après plusieurs avertissements restés sans effet, nous avons suspendu le compte* » (procès verbal d'audition du 31 mars). Google ajoute : « *Il y a un système de trois avertissements préalables avant un avertissement définitif disant que le compte sera suspendu, avec prise de contact préalable.* » Pourtant, les e-mails reçus par Navx ne mentionnent aucune menace de fermeture de compte ou de sanction quelconque. Le titre du message, « *état d'approbation de votre annonce Google* », ne permet pas davantage de présumer qu'il s'agirait d'un avertissement. Enfin, les messages se terminent par le paragraphe suivant : « *Alertes par e-mail : Pour ne plus être averti par courrier électronique en cas de refus de vos annonces, modifiez les préférences relatives au courrier électronique, dans la section "Préférences d'utilisateur" de l'onglet mon compte.* ». Cette mention ne peut laisser croire que ces e-mails puissent avoir le caractère d'un avertissement pouvant mener à la fermeture du compte.
209. Au bilan, la chronologie des e-mails envoyés par Google à Navx avant la fermeture définitive du compte ne laisse subsister que deux messages, et non trois, qui sont susceptibles de constituer des « avertissements » : le mail du 24 septembre 2009, présenté par Google durant l'instruction comme un « *avertissement formel* », et un mail du 3 novembre présenté dans la même réponse comme « *dernier avertissement* ».
210. S'agissant tout d'abord de l'e-mail du 24 septembre 2009 (en annexe 15 des observations de Google), celui-ci mentionne le risque « *d'un problème potentiellement plus sérieux* » si Navx ne se met pas en conformité avec les consignes. Toutefois le message s'intitule : « *Problème lié à l'utilisation des termes "Détection de radars"* ». Ce message ne semble donc pas concerner toutes les annonces de Navx, mais le cas particulier de certaines annonces, ayant fait l'objet d'un refus quelques jours auparavant (voir pages 40 et 41 du mail du 21 septembre dans l'annexe 14 des observations de Google). Certaines annonces suspendues ce jour-là comprenaient les textes « *Détection Radars et Zones à Risques* », « *Détecter Radars Fixes* », « *Détection des radars* », etc. On ne peut donc voir ce message comme un avertissement général demandant à Navx d'arrêter toute publicité sur sa base de données. En revanche, il s'agit bien d'un avertissement quant à l'utilisation des mots « *détection* » et « *détecter* ». Les campagnes correspondantes ont d'ailleurs été mises en veille par Navx suite à cet avertissement (cote 3055).

211. C'est finalement le 2 novembre que Navx apprend que ses annonces ne seront pas rétablies : « *A partir du 2 novembre en revanche, le chargé de compte nous a informé qu'il n'avait plus la possibilité de demander la réactivation des annonces suspendues, nous disant que la décision était irrévocable, et il nous a conseillé d'écrire à Juridique@google.com. Le chargé de compte, Benjamin Z..., se défaussait sur les juristes* » (PV de Navx, cote 1363). Un message de « *dernier avertissement* », daté du 3 novembre (annexe 16 des observations de Google), vient confirmer cette situation. Ce message se borne à citer les règles de Google relatives aux dispositifs de contournement des contrôles routiers, qui ne parlent ni de bases de données ni d'avertisseurs, mais comprend cette fois une menace de fermeture du compte : « *Afin que votre compte reste actif (...)* ». Les tentatives de Navx tendant à proposer de nouveau des annonces sur sa base de données (mails d'alerte les 4, 6, 9 et 10 novembre) ont ensuite conduit à la fermeture du compte le 13 novembre.
212. Selon Google (deuxièmes observations), il est « *impossible d'accorder foi à l'affirmation de Navx selon laquelle elle aurait « appris que ses services contrevenaient – selon Google – aux dispositions des règlements AdWords seulement au moment de la coupure des campagnes concernant les radars, c'est-à-dire le 2 novembre 2009* » (page 24 des observations en réponse de Navx). Une telle assertion est d'autant moins crédible que les e-mails reçus par Navx le 2 novembre 2009 contenaient exactement la même phrase que les précédents e-mails d'alerte envoyés par Google ». Toutefois, Navx ne prétend pas que c'est grâce au texte des e-mails d'alerte qu'elle a appris que les bases des données étaient, selon Google, couvertes par le règlement, mais directement par le chargé de comptes, qui l'a informé que la suspension était, cette fois, irrévocable.

Les échanges oraux

213. Google prétend que « *le chargé de compte a averti Navx oralement et à plusieurs reprises que ses annonces étaient contraires aux Règlements AdWords et devaient être modifiées conformément à l'information contenue dans les messages de refus* » (point 48, deuxièmes observations). Google prétend également que « *lorsque la politique sur les radars en France a été mise en place, il y a eu un effort pour voir si on pouvait accommoder les annonces qui étaient légales au plan national. Ce qui a été fait en 2008 et au début 2009. En particulier parce que NavX mettait en avant que son produit était un avertisseur et non un détecteur. Nous avons expliqué à NavX que nous devons avoir une cohérence dans notre politique et que nous ne pouvions pas prendre de risques dans l'interprétation de la loi française. Certains pays, comme l'Allemagne interdisent à la fois avertisseurs et détecteurs.* » (Réponse complémentaire au procès verbal).
214. Non seulement Google n'apporte aucun élément de preuve à l'appui de ses affirmations, que Navx ne reconnaît aucunement, mais encore celles-ci apparaissent peu crédibles pour plusieurs raisons.
215. Tout d'abord, il est peu vraisemblable qu'une clarification de cette nature, pouvant entraîner la fermeture du compte, n'ait pas fait l'objet d'un message écrit pour un client que Google reconnaît comme étant important.
216. Ensuite, en supposant comme le prétend Google qu'il aurait été expliqué à Navx lors d'une conversation téléphonique du 30 octobre 2008, que la règle inconnue ou incomprise par l'annonceur interdisait non seulement les détecteurs mais aussi les bases de données, on ne peut expliquer les rétablissements qui se sont succédés sur une année. S'il peut être crédible qu'une indulgence ponctuelle ait pu conduire à réactiver quelques campagnes de Navx, il est difficilement compréhensible qu'aucune date limite pour se conformer à la règle n'ait été

fixée à Navx ni que cette indulgence se soit répétée encore sept fois, sans jamais qu'un message reprenant l'explication orale ne soit envoyé.

217. Par ailleurs, en juin 2009, le chargé de comptes a envoyé à Navx, à la suite d'une réunion, un compte rendu de l'efficacité de ses campagnes, avec en pièce jointe la liste de tous les mots-clés et leurs performances comportant (annexe 13 aux observations de Navx du 5 mai 2010). Or, ces mots-clés comprennent de très nombreuses références aux radars. Le rapport, qui contenait des recommandations à mettre en œuvre pour assurer une meilleure efficacité des campagnes, recommandait ainsi d'augmenter la position ou encore d'augmenter ou d'ajuster le CPC (coût par clic) de certains mots clés dont « *alertes radar* », « *alertes radars France* » « *avertisseur anti-radar* », « *avertisseur de radar France* », « *détecteur de radars* », « *détecteur radar France* », « *alerte radars gps* », « *avertisseur de radar fixe* », « *carte radars gps* », « *détection radars* », « *détection radars gps* » et « *détecteur de radar fixes* ». Selon Google, « *cette présentation ne peut clairement pas être considérée comme une invitation à optimiser les campagnes radars. De manière générale le fait de tenir Navx informée des performances statistiques de ses campagnes passées relève d'un comportement commercial normal* ». Mais si le chargé de comptes peut légitimement être amené à tenir Navx informé des performances passées de ses mots-clés, le rapport dont il est question ne se limite pas à donner des informations, mais propose également conseils et recommandations.
218. Or, à supposer, comme le prétend Google, que le chargé de comptes ait apporté des éclaircissements à Navx en octobre 2008, les suspensions d'annonces qui ont suivi le 11 mars, le 3 avril et le 4 mai 2009, et qui ont chaque fois donné lieu à un nouvel entretien téléphonique, n'ont pu qu'alerter le chargé de comptes sur l'existence d'une incompréhension persistante. Il est dès lors fort peu crédible qu'en informant Navx sur les performances de ses campagnes passées et en lui prodiguant conseils et recommandations pour en accroître l'efficacité, le chargé de comptes n'ait même pas jugé prudent de rappeler l'existence d'une préoccupation sur certains mots clés, dont son rapport recommandait d' « *augmenter la position* » et d' « *ajuster le CPC* ».
219. Dans les échanges précédant cette rencontre sur l'optimisation des campagnes de Navx, on ne trouve d'ailleurs aucune trace d'une quelconque préoccupation sur le respect du règlement sur le contournement des contrôles routiers. L'envoi du rapport suivait en effet une invitation fin mai à une rencontre car le chargé de compte avait « *analysé [le] compte pour trouver un moyen de diffuser vos annonces davantage sans pour autant que cela ait un impact négatif sur votre taux de clic* » (cote 1373). Les e-mails suivants montrent que les sujets sont « *la performance des mots clés* » dans le cadre de « *la nouvelle campagne saisonnière* » (l'activité de Navx est en effet saisonnière et l'été est la période privilégiée de vente des bases de données de Navx, qui dépense alors davantage sur AdWords) (cote 1377). Les « *problématiques actuelles de votre compte* » à la date du 17 juin sont « *l'analyse approfondie des mots-clés en cours* », « *l'optimisation pour une campagne saisonnière* » et le « *besoin d'une formation sur AdWords editor* » (cote 1378). Dans l'e-mail du 10 juin, c'est même un agent de Google (Régis), qui est censé s'occuper « *de la création de la campagne saisonnière* » (cote 1380). Dans tous ces échanges, il est remarquable de constater qu'il n'y a pas un mot sur les politiques de Google concernant les contenus, sinon sur un sujet qui n'a rien à voir avec l'interdiction des données radars : « *Concernant l'utilisation du terme iPhone dans vos annonces, vous devez faire une demande (en Anglais) de permission à l'adresse suivante : [cette personne] de chez Apple s'occupe de ce type d'autorisation* ».
220. On remarquera encore que le 15 octobre 2009, après sept envois d'e-mails automatiques de suspension d'annonces qui auraient donné lieu, selon Google, à des explications orales par le chargé de compte, suivies à chaque fois par la ré-approbation des annonces dont Navx avait

demandé le rétablissement, alors également que Navx avait reçu le mail d'avertissement sur « l'utilisation des termes "Détection de radars" », le chargé de compte écrivait à M. X..., directeur général délégué de la société Navx : « ce service gratuit est réservé à nos annonceurs les plus performants et je me propose de vous aider à améliorer vos campagnes publicitaires afin d'obtenir un meilleur retour sur investissement », et ajoutait « également, je souhaiterais organiser un rendez-vous téléphonique à une date qui vous conviendrait afin de me présenter et de nous entretenir des performances de vos campagnes. J'attends votre retour. » (cote 1371). Encore une fois, aucune allusion écrite n'était faite à une prétendue violation (en l'occurrence persistante) du règlement sur les dispositifs de contournement des contrôles routiers.

221. Enfin, Google soutient que le nombre de clics sur les annonces de Navx a baissé de façon sensible et régulière pendant les années 2008 et 2009, ce qui tendrait selon Google à confirmer que Navx était au courant des interdictions et prenait de plus en plus de précautions. Mais le nombre de semaines auquel se réfère l'échantillon utilisé à l'appui de cette affirmation (cote 2356) est limité et l'analyse de tous les clics de Navx permet de dresser un tableau sensiblement différent. S'il existe une tendance à la baisse, les évolutions fortes s'expliquent avant tout par la saisonnalité. Surtout, les recettes générées tendent à augmenter assez nettement (à la saisonnalité près encore une fois) sur la même période. Avec moins d'affichages et moins de clics, Navx génère des recettes plus importantes. C'est donc le taux de conversion en acte d'achat qui s'est amélioré, signe que Navx, aidé en cela par le chargé de compte, est devenu de plus en plus efficace sur AdWords.

ii. Sur les différences de traitement entre annonceurs

222. Plusieurs différences de traitement entre annonceurs ressortent du dossier : des différences de traitement dans le temps, dans la mise en œuvre de l'interdiction et dans l'information communiquée.

Les différences de traitement dans le temps

223. Navx a fait constater par huissier que le 25 janvier 2010, il existait toujours sur Google des liens commerciaux pour des concurrents vendant des bases de données radar, mais aussi pour des avertisseurs de radars et même pour des détecteurs illégaux.
224. Les services d'instruction ont demandé à Google de fournir les annonces ayant le plus grand nombre de clics des 30 annonceurs ayant eux-mêmes le plus de clics pour un certain nombre de requêtes pertinentes et pour une sélection de semaines tests. Il s'agissait de voir si le constat du 25 janvier se répétait régulièrement.
225. Les données statistiques fournies (cotes 2534 à 2599) montrent que les publicités pour les dispositifs de contournement des contrôles routiers ont eu tendance à baisser à partir de mi 2009, surtout pour de gros acheteurs de publicité. Ceci pourrait résulter de la mise en place de nouveaux filtres¹¹ et de l'optimisation des filtres existants par Google (annexe 2 aux réponses aux questions du 11 mai) en août et septembre 2009, qui visent de nombreux acteurs du marché des boîtiers avertisseurs.
226. Par la suite, des comptes AdWords d'annonceurs vendant des détecteurs de radars et des avertisseurs ont été suspendus en décembre 2009 et début 2010 (réponse à la question 15 des questions du 11 mai 2010). En revanche, les données statistiques indiquent que les publicités

¹¹ Les filtres définissent les critères de recherche automatique dans le cadre des procédures de contrôle du respect du règlement AdWords.

de SCDB, concurrent direct de Navx sur les bases de données radar, se sont maintenues à un bon niveau et continuaient à être diffusées pendant les semaines tests après l'interruption du compte de Navx en novembre 2009. SCDB a dû cesser de diffuser ses annonces seulement en février 2010, c'est-à-dire de manière concomitante à la saisine de l'Autorité de la concurrence par la société Navx. Ce n'est également que début 2010 que les autres acteurs, Alerte GPS (suite à un accès frauduleux à son compte) et Coyote (qui faisait appel au keywordeur Affili-action) ont vu leurs annonces bloquées.

227. Les concurrents de Navx ont donc pu continuer à utiliser AdWords pendant une période d'environ trois mois plus longue que celle consentie à Navx. Or, aucun élément du dossier ne vient étayer la thèse de Google selon laquelle Navx aurait « *consciemment (...) décidé de violer les politiques AdWords* » en choisissant d'utiliser des mots-clés liés à des produits interdits par le règlement, ce qui l'aurait conduit à cette situation plus désavantageuse. La prétendue motivation de Navx, invoquée par Google pour agir de la sorte, selon laquelle peu d'annonceurs osaient enchérir sur ces mots-clés de crainte de voir leurs annonces refusées, ce qui aurait permis à Navx « *de bénéficier d'un coût par clic très bas* », n'est pas établie. L'évolution du coût par clic payé par Navx ne montre pas de tendance à la baisse après l'entrée en vigueur du nouveau règlement en juillet 2008. Au contraire, le coût par clic tend plutôt à augmenter légèrement, passant d'environ 9 centimes en juillet 2008 à environ 11 centimes à l'automne 2009.
228. Néanmoins, Google soutient que si Navx a été le premier touché, cela s'explique aussi par le fait qu'étant le principal enchérisseur pour ce type de mots-clés ciblés (cote 2536), il pouvait être plus facilement détecté par la procédure de contrôle de Google. Compte tenu du caractère partiellement automatisé des procédures de Google, cet argument peut être accepté à ce stade de l'examen du dossier.

Les différences de traitement dans la mise en œuvre de l'interdiction

229. Les fabricants de GPS, qui vendent aussi des bases de données radar, ne semblent pas avoir été touchés de la même façon que les acteurs précités. Les annonces de Garmin France (pour « mise à jour radars » par exemple) et de TomTom (pour « GPS TomTom ») n'ont pas baissé au cours de la période considérée.
230. A la date du 10 mai 2010, Google affichait toujours des publicités pour le site de TomTom. Pourtant, ce site, comme la page d'accueil française de Garmin, comprend un lien explicite vers un service de base de données radars.
231. Or, le règlement AdWords interdit les publicités promouvant des dispositifs considérés par Google comme contournant les contrôles routiers, non seulement en ce qui concerne (i) les mots-clés utilisés, (ii) le texte du lien commercial et (iii) la page de destination de ce lien, mais aussi (iv) les pages accessibles depuis la page de destination (aussi appelées « pages de renvoi »). Google a en effet précisé que « *si la page de destination mentionnait des produits interdits par la politique de contenus ou renvoyait à des pages mentionnant de tels produits, Google a refusé l'annonce* » (Réponse complémentaire à la question 16 du procès verbal d'audition).
232. Google n'a donc pas aussi strictement appliqué le règlement AdWords aux fabricants de GPS qu'il ne l'a fait pour les autres fournisseurs de bases de données radar. Interrogé sur cette différence de traitement, Google a répondu, le 17 mai : « *Les règles actuelles de Google relatives aux dispositifs de contournement des contrôles routiers interdisent les annonces dont les pages de destination sont en infraction aux règles AdWords (par exemple parce qu'elles renvoient elles-mêmes à des pages qui proposent des produits interdits). (...) les annonces TomTom qui dirigent les internautes vers des pages de destination elles-mêmes*

liées à d'autres pages vendant des produits interdits n'ont pas été détectées par les filtres de Google. Elles ont toutefois été repérées au cours d'une procédure de contrôle proactif en avril 2010. A la même époque, Google a entamé le réexamen de ses règles relatives aux dispositifs de contournement des contrôles routiers. Dans la mesure où la détection des annonces TomTom coïncidait avec la réévaluation des règles applicables, les annonces sont en cours d'examen ».

233. Google a souligné en séance qu'on ne pouvait pas comparer la situation des fabricants de GPS, qui ne faisaient pas directement de la publicité pour les radars et celle de Navx. Mais il reste qu'une société comme Navx, qui vend d'autres produits que les bases de données radar, comme par exemple les informations sur les stations d'essence, n'a pas la possibilité de faire de la publicité pour de tels produits sur AdWords au motif que la page d'accueil de son site Internet renvoie aux bases de données radar, alors que cette faculté est laissée aux fabricants de GPS. Il faut d'ailleurs noter que Google a envoyé début mai un courrier à Navx, lui proposant la réouverture de son compte, l'une des conditions demandées étant toutefois de ne plus faire de publicité pointant vers une page évoquant les produits interdits, ce qui va plus loin que ce que Google imposait encore à TomTom à la date de la séance, comme il a pu être vérifié lors de celle-ci.
234. Cette situation est confirmée par un message du 28 janvier d'Affili-action. Après avoir noté que *« le Coyote est un système d'avertissement qui fonctionne par GPS et non par détection »*, cet acteur demande à Google *« que cette règle s'applique effectivement à tous de manière équitable »* et note que les navigateurs GPS *« intégrant cette même fonctionnalité d'avertissement de radars d'origine »* devraient donc *« être interdits d'annoncer sur AdWords »* (cote 2531).

Les différences de traitement dans l'information transmise aux annonceurs

235. Il ressort des e-mails transmis lors de l'instruction par la société Affili-action, que cette dernière a reçu de Google un message le 27 janvier 2010 lui expliquant que les avertisseurs radar comme Coyote étaient interdits (cote 2526). Google soutient que ce message avait déjà été envoyé le 8 septembre 2009. Mais quelle que soit la date de cet envoi, il prouve que certains annonceurs sont mieux informés que d'autres sur le sens réel du règlement AdWords. Affili-action a ainsi été informé par écrit, et avant que son compte ne risque d'être suspendu, que la règle concernait également les avertisseurs Coyote, dont Google reconnaissait au passage le caractère légal : *« Malheureusement, nous ne pourrions pas valider vos annonces faisant la promotion du produit 'Coyote'. Google est une société privée et a décidé, de son gré, de ne pas vouloir faire la promotion de ce genre de produits, même s'ils sont en accord avec la loi française (...) »*.
236. Dans la réponse aux questions complémentaires à l'audition par le rapporteur, Google déclare que *« parfois, les interactions et le dialogue continu avec les annonceurs nous conduisent à préciser nos politiques, soit en clarifiant le texte soit en affinant l'interprétation en fonction des cas particuliers soulevés par les annonceurs »*.
237. Mais dans le cas où le texte n'est pas clarifié mais où l'interprétation est seulement affinée, il semble que les annonceurs n'aient pas tous connaissance de l'interprétation affinée. Interrogée sur ce point, Google a répondu le 17 mai : *« Google n'informe donc pas spécifiquement les annonceurs des décisions internes concernant l'interprétation et la clarification des règles relatives aux contenus. Néanmoins, si Google décide d'adopter une approche plus restrictive que celle énoncée dans une règle préalablement en vigueur, la procédure décrite à la question 7 est enclenchée »*, la procédure décrite à la question 7 étant de demander aux gestionnaires de compte d'informer les comptes potentiellement affectés.

238. *A minima*, il ressort du dossier, à ce stade de l'instruction, qu'un traitement différent a été réservé d'une part à Affili-action, qui a été informée par écrit (cote 2526) de l'interprétation de Google (qui interdit les avertisseurs de radars au même titre que les détecteurs, même si la loi française les autorise), ce qui lui a permis de ne pas voir son compte suspendu, et, d'autre part Navx qui n'a été informée par écrit du fait que Google ne faisait pas de différence entre avertisseur et détecteur et se réservait le droit d'être plus strict que la loi nationale que quatre jours après la suspension de son compte (par le message du 17 novembre, cote 991).

d) Conclusion sur les pratiques

239. Il résulte de ce qui précède qu'en l'état actuel de l'instruction, la politique de contenus AdWords a été mise en œuvre par Google dans des conditions non objectives, non transparentes et discriminatoires, au détriment des fournisseurs de bases de données radar et particulièrement de la société Navx.

240. Le manque d'objectivité et de transparence porte sur :

- les produits concernés par l'interdiction relative aux dispositifs de contournement des contrôles routiers : la règle ne vise clairement ni les bases de données ni les avertisseurs radar ;
- la portée de l'interdiction : les annonceurs ne savent pas avec certitude si l'interdiction porte uniquement sur l'utilisation de mots-clés et la promotion des produits dans le texte de l'annonce ou sur la page de destination du lien commercial ou encore si elle concerne également les pages de renvoi accessibles depuis cette dernière ;
- la procédure de notification des modifications des règles : les annonceurs ne sont pas informés en amont des modifications des règles ni de leur date d'entrée en vigueur ; par ailleurs Google se réserve la possibilité d'affiner l'interprétation des règles dans le cadre d'échanges bilatéraux sans modifier la règle générale ;
- la procédure qui mène à la suspension : elle peut se faire sans préavis réel puisque les messages d'alerte pour refus d'annonce ne peuvent être considérés comme des avertissements.

241. Il apparaît ainsi que Navx n'a été clairement informée par écrit que le 17 novembre 2009, c'est-à-dire postérieurement à la fermeture de son compte AdWords, intervenue le 13 novembre, de la portée exacte du règlement concernant ses activités, avec un premier message d'avertissement le 2 novembre.

242. La discrimination, qui découle en partie de l'absence d'objectivité et de transparence de la politique de contenus, est mise en évidence par les différences de traitement pratiquées entre fournisseurs de bases de données radar :

- entre les fabricants de GPS (TomTom et Garmin), qui peuvent promouvoir la fourniture de ces bases de données sur leur site sans être exclus du service AdWords, et les fabricants d'avertisseurs et de bases de données radar (SCDB, Coyote, Navx, AlerteGPS), qui ne le peuvent pas ;
- dans le niveau d'information mis à la disposition des annonceurs : certains sont informés, par écrit et à temps pour ne pas être suspendus, de la portée exacte de la règle ou de l'interprétation que Google en fait (c'est le cas d'Affili-action) et d'autres ne sont informés par écrit qu'après la suspension du compte (c'est le cas de Navx).

243. Ces pratiques sont susceptibles d'avoir des effets sur la concurrence qui s'exerce entre fournisseurs de bases de données radar. En particulier, les fabricants de GPS sont des entreprises de taille plus significative et dont les marques sont davantage connues que les fabricants d'avertisseurs et de bases de données radar. Ainsi, parmi les quatorze mots-clés les plus efficaces en termes de clics qu'utilisait Navx sur AdWords, un seul évoque explicitement les radars, alors que quatre sont liés à TomTom et cinq à Garmin (annexe 7 des observations de Navx). Le fait que ces acteurs aient accès au service AdWords dans des conditions privilégiées alors que leur marque est déjà largement plus connue peut conduire à décourager ou discipliner la concurrence exercée par les autres offreurs.
244. De telles distorsions de concurrence peuvent se traduire à plus ou moins long terme par des hausses de prix mais aussi par un ralentissement de l'innovation ainsi que par une baisse de la qualité des informations téléchargeables, au détriment des consommateurs finaux. Il faut ainsi remarquer que si la part de marché de Navx est limitée sur le marché des bases de données radars, cette entreprise était considérée en 2008 par Auto-Plus comme l'un des deux meilleurs sites (avec AlerteGPS), les sites spécialisés étant présentés comme apportant une offre de meilleure qualité que les fabricants de GPS : *« Mais, malgré les accords qui lient certains fabricants de GPS aux créateurs de base de données, la fraîcheur des informations n'est pas toujours de mise (jusqu'à trente jours de décalage). C'est là qu'interviennent les sites spécialisés »* (cote 3062).
245. Google estime que son comportement ne saurait cependant être qualifié de pratique anticoncurrentielle, dès lors que *« Google et Navx ne sont pas des concurrents directs »* et que *« la pression concurrentielle sur Google ne sera en aucun cas affaiblie même dans l'éventualité où Navx était amenée à disparaître »* ou encore que *« Google ne pourrait en aucun cas bénéficier d'un affaiblissement de la concurrence sur des marchés où il n'est pas présent »* (étude RBB).
246. Mais, comme indiqué plus haut (§ 181 à 186), Google ne saurait invoquer l'absence d'intérêt commercial actuel ou potentiel sur le marché des bases de données radar pour justifier tout type de comportement sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches, sur lequel elle est susceptible d'occuper une position dominante.
247. Il convient de souligner que le lien entre le marché dominé et le marché affecté est ici particulièrement étroit : le processus d'achat en ligne, initié par le consommateur, commence par une recherche via différents mots-clés, étape sur laquelle Google détient en tant que moteur de recherche une position dominante. Les liens commerciaux apparaissent à l'occasion de cette recherche, si bien que le consommateur peut directement accéder à un site commercial et acheter le produit. Lorsque celui-ci consiste, comme dans le cas présent, en fichiers numériques, le consommateur est « livré » presque instantanément. Ainsi entre la recherche active par l'internaute et la possession par celui-ci du fichier recherché, il peut ne s'écouler que quelques minutes. Le caractère actif de la recherche à l'issue de laquelle le lien commercial est proposé renforce encore la proximité des différents marchés.
248. La liberté dont dispose Google pour définir sa politique de contenus AdWords n'exonère pas cette entreprise de l'obligation de mettre en œuvre cette politique dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Elle doit notamment (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 et (iv) garantir une application non discriminatoire des règles et procédures ainsi définies.

249. Il résulte de ce qui précède qu'à ce stade de l'instruction, les pratiques non objectives, non transparentes et discriminatoires mises en œuvre par Google au détriment des fournisseurs de bases de données radar sont susceptibles de contrevenir aux dispositions de l'article L. 420-2 du Code de commerce et, le cas échéant, de l'article 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

III. Sur la demande de mesures conservatoires

250. Accessoirement à la saisine au fond, Navx demande à l'Autorité de la concurrence de prononcer les mesures conservatoires suivantes :

« Enjoindre aux sociétés Google Ireland Limited et Google Inc, à compter de la notification de sa décision sur la demande conservatoire et dans l'attente de sa décision au fond :

- *de rétablir le compte AdWords de Navx n° 448-458-9535 et de procéder à toutes les manipulations techniques nécessaires afin que Navx puisse bénéficier à nouveau de la diffusion de ses annonces publicitaires ;*
- *de rétablir la diffusion de l'ensemble des annonces publicitaires de Navx ;*
- *de redonner aux mots clés de Navx le même niveau de qualité qui était le leur au 31 octobre 2009 ».*

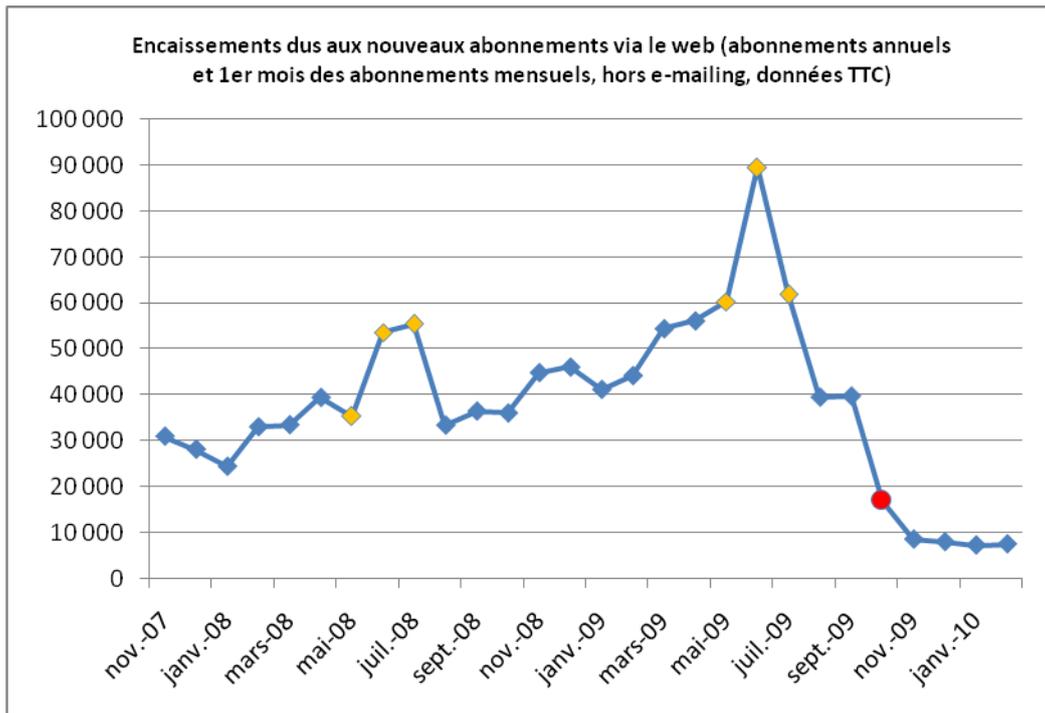
251. L'article L. 464-1 du Code de commerce donne à l'Autorité de la concurrence le pouvoir de *« prendre les mesures conservatoires qui lui sont demandées ou celles qui lui apparaissent nécessaires. Ces mesures ne peuvent intervenir que si la pratique dénoncée porte une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt du consommateur ou à l'entreprise plaignante [...] Elles doivent rester strictement limitées à ce qui est nécessaire pour faire face à l'urgence ».*

A. 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

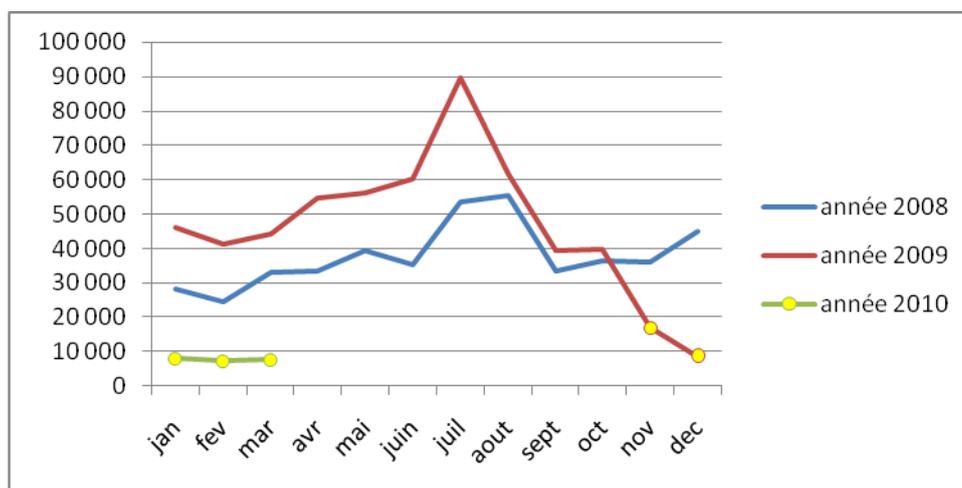
252. Il ressort du dossier que Navx se trouve dans une situation critique. Une procédure d'alerte a été engagée par le commissaire aux comptes de la société Navx en application de l'article L. 234-1 du Code de commerce. Dans sa lettre du 23 décembre 2009, le commissaire aux comptes écrit au président de Navx : *« J'ai l'honneur de vous confirmer les termes de l'entretien de ce jour. Il apparaît que Google a interrompu les campagnes publicitaires relatives aux avertisseurs de radar. Compte tenu de ses conséquences sur le chiffre d'affaires de Navx, je pense que cette situation est de nature à compromettre la continuité de l'exploitation de la société »* (cote 1009).

253. Le 18 janvier 2010, M. Y..., PDG de Navx, a envoyé treize convocations à un entretien préalable au licenciement, dont une au directeur général délégué, M. X..., seul à ne pas avoir été licencié à la date de la séance.

254. Le 22 janvier 2010, le président du tribunal de commerce de Nanterre a ouvert une procédure de conciliation. Dans sa requête aux fins d'ouverture d'une procédure de conciliation, Navx souligne que l'interruption des campagnes publicitaires de Google a amené « *un arrêt complet de la visibilité des produits grand public depuis le 14 novembre 2009. (...) Cette situation entraîne une chute dramatique de la marge brute et des liquidités générées par l'activité Grand Public, menaçant la pérennité de la société. La disparition de l'activité Grand Public du fait de l'action de Google modifie irrémédiablement le modèle économique de la société. Celle-ci disposait en effet d'une source de liquidité importante grâce au BFR négatif de l'activité Grand Public, elle-même en croissance* ».
255. Google, tout en reconnaissant la gravité de la situation économique de Navx, considère que celle-ci ne résulte pas de la fermeture du compte AdWords de cette société et ne saurait donc lui être imputée. Elle souligne en premier lieu que le trafic sur le site de Navx attribuable à AdWords est limité et en tout état de cause inférieur à 25 %, de sorte que la fermeture du compte n'a pu avoir d'effet majeur sur la situation de l'entreprise.
256. Mais, comme cela est discuté en détail aux paragraphes 149 à 161 de la présente décision, l'estimation de trafic avancée, réalisée par le cabinet RBB pour le compte de Google, doit être écartée. La part d'AdWords dans le chiffre d'affaires de Navx est comprise entre 39 % et 54 %, sans même prendre en compte l'e-mailing. Contrairement à ce que soutient Google, la fermeture du compte AdWords a bien fait perdre à Navx, et ce de manière brutale, une part considérable de ses revenus.
257. En deuxième lieu, Google estime que la situation de Navx résulte de décisions propres à l'entreprise et non de la fermeture du compte AdWords de Navx. Relevant que la perte de chiffre d'affaires fin 2009 de Navx était encore modeste (puisque Navx l'estime à seulement 10 k€, soit moins de 1 % du chiffre d'affaires 2009, cote 2428), Google suggère que la situation de cette société n'était pas alarmante et que les décisions prises par les dirigeants de Navx fin 2009 n'étaient pas proportionnées à la situation réelle de l'entreprise. Les dirigeants de Navx auraient ainsi mis en œuvre « *une stratégie visant à saborder l'entreprise* », sans tenter de chercher à s'adapter à de nouvelles conditions sur le marché publicitaire (point 102 des deuxièmes observations de Google). L'ouverture d'une procédure de conciliation et le licenciement des trois quarts des employés français (point 94 des deuxièmes observations de Google) constitueraient ainsi des décisions injustifiées des dirigeants de Navx. Google en conclut que n'est pas démontré le lien de causalité entre la pratique alléguée et la réaction, selon elle disproportionnée, de Navx.
258. Mais il n'est pas pertinent de se placer sur l'ensemble de l'année 2009 pour apprécier la perte de chiffre d'affaires en 2009 de la société Navx, puisque la coupure du compte AdWords de cette dernière date de la mi-novembre et que les revenus dus aux abonnements annuels sont lissés sur les 12 mois suivants l'encaissement. En revanche, on constate bien une chute brutale des encaissements dus aux nouveaux abonnements sur Internet (hors e-mailing) à partir de novembre 2009 (la coupure a eu lieu au milieu du mois) et plus encore à compter des mois suivants, comme l'illustre le graphique suivant. Le marqueur rouge correspond au mois de novembre 2009, les marqueurs jaunes aux saisons estivales (juin, juillet et août) qui correspondent à un pic d'activité saisonnier.



259. Google remarque encore que les encaissements avaient déjà commencé à baisser en septembre et en octobre 2009, et ce dans de grandes proportions.
260. Mais ceci s'explique par la saisonnalité de l'activité de Navx. En effet, les valeurs de septembre et octobre 2009 restent en hausse de respectivement 18 % et 9 % par rapport à celles de septembre et octobre 2008. En outre, les données relatives aux nouveaux clients ou prospects encaissent également une chute brutale en novembre 2009. Le tableau suivant donne les encaissements TTC dus aux nouveaux abonnements (abonnements annuels et premier mois prélevé pour les abonnements mensuels tacitement reconductibles, hors e-mailing) pour les années 2008, 2009 et 2010. Les mois à partir de la suspension du compte AdWords sont soulignés d'un marqueur. On constate parallèlement une chute brutale des inscriptions sur le site (cote 1390).



261. Il résulte de ces éléments que la fermeture du compte AdWords de Navx a remis profondément en cause, et ce de manière brutale, le modèle économique de Navx, de sorte que les décisions des dirigeants de cette entreprise ne sauraient être considérées comme des réactions excessives ni *a fortiori* comme la cause principale des difficultés de Navx.
262. En troisième lieu, Google estime que Navx était en tout état de cause structurellement déficitaire, de sorte que, quand bien même la fermeture du compte AdWords aurait mis en difficulté Navx, ce facteur ne saurait être considéré comme la cause principale de ces difficultés. Elle indique que Navx n'a jamais été bénéficiaire depuis sa création et que, selon l'étude comptable jointe à ses observations, Navx avait, dès septembre 2009, un besoin pressant de trouver des financements à court terme à hauteur de 1 300 k€, les fonds propres étant devenu négatifs pour la première fois en 2009. Google remarque encore qu'en 2008, ne parvenant pas à faire un deuxième tour de table auprès de ses actionnaires historiques, Navx a été contraint de se tourner vers un fonds obligataire, assurant la survie de l'entreprise à un coût élevé de 11,9 % révisable.
263. Mais plusieurs éléments du dossier laissent à penser que Navx pouvait raisonnablement espérer, avant la suspension de son compte AdWords, qu'un prêteur ou un investisseur apporte des fonds pour financer la poursuite de l'activité. En 2008, le magazine américain Red Herring avait classé cette société dans le Top 100 des sociétés européennes. En juin 2009, Navx avait créé une filiale en Roumanie, employant 8 salariés. Navx avait obtenu sa meilleure marge brute au troisième trimestre 2009 (cote 1365). Ceci pouvait certes s'expliquer en partie par un effet saisonnier, mais la société indique que mi 2009, la signature ou le renouvellement de contrats importants signés avec ALK, Airbiquity, Intrinsic, TomTom et Orange (cote 1365) lui donnait des perspectives raisonnables d'évolution, notamment pour son activité de vente aux entreprises.
264. En particulier et contrairement à ce que soutient Google, l'emprunt obligataire souscrit par Navx semble se situer dans les standards du marché. Le taux d'intérêt est d'abord à relativiser étant donné que l'emprunt est remboursable sur 36 mois. Ce type de prêt court semble par ailleurs souvent être utilisé par les start-up avant la phase de rentabilité ou avant un tour de financement. Le fait que Navx ait toujours été déficitaire ne condamne donc pas en soi son modèle économique au vu des éléments du dossier, étant donné que l'entreprise est une start-up, que la croissance du chiffre d'affaires a été forte et que la marge s'améliorait.
265. En tout état de cause, il importe de souligner que, pour une « start-up » telle que Navx, qui doit régulièrement trouver les financements nécessaires à la poursuite de son activité et à sa croissance, les prévisions sur les chiffres d'affaires futurs importent plus que les pertes passées. Les start-up connaissent en effet souvent des croissances exponentielles dans leurs premières années. Les investisseurs ou les prêteurs peuvent ainsi parier que les pertes supportées au démarrage seront récupérées à terme. En revanche, si la start-up connaît une rupture brutale de sa croissance prévisionnelle du fait de la baisse de ses revenus futurs, cela diminue fortement la probabilité pour l'investisseur ou le prêteur de recouvrer les sommes initialement placées. La baisse brutale des revenus futurs d'une start-up a donc de fortes chances de conduire les investisseurs et les prêteurs à ne pas placer des sommes supplémentaires, conduisant la start-up à la cessation d'activité. Il résulte de ce qui précède que, s'agissant d'une start-up telle que Navx, (i) l'encaissement de pertes au démarrage n'est pas un facteur suffisant pour démontrer que la société est structurellement déficitaire ; (ii) une forte baisse des revenus futurs peut en revanche être un facteur suffisant pour mettre fin à l'activité de la société.
266. En l'espèce, le 8 octobre 2009, Navx présentait son dossier à un leveur de fonds dont le nom a été donné en séance. Eu égard aux résultats satisfaisants déjà atteints, à la position de Navx

sur le marché et aux perspectives 2010-2012, Navx indique que ce levé de fonds se serait déclaré intéressé. Mais en décembre 2009, informé des difficultés rencontrées par Navx avec Google, il aurait indiqué à la société qu'une levée de fonds n'était plus possible au vu des circonstances.

267. Indépendamment de cette circonstance particulière, Navx s'est trouvée brutalement privée de sa principale source de revenu et de développement à la suite de la suspension du compte AdWords, ce qui lui rendait très difficile, sinon impossible, de finaliser une levée de fonds. Il était en effet illusoire d'espérer qu'un prêteur ou un investisseur place une somme dans une start-up dont les encaissements et les nouveaux abonnements s'effondrent du jour au lendemain.
268. Il résulte de ce qui précède que les pratiques de Google ont brutalement et profondément affecté tant les revenus que le potentiel de croissance de Navx, et rendu très improbable la continuation de son activité de vente aux particuliers, qui représente environ les deux tiers de son chiffre d'affaires. Elles doivent de ce fait être regardées comme portant une atteinte grave et immédiate à l'entreprise plaignante.

B. SUR LES MESURES CONSERVATOIRES

269. Les mesures conservatoires prononcées par l'Autorité de la concurrence doivent être nécessaires et proportionnées à l'urgence. Elles peuvent notamment supposer le retour à la situation antérieure par la cessation des pratiques incriminées. En l'espèce, il est d'abord nécessaire de rétablir le compte AdWords de Navx, puisque c'est sa fermeture brutale qui a conduit à la situation dans laquelle se trouve désormais cette dernière société. Il convient ensuite que Google lève les zones d'ombres qui pèsent sur les conditions de mise en œuvre de sa politique de contenus AdWords s'agissant des dispositifs de contournement des contrôles routiers, de façon à permettre à Navx de définir pour l'avenir sa politique de publicité en toute connaissance de cause. A cet égard, si Google reste libre de définir la politique de contenus AdWords, celle-ci devra être mise en œuvre de manière objective, transparente et non discriminatoire, ce qui implique notamment que Google donne aux annonceurs un délai raisonnable pour se conformer aux règles qu'elle publie.
270. Google considère dans ses premières observations que les mesures conservatoires demandées par Navx reviendraient « à l'exempter du respect de la politique de Google en matière de dispositifs de contournement des contrôles routiers », ce qui constituerait « une discrimination par rapport aux autres sociétés qui respectent cette politique ». Selon Google, les mesures conservatoires demandées seraient « également disproportionnées » car elles « feraient peser sur Google l'obligation de mesurer l'incidence de chacun de ses règlements sur les annonceurs avant de les appliquer ». Enfin, elles pourraient inciter Google à abandonner sa politique de contenu au détriment de la qualité des annonces, soit à dégrader la qualité des vérifications effectuées. Dans ses deuxièmes observations, Google ajoute qu'une « mesure consistant à ordonner à Google de réactiver les annonces liées aux bases de données radars reviendrait soit à exempter de manière discriminatoire Navx du respect des règlements AdWords, soit à refuser à Google le droit de contrôler la qualité des annonces publiées sur son site, au détriment des consommateurs et des annonceurs ».
271. Mais la réactivation du compte de Navx, et la possibilité qui en découlerait pour cette entreprise de promouvoir à nouveau sa base de données radars ne constitueraient pas une exemption donnée à Navx de respecter le règlement sur les contrôles routiers tel qu'il est

actuellement rédigé puisque ce règlement ne vise explicitement ni les bases de données de radars, ni les avertisseurs.

272. Pour la même raison, il ne s'agirait nullement de refuser à Google le droit de contrôler les annonces diffusées sur son site, étant donné que Google, si tant est qu'elle ait eu depuis l'été 2008 la volonté d'interdire non seulement les détecteurs de radars mais aussi les bases de données et les avertisseurs, conserve la faculté de rédiger un règlement précisant de manière non ambiguë ce qu'elle admet et ce qu'elle n'admet pas sur son site.
273. Par ailleurs, Google ne peut valablement craindre une discrimination par rapport à d'autres entreprises commercialisant des bases de données, ou des avertisseurs, puisqu'il lui appartient justement d'assurer un traitement non discriminatoire des annonceurs et qu'en l'état actuel du texte du règlement, elle devra s'assurer que le rétablissement du compte de Navx et la possibilité donnée à cette entreprise de promouvoir ses bases de données ne s'accompagne pas d'un traitement discriminatoire d'autres acteurs du marché.
274. En outre, la position dominante qu'est susceptible d'occuper Google sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches lui donne, sinon « *l'obligation de mesurer l'incidence de chacun de ses règlements* » sur chacun des annonceurs avant de les appliquer, comme le craint Google, mais du moins la responsabilité de mettre en œuvre sa politique de contenus AdWords dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, comme indiqué au paragraphe 248.

DÉCISION

Article 1^{er} : Il est enjoint aux sociétés Google Ireland et Google Inc., à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, de définir, dans les quatre mois suivant la notification de la présente décision, la portée du règlement AdWords applicable aux dispositifs de contournement des contrôles routiers en ce qui concerne les comportements interdits aux annonceurs (mots-clés, texte de l'annonce, page de destination, pages de renvois, etc.). 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 règles ainsi modifiées s'appliqueront aux annonceurs, de manière à leur laisser un préavis suffisant.

Article 2 : Il est enjoint aux sociétés Google Ireland et Google Inc., à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, de clarifier, dans les quatre mois suivant la notification de la présente décision, le règlement AdWords applicable aux dispositifs de contournement des contrôles routiers en ce qui concerne les dispositifs autorisés et interdits, notamment les avertisseurs et les bases de données radars. 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 règles ainsi modifiées s'appliqueront aux annonceurs, de manière à leur laisser un préavis suffisant.

Article 3 : Il est enjoint aux sociétés Google Ireland et Google Inc., à titre conservatoire et dans l'attente d'une décision au fond, de clarifier, dans les quatre mois suivant la notification de la présente décision, les procédures AdWords pouvant conduire à la suspension du compte d'un annonceur, incluant au moins un avertissement formel de format clairement distinct des alertes de refus d'annonces et un préavis suffisant. 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.

Article 4 : Il est enjoint aux sociétés Google Ireland et Google Inc., à titre conservatoire, de rétablir, dans les cinq jours suivant la notification de la présente décision, le compte AdWords de la société Navx, de manière à lui permettre de diffuser ses annonces publicitaires, sans préjudice de la faculté pour les sociétés Google Ireland et Google Inc. d'appliquer de manière non discriminatoire à Navx le règlement AdWords et ses procédures tels qu'ils auront été précisés dans le respect des injonctions imposées aux articles précédents.

Article 5 : Les sociétés Google Ireland et Google Inc. 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.

Délibéré sur le rapport oral de M. Paul-Emmanuel Piel et l'intervention de M. Sébastien Soriano, rapporteur général adjoint, par Mme Anne Perrot, vice-présidente, présidente de séance, Mme Carol Xueref, MM. Yves Brissy, Denis Payre et Thierry Tuot, membres.

La secrétaire de séance,
Véronique Letrado

La vice-présidente,
Anne Perrot

© Autorité de la concurrence