C/2025/3466

27.6.2025

Résumé de la décision de la Commission

du 23 avril 2025

relative à une décision adoptée en vertu de l'article 29, paragraphe 1, point a), de l'article 30, paragraphe 1, point a), et de l'article 31, paragraphe 1, point h), du règlement (UE) 2022/1925

[Case DMA.100055 — META — ARTICLE 5(2)]

[notifiée sous le numéro C(2025) 2091]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

(C/2025/3466)

Le 23 avril 2025, la Commission a adopté une décision en vertu de l'article 29, paragraphe 1, point a), de l'article 30, paragraphe 1, point a), et de l'article 31, paragraphe 1, point h), du règlement (UE) 2022/1925 [1]. *Conformément aux dispositions de l'article 44 du règlement (UE) 2022/1925, la Commission publie ci-après les noms des parties intéressées et l'essentiel de la décision, en tenant compte de l'intérêt légitime des entreprises à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués.*

1. INTRODUCTION

(1) La décision constatant un non-respect (ci-après la «décision») expose la conclusion de la Commission selon laquelle le modèle publicitaire de type «consentir ou payer» mis en œuvre par Meta Platforms, Inc. (ci-après «Meta») dans l'Union n'est pas conforme à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/1925 en ce qui concerne la combinaison des données à caractère personnel de ses utilisateurs finaux provenant des services de plateforme essentiels non publicitaires et des services distincts de Meta (ci-après dénommés conjointement les «services non publicitaires de Meta»), y compris, mais pas exclusivement, ses services de plateforme essentiels Facebook et Instagram (services de réseaux sociaux en ligne), son service de plateforme essentiel Messenger (service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation), son service de plateforme essentiel Marketplace (service d'intermédiation en ligne) et ses services distincts Dating et Gaming Play, ainsi que leurs données à caractère personnel obtenues auprès de tiers, d'une part, avec les données du service de plateforme essentiel Meta Ads (service de publicité en ligne) de Meta, d'autre part, aux fins de la fourniture de publicités personnalisées.

(2) En conséquence, par la décision, la Commission inflige à Meta une amende, ainsi que d'éventuelles astreintes si Meta ne se conforme pas à l'injonction de mettre fin au non-respect énoncée dans la décision.

2. CADRE JURIDIQUE

(3) En vertu de l'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement (UE) 2022/1925, un contrôleur d'accès est tenu de ne pas:

(a) traiter, aux fins de la fourniture de services de publicité en ligne, les données à caractère personnel des utilisateurs finaux qui recourent à des services de tiers utilisant des services de plateforme essentiels fournis par le contrôleur d'accès;

(b) combiner les données à caractère personnel provenant du service de plateforme essentiel concerné avec les données à caractère personnel provenant de tout autre service de plateforme essentiel ou de tout autre service fourni par le contrôleur d'accès, ni avec des données à caractère personnel provenant de services tiers; et

(c) utiliser de manière croisée les données à caractère personnel provenant du service de plateforme essentiel concerné dans le cadre d'autres services fournis séparément par le contrôleur d'accès, y compris d'autres services de plateforme essentiels, et inversement.

[1] Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques) (JO L 265 du 12.10.2022, p. 1).

(4) Toutefois, l'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement (UE) 2022/1925 indique que l'interdiction de ces activités de traitement de données (ci-après dénommées conjointement «combinaison») ne s'applique pas lorsque deux conditions cumulatives sont remplies:

(i) le contrôleur d'accès a présenté à l'utilisateur final le ***choix précis*** de combiner ses données à caractère personnel entre ses services de plateforme essentiels et ses services distincts. Ce choix précis exige que l'utilisateur final se voie proposer une autre possibilité moins personnalisée mais équivalente au service du contrôleur d'accès pour lequel le consentement à la combinaison de données est requis; et

(ii) l'utilisateur final a donné son ***consentement valable*** à cette combinaison, au sens de l'article 4, point 11), et de l'article 7 du règlement (UE) 2016/679 ([2]).

3. **MODÈLE PUBLICITAIRE «CONSENTIR OU PAYER» DE META**

(5) Les principaux services non publicitaires de Meta sont Facebook et Instagram. Sur ces services, Meta offre aux utilisateurs finaux la possibilité de publier et de consommer du contenu organique. En outre, dans l'environnement Facebook, les utilisateurs finaux peuvent utiliser divers autres services, tels que Marketplace, Messenger, Gaming Play et Dating. Les utilisateurs finaux peuvent accéder aux services non publicitaires de Meta via leurs comptes Facebook et/ou Instagram.

(6) Par l'intermédiaire de son service d'annonces publicitaires, Meta affiche des publicités personnalisées sur ses plateformes. Pour ce faire, Meta combine toutes les données à caractère personnel qu'elle recueille auprès de ses utilisateurs finaux et de certains sites tiers avec les données à caractère personnel qu'elle recueille auprès des utilisateurs finaux qui interagissent avec son service d'annonces publicitaires.

(7) Afin de se conformer à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/1925, Meta a introduit, en novembre 2023, un modèle publicitaire de type «consentir ou payer» pour les utilisateurs finaux des environnements Facebook et Instagram dans l'Union, qui leur propose deux options:

(a) l'**option «Avec des publicités»**, qui permet d'utiliser les plateformes de réseaux sociaux de Meta gratuitement mais avec des publicités entièrement personnalisées, les utilisateurs étant tenus de consentir à la combinaison de leurs données à caractère personnel à des fins de publicité personnalisée;

ou

(b) l'**option «Abonnement sans publicités»**, qui permet d'utiliser les plateformes de réseaux sociaux de Meta sans publicités, mais moyennant le paiement d'un abonnement, si les utilisateurs finaux ne souhaitent pas consentir à la combinaison de leurs données à caractère personnel à des fins de publicité personnalisée.

4. **PROCÉDURE**

(8) Le 5 septembre 2023, la Commission a adopté une décision désignant Meta comme étant un contrôleur d'accès, conformément à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (UE) 2022/1925 ([3]). Depuis le 7 mars 2024, Meta devait se conformer aux obligations énoncées dans le règlement sur les marchés numériques, en particulier l'article 5, paragraphe 2, dudit règlement, en ce qui concerne les services de plateforme essentiels désignés.

(9) Le modèle publicitaire «consentir ou payer» de Meta est décrit dans le rapport de conformité de Meta soumis à la Commission le 6 mars 2024.

(10) Le 25 mars 2024, la Commission a adopté la décision C(2024) 2052 ouvrant, conformément à l'article 20, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/1925, une procédure en ce qui concerne le modèle publicitaire «consentir ou payer» de Meta en vue de l'adoption éventuelle d'une décision au titre des articles 29, 30 et 31 du règlement (UE) 2022/1925 ([4]).

([2]) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

([3]) Décision C(2023) 6105 final (JO C, C/2023/1092, 23.11.2023).

([4]) Décision C(2024) 2052 final.

(11) Le 1er juillet 2024, la Commission a fait part de ses constatations préliminaires à Meta, en vertu de l'article 29, paragraphe 3, et de l'article 34, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/1925, dans lesquelles elle a informé Meta de sa conclusion préliminaire selon laquelle le modèle publicitaire «consentir ou payer» de Meta n'était pas conforme aux exigences énoncées à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/1925. Le 5 août 2024, Meta a répondu aux constatations préliminaires en contestant les conclusions préliminaires de la Commission.

(12) Depuis le 6 mars 2024 et tout au long de l'enquête, Meta a discuté avec la Commission de l'introduction éventuelle d'une autre offre publicitaire dans son modèle «consentir ou payer» dans le cadre de sa solution globale de mise en conformité avec l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/1925. Le 12 novembre 2024, après une évolution substantielle du modèle, Meta a déployé une option supplémentaire «gratuite» (l'option «Avec des publicités supplémentaires») pour ses utilisateurs finaux qui ne souhaitent pas consentir à une combinaison complète des données à des fins de publicités ciblées.

(13) La décision ne concerne que le modèle publicitaire initial «consentir ou payer» de Meta pour la période allant de mars à novembre 2024. Cette limitation du champ d'application de la décision est sans préjudice de la capacité de la Commission à examiner l'option «Avec des publicités supplémentaires» de Meta et à évaluer sa conformité avec le règlement (UE) 2022/1925 à un stade ultérieur.

(14) Conformément à l'article 29 et à l'article 50, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/1925, le comité consultatif en matière de marchés numériques a été consulté et a rendu un avis positif le 22 avril 2025.

5. ÉVALUATION DE LA COMMISSION

(15) Sur la base des éléments de preuve recueillis par la Commission au cours de son enquête et des informations à sa disposition, après avoir respecté son obligation de coopération loyale avec la Commission irlandaise de protection des données et après avoir consulté le comité consultatif en matière de marchés numériques, la Commission conclut que le modèle publicitaire de type «consentir ou payer» de Meta n'est pas conforme à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/1925 dans la mesure où: i) ce modèle ne présente pas aux utilisateurs finaux des plateformes de réseaux sociaux de Meta le choix précis d'une autre possibilité moins personnalisée mais équivalente; et ii) la configuration de ce modèle ne permet pas aux utilisateurs finaux de donner librement leur consentement à la combinaison de leurs données à caractère personnel à des fins de publicité personnalisée. La Commission fonde sa conclusion sur les raisons ci-après.

(16) ***Premièrement***, la Commission considère que le modèle publicitaire «consentir ou payer» de Meta ne présente pas aux utilisateurs finaux des plateformes de réseaux sociaux de Meta le «choix précis» d'une autre possibilité moins personnalisée mais équivalente à l'option «Avec des publicités», car les deux options présentent des conditions d'accès différentes. En outre, Meta aurait pu raisonnablement prévoir, et savait, que son modèle publicitaire «consentir ou payer» amènerait la plupart de ses utilisateurs finaux à choisir l'option gratuite «Avec des publicités» en raison de cette absence d'équivalence.

(17) ***Deuxièmement***, la Commission considère que la configuration du modèle publicitaire «consentir ou payer» de Meta ne garantit pas que les utilisateurs finaux donnent librement leur consentement, dans le respect des exigences du règlement (UE) 2016/679, à la combinaison de leurs données à caractère personnel aux fins de la personnalisation des publicités. En effet, il existe un rapport de force inégal évident entre Meta et les utilisateurs finaux de ses services non publicitaires et les utilisateurs finaux sont susceptibles de subir un préjudice lorsqu'ils refusent de donner leur consentement (en ce qu'ils doivent payer un abonnement).

6. INJONCTION DE METTRE FIN AU NON-RESPECT

(18) Compte tenu de ce qui précède, la Commission ordonne à Meta, conformément à l'article 29, paragraphe 5, du règlement (UE) 2022/1925, de mettre effectivement fin à la non-conformité de son modèle «consentir ou payer» dans un délai de 60 jours calendrier à compter de la date de notification (ci-après l'«injonction de mettre fin au non-respect»).

(19) Pour se conformer à cette injonction, Meta devrait proposer à ses utilisateurs finaux qui refusent de consentir à l'utilisation intégrale de leurs données à caractère personnel à des fins de publicités ciblées une autre possibilité moins personnalisée mais équivalente,

(a) qui soit présentée de manière neutre et avec des flux de choix permettant aux utilisateurs finaux de choisir librement d'accepter cette autre possibilité;

(b) qui n'implique pas le traitement de données à caractère personnel soumis aux exigences d'un choix précis et d'un consentement de l'utilisateur final en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement sur les marchés numériques; et

(c) qui soit équivalente au service fourni aux utilisateurs consentants, sauf en ce qui concerne la quantité de données à caractère personnel utilisées, mais notamment, par exemple, pour les performances, l'expérience et les conditions d'accès, et qui ne nécessite donc aucun paiement.

7. **AMENDES ET ASTREINTES**

(20) Compte tenu de ce qui précède, par la décision, la Commission inflige une amende de 200 000 000 EUR à Meta en vertu de l'article 30, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/1925. L'amende infligée ne dépasse pas le maximum autorisé de 10 % du chiffre d'affaires réalisé par Meta au niveau mondial, comme le prévoit le règlement (UE) 2022/1925.

(21) La décision indique également que, si Meta ne se conforme pas à l'injonction de mettre fin au non-respect, elle est passible d'une astreinte ne dépassant pas la limite prévue à l'article 31, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/1925.

(22) Cette considération n'est pas remise en cause par l'option «Avec des publicités supplémentaires» proposée par Meta depuis le 12 novembre 2024, étant donné qu'il ne peut être exclu que cette nouvelle option ne soit toujours pas conforme à la décision.

8. **CONCLUSION**

(23) Pour les raisons exposées ci-dessus, par la décision, la Commission clôt la procédure en concluant que le modèle publicitaire de type «consentir ou payer» de Meta n'est pas conforme à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/1925 et, pour cette raison, lui inflige une amende. Elle ordonne en outre à Meta de mettre fin au non-respect dans un délai de 60 jours calendrier à compter de la date de notification et prévoit l'imposition d'éventuelles astreintes si Meta ne se conforme pas à l'injonction.