COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 20 juillet 1999
relative à une procédure concernant l'application du règlement (CEE) nº 2299/89 du Conseil
(Billetterie électronique)

[notifiée sous le numéro C(1999) 2068]

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(1999/618/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CEE) nº 2299/89 du Conseil du 24 juillet 1989 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation [1], modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 323/1999 [2], et notamment son article 16, paragraphe 2,

après avoir donné aux entreprises concernées, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 2299/89, l'occasion de faire connaître leur point de vue sur les griefs retenus par la Commission,

considérant ce qui suit:

I. CONTEXTE, FAITS ET PROCÉDURE

1. La plainte

(1) Dans une lettre du 9 janvier 1997, le vendeur de systèmes SABRE Travel Information Network (ci-après dénommé par «SABRE») a déposé une plainte contre Deutsche Lufthansa AG (ci-après dénommée «Lufthansa»), l'accusant d'enfreindre le règlement (CEE) nº 2299/89 (code de conduite) en offrant des primes à ses sociétés clientes qui utilisent des billets électroniques pour les vols intérieurs assurés par Lufthansa. La conséquence en est, selon le plaignant, que les sociétés clientes ne traitent qu'avec les agences de voyage qui se servent du système informatisé de réservation (SIR) START AMADEUS, détenu en partie par Lufthansa, car c'est le seul système qui permet d'émettre les billets électroniques. Une copie de la plainte a été envoyée à Lufthansa le 20 janvier 1997, en lui demandant de transmettre ses observations dans un délai d'un mois. Lufthansa a présenté ses observations le 19 février 1997.

(2) SABRE reproche à Lufthansa de ne pas lui avoir communiqué les informations et les spécifications techniques nécessaires pour lui permettre d'émettre les billets électroniques pour Lufthansa, ce qui l'a grandement handicapé pour attirer et conserver des abonnés en Allemagne. SABRE a développé sa propre fonction de billetterie électronique conformément aux normes industrielles approuvées par toutes les compagnies aériennes membres de l'IATA (Association du transport aérien international). SABRE considère que les actions précitées entreprises par Lufthansa empêchent une concurrence effective sur le marché allemand des SIR.

(3) Après une évaluation préliminaire de la plainte, la Commission a rédigé un exposé des griefs contre Lufthansa le 16 décembre 1997. Lufthansa y a répondu le 3 mars 1998, en indiquant notamment que les primes étaient destinées à faciliter l'acceptation du billet électronique par le consommateur et l'abonné et non pas à porter préjudice aux SIR concurrents et qu'il faut une période de transition avant de pouvoir fournir un nouveau produit technologique à tous les SIR. En outre, la compagnie aérienne a établi une distinction entre un billet et un produit de transport aérien aux fins du code, faisant valoir que les billets ne relevaient pas de l'article 8, paragraphe 1, qui interdit les primes. Lufthansa a également soulevé des questions concernant ses droits à la défense et a demandé une audition.

[1] JO L 220 du 29.7.1989, p. 1.
[2] JO L 40 du 13.2.1999, p. 1.

(4) Par lettre du 21 avril 1999, SABRE a informé la Commission que les problèmes sur lesquels se fondait la plainte initiale avaient été résolus de manière satisfaisante grâce à un nouvel accord commercial conclu avec Lufthansa.

2. **Les parties**

(5) Le SIR dénommé «SABRE» appartient à SABRE Travel Information Network de Dallas, Texas, États-Unis, qui l'exploite. SABRE Travel Information Network est elle-même détenue à 80 % par AMR Corporation qui est également propriétaire de American Airlines. Sa part du marché mondial des SIR est estimée à 26,1 % (en nombre d'implantations dans des agences de voyage), et celle du marché allemand à 5,1 %.

(6) Lufthansa, basée à Cologne, en Allemagne, est la plus grande compagnie aérienne de la Communauté. En 1997, son chiffre d'affaires était de 23 149 millions de marks allemands (DEM).

(7) Lufthansa détient 29,2 % du capital d'Amadeus Global Travel Distribution SA (ci-après dénommé «AGTD»), qui possède et exploite le SIR communément dénommé «Amadeus». Lufthansa possède également 50 % du capital de START Holding GmBH, lequel détient à son tour 95 % de START Amadeus Vertrieb GmBH (ci-après dénommé «START AMADEUS»), qui est l'unique responsable de la commercialisation du SIR Amadeus en Allemagne. Les 5 % restants de START AMADEUS sont détenus par des membres du groupe AGTD. La part d'Amadeus sur le marché mondial des SIR est estimée à 33,8 % (en nombre d'implantations dans des agences de voyage). La part de START AMADEUS sur le marché allemand des SIR est estimée à 88,6 %.

3. **Le code de conduite**

(8) Le Conseil a adopté le code de conduite pour réglementer un secteur qui joue un rôle essentiel dans la distribution des produits de transport aérien. Le Conseil a voulu que le fonctionnement des SIR n'opère pas de discriminations entre les transporteurs participants sur le plan tant des fonctions techniques offertes à ces transporteurs que de la tarification des services fournis. Il a par ailleurs aussi voulu empêcher les propriétaires des systèmes de refuser de distribuer leurs produits par des SIR concurrents, limitant ainsi la force d'appel commerciale de ces derniers.

4. **Les faits**

a) *Billetterie électronique*

(9) La billetterie électronique est un développement récent dans le secteur des transports aériens, visant à supprimer les billets papier et à faciliter les procédures d'enregistrement aux aéroports. Les billets électroniques sont des titres de voyage qui n'existent que dans le système de réservation interne d'un transporteur. Au moment de l'enregistrement à l'aéroport, après identification, le passager se voit délivrer une carte d'embarquement se référant aux données enregistrées dans le système du transporteur et non à un billet papier conventionnel. L'IATA estime que le coût du billet papier conventionnel est en général de 8 dollars des États-Unis (USD) tandis qu'un billet électronique coûte entre 1 et 2 USD. Les économies résultant de l'adoption de la billetterie électronique ont entraîné la croissance rapide de son utilisation. Le plus grand transporteur américain, United Airlines, a utilisé les billets électroniques pour 40 % de ses services intérieurs en 1996.

b) *SIR*

(10) Un SIR est un système informatisé qui contient des données concernant, entre autres, les horaires, les places disponibles, les tarifs et les services connexes, avec ou sans des moyens permettant d'effectuer des réservations ou de délivrer des billets, pour autant que certains ou l'ensemble de ces services soient accessibles aux abonnés. Plus de 85 % de toutes les ventes de services aériens réguliers par les agences de voyage de l'IATA seraient effectués par l'intermédiaire de SIR. Par conséquent, un SIR est un outil essentiel pour les agences de voyage.

(11) À la différence des autres SIR utilisés dans la Communauté (Galileo, SABRE et Worldspan), Amadeus n'a pas sa propre fonction de billetterie, et celle-ci est donc effectuée en son nom par sa société de distribution locale, à savoir START AMADEUS en Allemagne. START AMADEUS fournit l'interface entre les agences de voyage en Allemagne et le SIR Amadeus. Pour traiter la demande d'un client, l'agent de voyage se connecte à START AMADEUS pour obtenir des informations sur les horaires, les places disponibles, les tarifs, à partir du noyau central Amadeus. Il introduit ensuite les données de réservation par l'interface START AMADEUS vers Amadeus, qui renvoie alors certains éléments de données à une fonction distincte de START AMADEUS pour lui permettre de délivrer un billet et d'effectuer les opérations de comptabilité associées.

c) *Développement de la billetterie électronique par Lufthansa*

(12) En réponse à la plainte de SABRE, Lufthansa a indiqué dans sa lettre du 19 février 1997 que l'introduction de la billetterie électronique (ETIX) est un projet très complexe, qu'elle a décidé de mettre en œuvre en trois phases : la phase 1, à partir du 1er mars 1996 pour le marché allemand, impliquant START AMADEUS, système de billetterie le plus largement utilisé en Allemagne [«ETIX. für den deutschen Markt... ETIX über das am meisten verbreitete Ticketing-Systems in Deutschland (START AMADEUS)»]; la phase 2, à partir du 1er novembre 1996, incluant les vols internationaux informatisés; la phase 3, à partir de 1997, permettant l'expansion aux systèmes informatisés de réservation. Lufthansa a déclaré que les deux premières phases étaient nécessaires pour maximiser le volume d'ETIX afin d'amortir les coûts de développement relativement importants.

(13) Lufthansa a en outre affirmé dans sa lettre à la Commission du 14 mai 1997 que «l'extension de l'interface existante Lufthansa/START AMADEUS était la seule manière technique et économiquement justifiable de prolonger la phase pilote.»

(14) Lufthansa a développé sa fonction de billetterie électronique à partir de son programme existant d'enregistrement à l'aéroport. Dans une phase pilote de mai à décembre 1995, ETIX a été dans un premier temps offert à un groupe limité de 600 agences de voyage en Allemagne. Afin d'augmenter ce nombre le plus rapidement possible, en mars 1996, la fonction a été transférée à START AMADEUS (phase 1).

(15) Dans sa lettre du 14 mai 1997, Lufthansa a déclaré «[être] actuellement dans la dernière phase d'introduction du produit. Dès que les conditions techniques permettant l'utilisation internationale d'ETIX seront remplies, Lufthansa exploitera ETIX par l'intermédiaire d'autres SIR.»

(16) En juillet 1996, Lufthansa a annoncé qu'elle réduirait sa commission aux agences de voyage en Allemagne pour les ventes de billets correspondant à des voyages effectués intégralement sur le marché intérieur allemand. Néanmoins, dans sa lettre à la Commission du 14 mai 1997, Lufthansa dément l'affirmation de SABRE selon laquelle une prime est offerte aux agences de voyage pour l'utilisation d'ETIX, en annonçant que «... jusqu'ici, il n'y a eu aucune promotion en faveur des agences. À ce jour, les agences n'ont eu que la promesse d'une prime ETIX, qui ne devrait entrer en vigueur qu'à partir de juillet 1997.»

(17) Lors d'une réunion avec des représentants de la Commission européenne le 25 juillet 1997, les représentants de Lufthansa ont confirmé qu'une commission de 0,5 % du prix de chaque billet électronique vendu pour un voyage en Allemagne ou à destination de Londres et de Paris était versée aux agences de voyage en Allemagne depuis le 1er juillet 1997. Dans sa lettre du 27 août 1997, Lufthansa a déclaré qu'un système de prime aux sociétés clientes a été mis en œuvre le 1er janvier 1997. Cette prime était de 1 % des recettes brutes ETIX sur les montants supérieurs à 50 000 marks allemands, 1,5 % pour les recettes supérieures à 2,5 millions et 2 % pour les recettes dépassant 5 millions de DEM.

(18) ETIX n'étant disponible ni pour SABRE ni pour aucun autre SIR utilisé en Allemagne, seules les agences de voyage abonnées au service START AMADEUS ont pu bénéficier de ces commissions supplémentaires.

(19) Lors d'une réunion ultérieure avec des représentants de la Commission européenne en juin 1998, la question des primes a été de nouveau examinée. Lufthansa a alors expliqué que, depuis mai 1998, soit six mois après l'exposé des griefs, les commissions versées aux agences de voyage étaient effectivement passées de 0,5 % à 1 %. En outre, pour les vols intérieurs en Allemagne, depuis janvier 1998, une remise de 10 DEM était offerte à tout passager achetant un billet électronique, bien que le système de prime aux sociétés clientes ait été supprimé le même mois. Ces augmentations des primes avaient été décidées pour encourager les ventes ETIX qui étaient à cette date, selon Lufthansa, très inférieures à celles escomptées.

d) *Normes industrielles de l'IATA*

(20) Indépendamment du développement de la billetterie électronique par Lufthansa, et en réponse au besoin manifeste de disposer d'une norme industrielle pour la billetterie électronique, l'IATA a publié une méthode normalisée permettant de créer des interfaces entre les SIR et les systèmes des compagnies aériennes pour la délivrance des billets électroniques. Les normes ont été mises au point par les groupes de travail de l'IATA en deux ans. Les compagnies aériennes présentes à la conférence de l'IATA sur les services aux passagers, tenue à Los Angeles en octobre 1996 (y compris Lufthansa), ont adopté à l'unanimité les résolutions sur la billetterie électronique nos 722f et 722g [1]. La création d'une norme industrielle était essentielle pour établir une norme pour l'échange de données informatisées dans l'administration, le commerce et le transport («EDIFACT») pour la transmission des éléments de données ETIX. Les résolutions devaient entrer en vigueur le 1er janvier 1997. Dans sa lettre du 14 mai 1997, Lufthansa a convenu que les normes «étaient valables depuis le 1er janvier 1997».

(21) Avant même l'adoption des résolutions de l'IATA, le système SABRE utilisait la norme «EDIFACT», conforme à la norme américaine intérieure ATA. C'est une version améliorée de cette norme EDIFACT qui a ensuite été incorporée dans la norme ETIX par les résolutions de l'IATA. *A contrario*, la norme ETIX de Lufthansa utilisée dans le cadre de START AMADEUS était purement un système interne qui n'utilisait pas du tout la norme EDIFACT.

(22) Dans sa lettre du 14 mai 1997, Lufthansa a déclaré «... [n'avoir] jamais supprimé ou ignoré les normes de l'IATA... Au moment du développement d'ETIX, Lufthansa n'a pu enfreindre aucune norme, puisque aucune n'existait.» Elle considère que la solution qu'elle a développée pour la billetterie électronique a été choisie parce que c'était un produit de haute qualité. Lufthansa déclare également dans sa lettre du 14 mai 1997 «... [n'avoir] jamais refusé d'adapter le système aux normes de l'IATA... Lufthansa reste désireuse de coopérer. L'expérience acquise entre-temps rendra cela plus facile.» Dans sa réponse à l'exposé des griefs, Lufthansa a affirmé: «Quand il est apparu qu'une norme de l'IATA serait adoptée pour la billetterie électronique, Lufthansa a commencé à mettre en œuvre cette norme sur la base de l'expérience de son propre système ETIX.»

(23) Cependant, le 1er janvier 1997, jour que Lufthansa reconnaît comme étant la date d'entrée en vigueur des résolutions de l'IATA, elle a introduit la première de ses primes, liée à un système ETIX interne exclusif à START AMADEUS.

[1] Résolution 722f de l'IATA : *Electronic Ticketing/Electonic Miscellaneous Documents — Airline* (Billetterie électronique/documents annexes électroniques - billets délivrés par les compagnies aériennes). Résolution 722g de l'IATA: *Electronic Ticket/Electronic Miscellaneous Documents — Neutral* (Billeterie électronique/documents annexes électroniques - billets délivrés par les agences de voyages).

e) *Contacts entre Lufthansa et SABRE et d'autres vendeurs de systèmes*

(24) SABRE affirme avoir essayé d'obtenir un accord avec Lufthansa sur la possibilité pour ses abonnés d'émettre des billets électroniques pour les vols de Lufthansa. Des réunions ont eu lieu en juin 1995, en avril 1996 et à deux autres occasions, pour examiner le produit de billetterie électronique de SABRE. En septembre 1996, Lufthansa a indiqué sa volonté d'entamer des discussions sur le sujet au début de 1997. La première réunion a eu lieu le 13 janvier 1997 (voir ci-dessous).

(25) Lufthansa déclare par ailleurs que, à la réunion du 13 janvier 1997, SABRE a reconnu comprendre l'approche adoptée par Lufthansa dans la définition de ses priorités pour le développement de la billetterie électronique. Elle considère également que la billetterie électronique n'est qu'une fonctionnalité de la billetterie et est donc indépendante des SIR habituels.

(26) Dans ses observations du 21 mars 1997 sur la réponse de Lufthansa, SABRE a réexprimé les arguments exposés dans sa plainte initiale. SABRE a également confirmé, à la réunion du 13 janvier 1997, comprendre parfaitement le processus de classement par ordre de priorité adopté par Lufthansa, mais n'a pas indiqué qu'il l'acceptait. En outre, au cours de la même réunion, il a rappelé à Lufthansa qu'il était prêt à entamer le développement d'ETIX avec Lufthansa depuis plus d'un an, mais que la coopération n'avait pas débuté.

(27) En novembre 1997, SABRE et Lufthansa ont conclu un accord pour la mise en œuvre de la billetterie électronique. Dans le cadre de cet accord, Lufthansa devait faire en sorte que tous les travaux qu'il lui revenait d'effectuer soient réalisés pour que la mise en œuvre puisse être achevée le 30 septembre 1998 au plus tard. Toutefois, si SABRE informait par écrit Lufthansa que la mise en œuvre pourrait être achevée avant le 30 juin 1998, Lufthansa consacrerait les ressources nécessaires pour se conformer à cette date anticipée. Puisque SABRE n'a pas émis un tel avis, Lufthansa a achevé sa partie des travaux le 14 septembre 1998.

(28) SABRE a alors effectué les essais nécessaires et, le 8 décembre 1998, la fonction ETIX est devenue opérationnelle dans le SIR SABRE.

(29) En ce qui concerne les autres SIR, en septembre 1997, Lufthansa a conclu un accord sur un calendrier pour l'installation avec un vendeur de systèmes et les essais devaient commencer en mars 1998. Jusqu'ici, néanmoins, la mise en œuvre n'a toujours pas été achevée. En novembre 1997, Lufthansa a écrit aux deux autres vendeurs de systèmes en leur demandant de mettre en œuvre la fonction ETIX dans leurs systèmes. Des accords ont été conclus en 1998 et la mise en œuvre devrait être achevée au cours de l'année.

(30) Dans une lettre du 2 novembre 1998, Lufthansa a informé la Commission qu'elle supprimerait toutes les primes liées aux billets électroniques à la fin de 1998.

(31) Par lettre du 21 avril 1999, SABRE a informé la Commission qu'un nouvel accord commercial conclu avec Lufthansa, destiné à résoudre tous les problèmes que SABRE avait soulevés dans la plainte initiale, avait été signé le 2 avril 1999.

II. **ANALYSE JURIDIQUE**

(32) Dans la réponse à l'exposé des griefs, Lufthansa a affirmé que les garanties de procédure et les droits de défense tels qu'ils sont observés dans les procédures relatives aux règles de concurrence et exposés dans les règlements (CEE) n° 17/62 [1], (CEE) n° 1017/68 [2] et (CEE) n° 3975/87 [3] du Conseil, s'appliquent au code de conduite. Conformément à ces dispositions, la compagnie aérienne a demandé une audition telle qu'elle est prévue par le règlement (CEE) n° 99/63/CEE de la Commission [4].

(33) Cette affaire n'a pas été traitée en vertu des articles 81 et 82 du traité, procédure exposée par les règlements susmentionnés, mais au titre du code de conduite. Le code ne prévoit pas les mêmes procédures mais la Commission a veillé à assurer un niveau équivalent de protection des droits à la défense.

(34) Conformément à l'article 19, paragraphe 1, du code de conduite, Lufthansa a été avisée des griefs énoncés par la Commission. En février 1998, Lufthansa a eu accès au dossier de la Commission pour préparer sa réponse à l'exposé des griefs. Après celle-ci, la Commission, par lettre du 4 mai 1998, a offert à Lufthansa la possibilité de préciser son point de vue oralement mais la compagnie aérienne a décliné cette offre.

Application du code de conduite pour l'utilisation de SIR

a) *Le code de conduite pour l'utilisation de SIR*

(35) L'article 11 du code stipule que la Commission, agissant sur plainte ou de sa propre initiative, engage des procédures en vue de faire cesser toute infraction aux dispositions du règlement. En conséquence, la Commission a examiné la plainte de SABRE contre Lufthansa concernant les infractions présumées à l'article 8 du code, conformément à l'article 11.

[1] JO 13 du 21.2.1962, p. 204/62.
[2] JO L 175 du 23.7.1968, p. 1.
[3] JO L 274 du 31.12.1987, p. 1.
[4] JO 127 du 20.8.1963, p. 2268/63.

b) *Le champ d'application du code de conduite pour l'utilisation du SIR*

i) START AMADEUS

(36) Tout d'abord, il est nécessaire de déterminer si le système d'émission de billets en question fait partie du «système informatisé de réservation» (SIR) aux fins du code et quelle est la position de START AMADEUS au titre du code.

L'article 2, point f), du code définit un SIR comme:

«un système informatisé qui contient des données concernant, entre autres:

— les horaires,

— les places disponibles,

— les tarifs, et

— les services connexes

avec ou sans des moyens permettant:

— d'effectuer des réservations, ou

— de délivrer des billets,

pour autant que certains ou l'ensemble de ces services soient accessibles aux abonnés.»

L'article 2, point g), entend par «moyens de distribution», les moyens fournis par un vendeur de systèmes afin de communiquer des informations concernant les horaires, les places disponibles, les tarifs et les services connexes des transporteurs aériens, d'effectuer des réservations et/ou d'émettre des billets et d'assurer tout autre service connexe.

Conformément à l'article 2, point h), «vendeur de systèmes», signifie tout établissement et ses filiales qui sont responsables de l'exploitation ou de la commercialisation d'un SIR.

Et enfin, en vertu de l'article 2, point 1), un «abonné» est une personne ou une entreprise, autre qu'un transporteur participant, qui utilise les possibilités de distribution de produits de transport aérien offertes par un SIR en vertu d'un contrat ou de tout autre arrangement conclu avec un vendeur de systèmes.

(37) START AMADEUS est l'unique responsable de la commercialisation en Allemagne du SIR Amadeus et est donc un vendeur de systèmes au sens de l'article 2, point h). Les moyens de distribution offerts par START AMADEUS aux abonnés permettent non seulement de communiquer des informations concernant les horaires, les places disponibles et les tarifs (obtenues à partir du noyau central Amadeus exploité par AGTD) mais aussi d'émettre des billets. Dans la mesure où ils sont «accessibles aux abonnés», selon les termes de la dernière ligne de l'article 2, point f), ils font partie du système informatisé de réservation tel qu'il est défini par le code.

(38) En outre, le 18 juillet 1995, la Commission a écrit à START AMADEUS pour l'informer qu'étant donné qu'il émettait des billets au nom du SIR Amadeus, il relevait du champ d'application du code et était dans l'obligation de soumettre ses activités de billetterie à une vérification annuelle conformément aux dispositions de l'article 21 *bis* du code qui exige qu'un vendeur de systèmes veille à la «conformité technique de son SIR» avec certains articles du code. Dans sa lettre du 29 novembre 1995, START AMADEUS a indiqué à la Commission le nom du vérificateur désigné pour assurer cette tâche. Aux fins de l'évaluation de la plainte, le SIR en question est celui qui est distribué sur le marché allemand par le vendeur de systèmes START AMADEUS.

ii) Lufthansa

(39) L'article 2, point i), définit un transporteur associé comme étant «tout transporteur aérien qui, directement ou indirectement, seul ou conjointement avec d'autres, possède ou contrôle effectivement un vendeur de systèmes, ainsi que tout transporteur aérien dont il a la propriété ou sur lequel il a un contrôle effectif». Étant donné que Lufthansa possède 50 % de Start Holding GmbH qui détient à son tour 95 % de START AMADEUS, elle possède, indirectement et conjointement avec d'autres, START AMADEUS et est donc un transporteur associé.

iii) Article 2, points a), b) et c) — produits de transport aérien

(40) L'article 2, point c), définit le produit de transport aérien comme étant «à la fois le produit de transport aérien pur et le produit combiné».

(41) L'article 2, point a), définit un produit de transport aérien pur comme «le transport par voie aérienne d'un passager entre deux aéroports, y compris tous les services subsidiaires et prestations supplémentaires qui y sont liés et qui sont proposés et/ou vendus comme partie intégrante dudit produit».

(42) L'article 2, point b), définit un produit de transport aérien combiné comme «une combinaison préétablie d'un produit de transport aérien pur et d'autres services qui ne sont pas subsidiaires du transport aérien, proposée et/ou vendue à un prix global».

c) *Article 8, paragraphe 1*

(43) L'article en question stipule que:

«Un transporteur associé ne doit pas, directement ou indirectement, associer l'utilisation d'un SIR particulier par un abonné au paiement d'une commission, ou à toute autre mesure incitative, ou à des mesures dissuasives concernant la vente des produits de transport aérien disponibles sur ses vols.»

(44) Dans l'exposé des griefs, la Commission a notamment conclu que les primes offertes pour l'utilisation des billets électroniques, accordées alors que seuls les abonnés de START AMADEUS disposaient de la fonctionnalité, constituaient une infraction à l'article 8, paragraphe 1.

(45) Lufthansa a rétorqué qu'un billet d'avion, électronique ou autre, n'était pas un «produit de transport aérien» tel qu'il est défini à l'article 2 et ne relevait donc pas du champ d'application de l'article 8, paragraphe 1. Elle a fait référence à l'article 8, paragraphe 1, initial, figurant dans le code avant sa révision en 1993 ([1]) qui citait les billets et les produits de transport aérien, et en a conclu que cela constituait une distinction.

(46) Or, l'article 8, paragraphe 1, porte sur la vente d'un produit de transport aérien, c'est-à-dire le fait qu'un fournisseur de service (le transporteur) conclue (directement ou par l'intermédiaire d'un agent de voyage) un contrat de transport avec un client en vertu duquel le transporteur s'engage à transporter le passager et le client accepte de payer un prix donné. La conclusion de ce contrat entre les parties est généralement matérialisée par la délivrance d'un billet, indépendamment de la forme que prend ce billet (papier ou électronique). Par conséquent, l'émission d'un billet, même si elle n'entre pas dans le cadre de la réalisation du service de transport aérien, fait partie intégrante de la vente de ce service et relève donc de l'article 8, paragraphe 1.

(47) En outre, toute interprétation du terme «produit» visant à exclure la billetterie électronique reviendrait à priver l'article 8, paragraphe 1, d'une grande partie de sa raison d'être. Par ailleurs, la Commission juge paradoxal que Lufthansa, pour étayer son argumentation, se réfère à l'article 8, paragraphe 1, initial, remplacé en 1993 par un nouveau texte qui supprime toute distinction entre les produits de transport aérien et l'émission des billets.

(48) L'article 8, paragraphe 1, du code vise à empêcher qu'un transporteur associé d'un vendeur de systèmes fausse la concurrence entre les SIR par l'octroi de primes aux abonnés (agences de voyage) pour utiliser son propre système.

(49) En collaborant uniquement, en tant que transporteur associé, avec START AMADEUS pour l'introduction de la billetterie électronique, Lufthansa désavantage clairement tous les autres SIR sur le marché allemand, car les commissions et mesures incitatives accordées n'ont pu bénéficier qu'à ceux qui utilisent les services de START AMADEUS. Lufthansa a estimé que les primes n'étaient pas liées à l'utilisation de START AMADEUS parce que les ventes de ses produits de transport aérien par l'intermédiaire d'autres billets (c'est-à-dire conventionnels) par START AMADEUS ne donnaient pas lieu à ces primes. En outre, elle a considéré que ces primes n'étaient pas des incitations à l'utilisation de START AMADEUS car elles étaient offertes à toutes les agences de voyage, indépendamment du SIR utilisé. Néanmoins, Lufthansa était parfaitement consciente du fait que son annonce d'offre de primes aux abonnés délivrant des billets électroniques ne pouvait s'adresser qu'aux abonnés au système dont elle était un transporteur associé. Tous les abonnés des autres SIR en Allemagne étaient dans l'impossibilité de profiter de ce régime d'incitation.

(50) Lufthansa a affirmé que les primes étaient indispensables pour assurer le succès de l'introduction d'ETIX, que la coopération était nécessaire à la fois dans une perspective technique et pour que les agences de voyage encouragent leurs clients à utiliser les billets électroniques, et que le même argument s'applique aux sociétés clientes et aux passagers en général. Lufthansa a ajouté que, malgré ces primes, le développement des ventes ETIX a été très faible. Néanmoins, qu'une incitation ait été nécessaire ou pas pour le lancement de la billetterie électronique (point sur lequel on peut s'interroger), de toute façon, le code de conduite interdit d'associer l'utilisation d'un SIR particulier au paiement de primes, quelle que soit la prétendue raison pour laquelle elles ont été introduites. Que ces primes aient constitué une dépense ou aient simplement répercuté une réduction des coûts, Lufthansa était tenue de ne pas les limiter à son propre SIR START AMADEUS. Il n'est donc pas nécessaire d'invoquer une quelconque interprétation téléologique de l'article 8 en référence à l'article 3 du traité comme l'a fait Lufthansa.

(51) Par conséquent, Lufthansa a enfreint l'article 8, paragraphe 1, du code en associant directement ou indirectement l'utilisation du SIR START AMADEUS par un abonné au paiement d'une commission ou à toute autre mesure incitative concernant la vente des produits de transport aérien disponibles sur ses vols intérieurs en Allemagne et ceux desservant Londres et Paris depuis l'Allemagne.

(52) Le système de primes visant les sociétés clientes a fonctionné du 1er janvier 1997 au 31 décembre 1997, celui pour les agences de voyage du 1er juillet 1997 au 31 décembre 1998 et le système de remise en faveur des passagers du 1er janvier 1998 au 31 décembre 1998. Toutefois, Lufthansa a permis à SABRE d'offrir la billetterie électronique à partir du 30 juin 1998, si bien qu'après cette date, SABRE aurait pu proposer des billets électroniques sur les vols de Lufthansa, qui de ce fait n'associait plus l'utilisation du SIR START AMADEUS au paiement d'une prime. La période globale de l'infraction est donc du 1er janvier 1997 au 30 juin 1998.

([1]) JO L 278 du 11.11.1993, p. 1.

III. **CONCLUSION**

(53) Lufthansa a offert des primes lors de la vente de produits de transport aérien par l'intermédiaire de billets électroniques. Les bénéficiaires ont été les agences de voyage en Allemagne dans le cas des vols intérieurs et des services à destination de Londres et de Paris et les sociétés clientes pour les vols intérieurs. Tous les passagers de vols intérieurs ont également pu bénéficier d'une prime sous forme d'une remise spécifique de 10 DEM.

(54) Lufthansa a développé une fonctionnalité de billetterie électronique qui jusqu'au 30 juin 1998 n'a été disponible que pour START AMADEUS et pas pour les SIR concurrents. Par conséquent, seules les agences de voyage abonnées à START AMADEUS, dont Lufthansa est un transporteur associé, avaient la possibilité de proposer des billets électroniques. Dans ces circonstances, la Commission considère que Lufthansa a enfreint l'article 8, paragraphe 1, du code en associant indirectement l'utilisation de START AMADEUS au paiement d'une commission ou à toute autre mesure incitative.

Article 16, paragraphe 2, du code

(55) Conformément à l'article 16, paragraphe 2, du code, la Commission peut infliger aux vendeurs de systèmes, aux transporteurs associés, aux transporteurs participants et/ou aux abonnés, une amende pouvant atteindre au maximum 10 % du chiffre d'affaires réalisé annuellement par l'entreprise en cause dans l'activité considérée ([1]). Le montant de l'amende est fixé en fonction de la gravité et de la durée de l'infraction.

(56) Pour évaluer la gravité de l'infraction, il convient de tenir compte de sa nature et de sa véritable incidence sur le marché. L'infraction a consisté en la création d'un lien non pas direct mais indirect entre le paiement d'une commission et l'utilisation d'un SIR particulier. Bien qu'il en ait résulté l'exclusion des autres SIR qui ont donc subi un préjudice, en ce qui concerne la véritable incidence sur le marché, la Commission ne considère pas que le préjudice causé aux autres SIR était de nature à créer un handicap insurmontable pour leurs activités commerciales sur le marché concerné. Et les autres vendeurs de système n'ont pas clairement fait diligence pour mettre en œuvre la fonction de billetterie électronique dans leurs systèmes aussi tôt et aussi rapidement que possible. En outre, la Commission prend également note de l'avis de Lufthansa selon lequel les primes étaient nécessaires afin d'encourager l'acceptation sur le marché de ce nouveau type de billet à la fois par les abonnés et les passagers pour permettre le progrès technique, et que toutes les primes ont cessé à la fin de 1998.

(57) Par conséquent, la Commission conclut que l'infraction est assez mineure. La Commission est consciente du fait que c'est la première fois que le code de conduite donne lieu à une décision officielle.

(58) D'autre part, la Commission note également que Lufthansa a augmenté les primes relatives aux billets électroniques à la fois en valeur et en nombre depuis la publication de l'exposé des griefs.

(59) La durée de l'infraction est assez courte, à savoir douze mois pour les primes aux sociétés, douze mois pour celles aux agences de voyage et six mois pour les remises aux passagers.

(60) La Commission considère que cette infraction justifie une amende symbolique à imposer à Lufthansa en vertu de l'article 16, paragraphe 2, du code,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Lufthansa AG a enfreint l'article 8, paragraphe 1, du code de conduite pour l'utilisation de SIR en associant l'utilisation de START AMADEUS au paiement d'une commission ou à toute autre mesure incitative.

La période d'infraction va du 1er janvier 1997 au 31 décembre 1997 en ce qui concerne les primes aux sociétés clientes et du 1er juillet 1997 au 30 juin 1998 en ce qui concerne les agences de voyage plus généralement. Dans le cas de la remise faite aux passagers, l'infraction a duré du 1er janvier 1998 au 30 juin 1998.

Article 2

1. Une amende s'élevant à 10 000 euros est imposée à Lufthansa AG pour l'infraction indiquée à l'article 1er.

2. Cette amende est payable en euros, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision, au compte no 310-0933000-43 de la Commission des Communautés européennes, Banque Bruxelles Lambert, Agence européenne, rond-point Schuman 5, B-1040 Bruxelles.

Le montant de cette amende porte intérêt de plein droit à compter de l'expiration du délai précité, au taux appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations de prise en pension le premier jour ouvrable du mois au cours duquel la présente décision a été adoptée, ce taux étant majoré de 3,5 points de pourcentage, soit 6 %.

([1]) Dans une lettre du 27 août 1997, Lufthansa a expliqué qu'étaient «inclus dans le système de primes (pour les billets électroniques) les voyages en Allemagne et à destination de Londres et de Paris.» C'est ce qui est retenu comme étant l'activité considérée dans ce cas.

Article 3

La présente décision est adressée à Deutsche Lufthansa AG, Von-Gablenz-Strasse 2-6, D-50679 Cologne, Allemagne.

Fait à Bruxelles, le 20 juillet 1999.

Par la Commission

Neil KINNOCK

Membre de la Commission