Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/3643

10.6.2024

**Rapport final de la conseillère-auditrice** [1]

**Affaire M.10615 – BOOKING HOLDINGS / ETRAVELI GROUP**

(C/2024/3643)

## 1. INTRODUCTION

1. Le 10 octobre 2022, la Commission a reçu notification, conformément à l'article 4 du règlement sur les concentrations [2], d'un projet de concentration par lequel Booking entendait acquérir, au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), dudit règlement, le contrôle exclusif de certaines activités de Flugo Group Holdings AB (ci-après «Flugo»), exerçant sous la dénomination commerciale de «Etraveli Group» (et ci-après désignée conjointement avec Booking «les parties»), par achat d'actions (ci-après l'«opération envisagée») [3].

## 2. PROCEDURE ECRITE ET ORALE

2. Le 16 novembre 2022, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, point c), du règlement sur les concentrations [ci-après la «décision adoptée en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point c)»], ayant émis de sérieux doutes, au cours de la première phase de son enquête, quant à la compatibilité de l'opération envisagée avec le marché intérieur.

3. Le 28 novembre 2022, à la demande des parties, la Commission a prolongé le délai légal de la procédure de 15 jours ouvrables conformément à l'article 10, paragraphe 3, second alinéa, du règlement sur les concentrations.

4. Le 16 décembre 2022, la Commission a adopté deux décisions au titre de l'article 11, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, adressées respectivement à Booking et à Flugo, enjoignant aux parties de fournir certaines informations en réponse à trois demandes de renseignements de la Commission. Par la suite, les décisions ont entraîné la suspension du délai prévu à l'article 10, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement sur les concentrations avec effet du 9 décembre 2022 au 18 avril 2023 [4].

5. Le 9 juin 2023, la Commission a adopté une communication des griefs adressée à Booking, La communication des griefs a été formellement notifiée à Booking le 13 juin 2023 [5] et lui laissait jusqu'au 23 juin 2023 pour présenter ses observations.

6. Dans la communication des griefs, la Commission est parvenue à la conclusion préliminaire que l'opération était susceptible d'entraîner un renforcement de la position dominante de Booking sur le marché des agences de voyages en ligne (ci-après les «AVL») dans le secteur hôtelier dans l'EEE. En particulier, la communication des griefs conclut à titre préliminaire que l'opération peut accroître les barrières à l'entrée, entraver l'expansion des concurrents de Booking et entraîner une hausse des coûts pour les hôtels et des prix pour les clients finaux [6].

(1) Conformément aux articles 16 et 17 de la décision 2011/695/UE du président de la Commission européenne du 13 octobre 2011 relative à la fonction et au mandat du conseiller-auditeur dans certaines procédures de concurrence (JO L 275 du 20.10.2011, p. 29) (ci-après la «décision 2011/695/UE»).

(2) Règlement (CE) nº 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (règlement CE sur les concentrations) (JO L 24 du 29.1.2004, p. 1) (ci-après le «règlement sur les concentrations»).

(3) L'opération a été renvoyée à la Commission en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement sur les concentrations. Elle n'est de dimension européenne ni au sens de l'article 1er, paragraphe 2, ni au sens de l'article 1er, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations. Toutefois, elle était susceptible être examinée en vertu du droit national en matière de contrôle des concentrations de trois États membres (Autriche, Chypre et Allemagne).

(4) La décision au titre de l'article 11, paragraphe 3, adressée à Booking a entraîné une suspension du 9 décembre 2022 au 5 avril 2023. La décision au titre de l'article 11, paragraphe 3, adressée à Flugo a entraîné une suspension du 13 décembre 2022 au 18 avril 2023.

(5) Une copie non officielle de la communication des griefs a été envoyée préalablement à titre d'information aux parties le 9 juin 2023. Flugo a eu la possibilité de demander une version non confidentielle de la communication des griefs et de présenter des observations (distinctes) en vertu de l'article 13, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 802/2004 de la Commission.

(6) Communication des griefs, point 812.

7. Un accès au dossier a été accordé aux parties le 9 juin 2023 au moyen d'un DVD. Une salle d'information a également été accessible aux parties entre le 13 et le 21 juin 2023. À la suite d'une demande d'accès supplémentaire à certaines informations, adressée à la Commission par les conseillers de Flugo le 16 juin 2023, la salle d'information a été rouverte le 4 juillet 2023. Un accès supplémentaire au dossier a été accordé le 14 juillet, les 2 et 18 août et le 11 septembre 2023. Un accès supplémentaire à la salle d'information a été accordé le 19 juillet et les 24, 25 et 30 août 2023.

8. Je n'ai pas reçu de plainte ni de demande des parties concernant l'accès au dossier.

9. Dans la nuit du 23 au 24 juin 2023, Booking a présenté sa réponse à la communication des griefs. Dans celle-ci, Booking a demandé une audition formelle.

10. Le 6 juillet 2023, en accord avec les parties, la Commission a de nouveau prolongé le délai légal de la procédure de 5 jours ouvrables conformément à l'article 10, paragraphe 3, second alinéa, troisième phrase, du règlement sur les concentrations.

11. J'ai admis trois tiers intéressés à la procédure au cours de celle-ci, conformément à l'article 5 de la décision n° 2011/695/UE. Deux demandes ont été reçues peu avant l'audition, tandis que la troisième a été reçue après que celle-ci a eu lieu.

12. Les tiers intéressés admis avant l'audition ont tous deux demandé à participer à celle-ci. L'un d'eux a par la suite retiré sa demande. J'ai admis le troisième tiers intéressé à l'audition, mais compte tenu de la tardiveté de sa demande et afin de ne pas imposer aux parties la charge supplémentaire de devoir réviser leurs présentations pour tenir compte des considérations de confidentialité, cette personne n'a été autorisée à participer qu'à une partie de l'audition.

13. L'audition s'est déroulée le 7 juillet 2023. Y ont assisté les parties, le conseiller juridique et économique externe des parties, un tiers intéressé, les services compétents de la Commission, et des représentants des autorités compétentes de neuf États membres et de l'Autorité de surveillance AELE.

14. L'audition s'est déroulée sans incident et n'a donné lieu à aucune demande ni plainte. Conformément à l'article 15, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 802/2004 ([7]), les parties ont reçu une copie de l'enregistrement de l'audience.

2.1. **Exposés des faits**

15. À la suite de l'audition, la Commission a adressé quatre exposés des faits aux parties:

— le 13 juillet 2023 (ci-après le «premier exposé des faits»). Les parties ont répondu au premier exposé des faits le 18 juillet 2023, dans le délai fixé par la Commission;

— le 26 juillet 2023 (ci-après le «deuxième exposé des faits»). À la demande des parties, la Commission a accordé une prolongation de cinq jours du délai de réponse initial qui avait été fixé au 31 juillet 2023. Les parties ont répondu au deuxième exposé des faits le 8 août 2023;

— le 10 août 2023 (ci-après le «troisième exposé des faits»). À la demande des parties, la Commission a accordé une prolongation de cinq jours du délai de réponse initial qui avait été fixé au 16 août. Les parties ont répondu au troisième exposé des faits le 17 août 2023; et

— le 23 août 2023 (ci-après le «quatrième exposé des faits»). Les parties ont répondu au quatrième exposé des faits le 25 août 2023, dans le délai fixé par la Commission.

16. Dans les exposés des faits, la Commission a fait valoir des éléments factuels supplémentaires et actualisés à l'appui des conclusions préliminaires formulées dans la communication des griefs, éléments dont elle avait conclu qu'ils étaient potentiellement pertinents pour étayer sa décision finale.

([7]) Règlement (CE) n° 802/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO L 133 du 30.4.2004, p. 1).

2.2. **Présentation d'engagements**

17. Le 31 juillet 2023, la partie notifiante a présenté des engagements, en vue de rendre le projet d'opération compatible avec le marché intérieur et le fonctionnement de l'accord EEE, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations (ci-après les «engagements initiaux»). Cette proposition d'engagements a déclenché la prolongation automatique du délai pour l'adoption d'une décision finale de 15 jours ouvrables conformément à l'article 10, paragraphe 3, premier alinéa, dernière phrase, du règlement sur les concentrations.

18. Le 2 août 2023, la Commission a lancé une consultation des acteurs du marché sur les engagements initiaux présentés par la partie notifiante. Le 18 août 2023, un accès au dossier en ce qui concerne l'enquête sur le marché a été accordé à la partie notifiante.

19. Le 21 août 2023, une réunion-bilan a eu lieu entre la Commission et la partie notifiante. Au cours de cette réunion, la Commission a informé la partie notifiante qu'elle maintenait ses préoccupations en matière de concurrence et lui a fourni un retour d'information détaillé sur les résultats de la consultation des acteurs du marché.

20. Le 24 août 2023, à la suite des observations de la Commission sur les engagements initiaux, la partie notifiante a présenté des engagements révisés et définitifs, conformément à l'article 8, paragraphe 2, et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations, en vue de rendre l'opération envisagée compatible avec le marché intérieur et le fonctionnement de l'accord EEE (ci-après les «engagements définitifs»). Le 31 août 2023, la Commission a fourni à Booking un retour d'information sur les engagements définitifs et a indiqué qu'ils n'étaient pas suffisants pour remédier aux problèmes de concurrence.

## 3. **Arguments procéduraux**

21. Dans leur réponse à la communication des griefs et lors de l'audition, les parties ont essentiellement fait valoir que l'opération envisagée était «*une concentration conglomérale typique*» et que la Commission violait le principe de sécurité juridique et allait à l'encontre de la protection de la confiance légitime en ne fondant pas l'appréciation de l'opération envisagée sur les lignes directrices sur les concentrations non horizontales.

22. À mon sens, aucune violation des droits de la défense n'a été démontrée à cet égard. Premièrement, pour que cette allégation soit fondée, la Commission aurait dû donner des assurances «inconditionnelles» ([8]) que l'opération serait appréciée sur la base des lignes directrices sur les concentrations susmentionnées; or ce texte ne prétend pas à l'exclusivité en ce qui concerne l'appréciation de toutes les transactions conglomérales dont la Commission est saisie. Deuxièmement, il est de jurisprudence constante que la pratique décisionnelle de la Commission est susceptible d'être modifiée, en fonction du changement des circonstances ou de l'évolution de son analyse ([9]). Il importe de noter que la communication des griefs définissait le cadre juridique de l'évaluation appliquée, donnant ainsi aux parties la possibilité de faire connaître leur point de vue sur les objections soulevées par la Commission sur la base de ce cadre.

## 4. **Projet de décision et conclusion**

23. Le projet de décision conclut que l'opération entraverait de manière significative la concurrence effective sur le marché des AVL dans le secteur hôtelier. En ce qui concerne les engagements définitifs, le projet de décision conclut qu'ils n'éliminent pas l'entrave significative à la concurrence effective qui résulte de l'opération. Au vu de ces constatations, le projet de décision conclut que l'opération est incompatible avec le marché intérieur et le fonctionnement de l'accord EEE.

([8]) Le droit de se prévaloir de la confiance légitime suppose la réunion de trois conditions. Premièrement, des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, doivent avoir été fournies à l'intéressé par l'administration de l'Union. Deuxièmement, ces assurances doivent être de nature à faire naître une attente légitime dans l'esprit de celui auquel elles s'adressent. Troisièmement, les assurances données doivent être conformes aux normes applicables. Arrêt du 18 mai 2022, *Canon / Commission («Canon»)*, T-609/19, ECLI:EU:T:2022:299, points 392 et 393 et jurisprudence y citée, et arrêt du 13 juillet 2022, *Illumina / Commission*, T-227/21, ECLI:EU:T:2022:447, point 254.

([9]) Arrêt *Canon*, point 395 et jurisprudence y citée.

24. Conformément à l'article 16, paragraphe 1, de la décision 2011/695/UE, j'ai examiné le projet de décision et je suis parvenue à la conclusion qu'il ne retenait que les griefs au sujet desquels les parties avaient eu la possibilité de faire connaître leur point de vue.

25. J'en conclus globalement que l'exercice effectif des droits procéduraux des parties a été garanti en l'espèce.

Bruxelles, le 15 septembre 2023

Dorothe DALHEIMER