

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Décision n° 00-D-83 du 13 février 2001

relative à des pratiques mises en œuvre par la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) et le Comité Français d'Organisation France 98 (CFO) à l'occasion de la Coupe du monde de football 1998

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 3 décembre 1998 sous le numéro F 1103, par laquelle la société OMVESA a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques qui auraient été mises en oeuvre à son encontre par le Comité Français d'Organisation France 98 (CFO) ;

Vu le livre IV du code de commerce et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour l'application de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu les observations présentées par la FIFA, le CFO, la société OMVESA ainsi que par le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement, le représentant de la société OMVESA ainsi que les représentants du CFO et de la FIFA, entendus au cours de la séance du 6 décembre 2000 ;

I. - Constatations

Le 2 juillet 1992, le Comité exécutif de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) a confié à la France l'organisation de la 16^{ème} Coupe du monde devant se dérouler du 10 juin au 12 juillet 1998. A cette fin s'est constitué, sous l'égide de la Fédération Française de Football (FFF), membre de la FIFA, le Comité Français d'Organisation de la Coupe du monde (CFO). Dix villes ont été sélectionnées par le Gouvernement, le CFO et la FIFA pour accueillir la Coupe du monde, la finale devant se dérouler au stade de France à Saint-Denis.

La société OMVESA est une société de droit espagnol, dont le siège social se trouve à Madrid, qui exerce l'activité de " *tour opérateur* ". Cette société, qui possède des agences en Espagne ainsi que dans différents pays d'Amérique latine et aux Etats-Unis, a indiqué que, si des ventes de billets avaient été effectuées à des ressortissants japonais et iraniens par son agence de New-York, elle n'avait, en revanche, procédé à aucune vente de forfaits touristiques à l'occasion de la Coupe du monde de football 1998 en dehors des zones géographiques qui lui avaient été attribuées et, " *en particulier (.....) à des clients, ressortissants français* ".

Cette entreprise a été retenue, aux termes d'une procédure de sélection, par le Comité Français d'Organisation de la Coupe du monde 1998 (CFO) en tant que " *Tour Operator Autorisé* " (TOA) pour les zones " CONMEBOL " (Amérique du sud) et " CONCACAF " (Amérique du nord, Amérique centrale et Caraïbes) de la FIFA.

A. - L'organisation du secteur

1. La FIFA – Présentation - Organisation

Fondée en 1904 à l'initiative d'un journaliste français, la FIFA a son siège à Zurich, en Suisse. Le rôle de cette organisation est d'édicter les lois du jeu, de règlementer les transferts internationaux de joueurs et d'organiser des compétitions internationales

comme la Coupe du monde, les Championnats du monde des moins de vingt ans, le Tournoi de football des jeux Olympiques...

Le congrès de la FIFA, " *instance législative* ", se réunit tous les ans afin d'élaborer les statuts et les règlements. Son président est élu tous les quatre ans. Chaque association nationale affiliée (198 actuellement) dispose d'une voix. Le comité exécutif de la FIFA, dont le domaine de compétence s'étend à tout ce qui ne ressort pas de la compétence du congrès, comprend un président, huit vice-présidents et douze membres.

2. La Coupe du monde de football

Organisée tous les quatre ans par la FIFA, la Coupe du monde de football est un événement sportif mondial de première importance. Un comité d'organisation est désigné au sein de la FIFA pour " *assumer (...) la responsabilité de l'organisation et du déroulement de la compétition* ". Le comité exécutif de la FIFA désigne une seule association nationale affiliée en tant qu'" *agent exécuteur de la Coupe du monde* ". Toute la compétition doit se dérouler à l'intérieur des frontières du même pays.

Le cahier des charges pour l'association nationale organisatrice de la Coupe du monde 1998 précise (1. Prescriptions fondamentales) que " *l'association nationale désignée et son comité organisateur sont placés sous le contrôle de la FIFA et de la commission d'organisation de la Coupe du monde de la FIFA* " et que " *c'est la FIFA qui prend, en dernière instance, les décisions de principe concernant tous les points* ".

Le même document rappelle qu'" *il est (...) indispensable qu'avant l'attribution définitive d'une coupe du monde de la FIFA, on dispose d'une déclaration du Gouvernement du pays qui :*

a) accueille favorablement l'organisation de la Coupe du monde de Football dans ledit pays et

b) donne les garanties (...) requises pour faire de cette Coupe du monde un succès ".

La FIFA justifie cette exigence par l'importance de l'événement et par le fait que des " *tâches importantes* ", comme la sécurité, " *tombent directement dans le domaine de compétence* " de l'État dans lequel est organisée la compétition. Il est également prévu (point 9 du cahier des charges) qu'une partie des billets pour tous les matches doit être réservée aux associations nationales affiliées à la FIFA.

De fait, le règlement de la Coupe du monde 1998 indiquait, en son article 34, que " *jusqu'à 20 % des billets d'entrée payants pour tous les matches (.....) doivent être réservés pour les associations nationales membres de la FIFA. La FIFA édicte des directives relatives à l'obtention de ces billets* " et précise qu'" *il convient de réserver à la FIFA 2 000 billets d'entrée payants (...) pour le match d'ouverture, les demi-finales, le match pour la troisième place et pour la finale* ". Des billets payants et gratuits doivent en outre, aux termes du même article, être réservés aux associations nationales participant à la compétition finale.

Les recettes provenant de l'organisation de la Coupe du monde, qui comprenaient les produits de la vente des billets, des droits de télévision et des droits de publicité dans les stades, devaient être réparties comme suit :

- 30 % au comité organisateur local,
- 70 % aux associations nationales participant à la compétition finale, " *selon le nombre de matches disputés par chaque équipe* ".

Aux termes de l'article 36 du règlement précité, un certain nombre de dépenses doivent être déduites des recettes brutes, avant répartition. Il s'agit notamment des " *frais généraux d'organisation et d'administration de la FIFA* ", qui s'élèvent à 19 % des recettes, ainsi que d'un certain nombre de frais tels que les " *imprévus* " et les dépenses de préparation des associations nationales.

La Coupe du monde se déroule en deux phases : une compétition préliminaire et une compétition finale.

La compétition préliminaire a pour but de qualifier, dans les six confédérations de la FIFA, les trente pays qui participeront à la

compétition finale aux côtés du pays organisateur et du précédent vainqueur (le Brésil avait emporté la Coupe du monde 1994). Le tirage au sort entre les 172 pays inscrits s'est déroulé le 12 décembre 1995 à Paris. La qualification à l'épreuve finale s'effectuait par zones géographiques correspondant aux zones attribuées aux confédérations (UEFA, CONCACAF...).

La compétition finale de la Coupe du monde 1998 s'est déroulée du 10 juin au 12 juillet 1998 en présence de 32 pays au lieu de 24 jusqu'alors. Le match inaugural (Écosse c./Brésil), ainsi que la finale (Brésil c./France) se sont déroulés au stade de Saint-Denis, qui peut contenir jusqu'à 80 000 places.

Un tirage au sort a été organisé à Marseille, le 4 décembre 1997, afin de répartir en huit groupes les 32 pays sélectionnés lors de la compétition préliminaire, les deux premiers de chaque groupe étant qualifiés pour disputer les huitièmes de finale, suivis des quarts de finale, des demi-finales, de la finale pour la troisième place et de la finale. La compétition comprenait 64 matches au total pendant une durée de 33 jours.

Dix villes avaient été sélectionnées et, pour la première fois dans l'histoire de la Coupe du monde, chaque équipe devait disputer ses trois premiers matches de première phase dans une ville différente, ce qui devait entraîner des déplacements pour les supporters dans certaines des villes retenues.

Le calendrier de l'épreuve se présentait comme suit :

- première phase : du 10 juin au 26 juin 1998 - huitièmes de finale du 27 juin au 30 juin - quarts de finale : les 3 et 4 juillet - demi-finales : 7 et 8 juillet - finale pour les troisième et quatrième places : 11 juillet - finale : 12 juillet.

B. - Système mis en place lors de la Coupe du monde de football 1998

1. Le Comité Français d'Organisation

Le Comité Français d'Organisation de la Coupe du monde 1998 (CFO), identifié sous la marque " *France 98* ", a été créé, le 10 novembre 1992. Cette organisation, qui était co-présidée par MM. Fernand Sastre, président de la FFF, et Michel Platini, avait pour objet la préparation et l'organisation de la Coupe du monde 1998, en conformité avec le cahier des charges de la FIFA et le protocole financier signé avec l'État français.

Il se composait d'une assemblée générale de laquelle émanait un conseil d'administration, lequel a élu un bureau présidé par MM. Sastre et Platini.

L'association comprenait (Cf. article 6 des statuts du CFO) :

- des membres de droit : le délégué de la FIFA ou son représentant, 24 représentants de la Fédération Française de Football (FFF), le président du Comité National Olympique et Sportif (CNOSF), dix représentants de l'État dont des représentants des principaux ministères, sept représentants des collectivités territoriales et le président de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie ou son représentant,
- cinq personnalités qualifiées désignées par les membres de droit.

Les recettes prévisionnelles de la billetterie étaient estimées, par le document de présentation du CFO remis à la presse, à 1 035 millions de francs et les recettes prévisionnelles de " *partenariat* " à 867 millions de francs.

2. L'organisation de la billetterie - présentation

Le document de présentation à la presse de la billetterie de France 98 indiquait les " *prévisions de répartition des ventes* " des 2 500 000 billets au total, comme suit :

<u>Déroulement des matches préliminaires</u> : du 1 ^{er} mars 1996 au 16 novembre 1997	<u>Vente de " Pass France 98 "</u> par le CFO (359 500 billets) : du 27 novembre 1996 au 27 mai 1997 <u>Ouverture d'un site d'information du public sur la Toile (World-Wide web)</u> : 6 mai 1997 <u>Notification du système de sélection des TO par le CFO</u> : 11 juin 1997 <u>Approbation par la Commission européenne</u> : 30 juin 1997 <u>Période de demande de billets individuels " en aveugle "</u> pour les " Grands matches " (181 000 attribués) : du 18 septembre au 18 octobre 1997 <u>choix de la société Omvesa</u> : 31 octobre (CONCACAF) et 13 novembre 1997 (CONMEBOL)
<u>Tirage au sort des équipes</u> : 4 décembre 1997	Possibilité pour les TOA de commander des billets " <u>supplémentaires</u> " pour les deux phases en fonction des disponibilités <u>Date limite de commandes des billets garantis par les TOA</u> : 15 décembre 1997 <u>Tirage au sort (parmi le million de demandeurs) des " Grands matches "</u> : 19 décembre 1997 <u>Date limite de commande des billets garantis par les TOA</u> : 15 décembre 1997
<u>Première phase</u> : 10 juin au 26 juin 1998	<u>Vente de billets individuels pour la première phase et les 1/8^{ème} (175 500 billets)</u> : à partir du 22 avril 1998 <u>Vente de billets pour la 2^{ème} phase</u> : à partir du 26 juin 1998
<u>1/8^{ème} de finale</u> : 27 au 30 juin 1998	
<u>1/4 de finale</u> : 3 et 4 juillet 1998	
<u>1/2 finale</u> : 7 et 8 juillet 1998	
<u>Finale 3^{ème} et 4^{ème} places</u> : 11 juillet 1998	
<u>Finale</u> : 12 juillet 1998	

3. Les modalités de sélection et de vente des billets aux tours-opérateurs autorisés (TOA)

Le système de sélection des tours-opérateurs, qui assuraient la vente des billets d'accès au sein de l'Espace Économique Européen (EEE), a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne, le 11 juin 1997. Celle-ci a approuvé, par lettre en date du 30 juin 1997, le système envisagé par le CFO pour le choix des tours opérateurs autorisés à vendre des billets pour tous les matches de la Coupe du monde, finale comprise.

Bien que considérant que le système de sélection envisagé par le CFO " *pouvait entraîner des restrictions de concurrence* ", dans la mesure où il limitait le nombre de voyagistes responsables de la vente de billets donnant accès à la Coupe du monde 1998, la Commission a estimé que " *le système de sélection dans son ensemble était proportionné aux objectifs poursuivis par le CFO, à savoir rendre la Coupe du monde accessible au plus grand nombre par la mise en place d'un vaste réseau de réservation des billets sans aboutir, pour des raisons de sécurité, à mélanger des populations de supporters* ".

Dans sa demande d'attestation négative adressée à la Commission, le 11 juin 1997, au sujet de la sélection des professionnels du tourisme, le CFO indiquait (page 17) : " *Le CFO a également prévu d'envoyer à la FIFA des conditions générales de vente prévoyant que les ventes par les fédérations pourront se faire non seulement aux membres des clubs mais aussi à tous TO agréés par les instances de leur pays et qui respecteront les consignes de sécurité appliquées par le CFO. L'objet de cette condition qui a été envisagée par le CFO, suite à des discussions avec la Commission, est d'élargir le public auquel s'adresseront les fédérations nationales* ".

Les dix-sept TOA sélectionnés, dont la société OMOVESA, pouvaient obtenir une licence, en contrepartie du versement d'une contribution financière, et étaient assurés d'obtenir des billets directement auprès du CFO pour les rencontres.

La demande d'attestation négative, adressée à la Commission européenne au sujet de la sélection des professionnels du tourisme par le CFO, prévoyait que la vente à l'étranger pourrait débiter dès la sélection des TOA, prévue pour octobre 1997, avec possibilité pour ces derniers d'acheter des billets après le tirage au sort des équipes, le 4 décembre 1997. Ce document indiquait en effet : " *Les TO souhaitent en effet acheter des billets pour des matchs spécifiques (par exemple, Brésil-Allemagne), or, ils ne connaîtront l'existence de ces matchs qu'après le tirage au sort des équipes/- Pour des raisons de sécurité et de cohérence commerciale reposant sur l'existence d'une masse critique de billets par TO, le CFO s'est vu contraint de limiter à cinq le nombre de TO dans la zone UEFA et à trois dans les autres zones* ".

Pour ce qui concerne la licence, le document susmentionné précisait (page 20) : " *La licence permettra au TO d'utiliser l'emblème officiel de la Coupe du monde associé à la dénomination " Tour opérateur autorisé ". Cette licence est accordée par zone et est obligatoire. Le CFO examinera le montant proposé par les TO pour l'achat de cette licence* ".

S'agissant de la marge de manoeuvre accordée aux TO pour la revente des billets, il était indiqué : " *Suite à des discussions préliminaires avec la commission, le CFO a décidé d'ouvrir la vente aux TO en éliminant les restrictions à la revente. Les TO pourront désormais revendre les billets n'importe où dans la Communauté à n'importe quel utilisateur final sous réserve d'indiquer la nationalité de l'utilisateur et l'équipe qu'il soutient* ".

Par ailleurs, le " *guide pratique* " remis aux tours opérateurs candidats appelait l'attention de ces derniers sur l'existence d'un document intitulé " *Tour Operators - produits, prix, quantités* " annexé au guide pratique et faisait état notamment des informations suivantes :

- les prix indiqués sur les billets correspondent aux prix publics TTC. Ils sont majorés de 10 % pour " *frais de gestion* ". Le prix unitaire des billets figure sur le même document ;
- les quantités indiquées correspondent au minimum de billets garantis aux tours-opérateurs sélectionnés :

Il existe cinq zones de sélection (UEFA, AFC/OFC, CAF, CONMEBOL, CONCACAF), étant précisé que " *la zone de sélection détermine les billets dont pourront disposer les Tour Operators sélectionnés, qu'ils pourront revendre dans tous les pays, sans distinction de zone* ". Le CFO a, d'ailleurs, indiqué, à ce sujet : " *Aucune restriction territoriale concernant la vente n'a été imposée aux tours opérateurs ; tous les tours opérateurs pouvaient donc vendre des billets en Europe* ".

- aucune exclusivité ne sera accordée à un tour-opérateur ;
- nombre de Pass France 98 réservés aux TO de la zone UEFA ;
- nombre de billets match par match de la première phase (phase de qualification) accordé chaque TO :
 - à un TO de la zone UEFA pouvait acheter 6 750 billets au total ;
 - les TO des autres zones pouvaient acheter au maximum : 3 000 billets pour la zone AFC/OFC, 3 750 billets pour la zone CAF, 3 500 billets pour la zone COMEBOL et 2 250 billets pour la zone CONCACAF.
- nombre de billets pour le match d'ouverture (une seule des deux équipes était connue : il s'agissait du Brésil :
 - Avant le tirage au sort : 240 billets par TO de la zone UEFA et 50 billets pour les autres TO ;
 - Après le tirage au sort : 140 billets par TO de la zone UEFA si l'équipe appartient à cette zone et 200 billets aux TO de la zone concernée si l'autre équipe appartient à une zone différente de la zone UEFA.

Par ailleurs, les " *Conditions générales de vente applicables aux Tour Operator Autorisés* " signées par la société OMVESA précisent (pages 2 et 3 du document annexé à la lettre en date du 28 avril 1999 du CFO) : " *Le TOA devra se conformer aux dispositions du " Manuel Tour Operator Autorisé ". Ce document est réputé faire partie intégrante des présentes conditions générales de vente (.....) A partir du moment où le contingent de billets garanti pour chaque TOA est épuisé, le CFO traitera les commandes selon les disponibilités, sans garantie d'obtention. A réception par le CFO du formulaire de commande dûment*

complété et signé, l'offre de commande du TOA est irrévocable".

Le nombre total de billets match par match de la deuxième phase alloué à chaque TO apparaît dans le tableau ci-après :

	UEFA	AFC/OFC	CAF	CONMEBOL	CONCACAF
matches de 1/8 ^{ème}	1 185	525	655	655	395
matches de ¼	1 145	510	635	635	380
matches de ½finale	570	255	315	315	190
finale 3 ^{ème} et 4 ^{ème} place	320	150	150	150	150
finale	320	150	150	150	150

Les billets des huitièmes et quart de finale "*garantis*" devaient, aux termes du contrat, être proposés à chaque TOA, même si les équipes de sa zone n'étaient pas qualifiées, mais uniquement pour les villes où ces équipes joueraient si elles étaient qualifiées.

Sur la base de ce document, les TOA étaient donc assurés de disposer du nombre total de billets suivant :

	UEFA	AFC/OFC	CAF	CONMEBOL	CONCACAF
matches de première phase	12 150	2 800	3 550	3 740	2 050
matches de deuxième phase	4 340	1 590	1 905	1 905	1 265
Total	16 490	4 390	5 455	5 645	3 315

La société OMVESA, qui a été sélectionnée pour les zones CONCACAF et CONMEBOL, était donc assurée d'obtenir au minimum : $5\,645 + 3\,315 = 8\,960$ billets.

En ce qui concerne les billets supplémentaires, il était stipulé (page 5, paragraphe 7, du document précité) : "*Des billets match par match pour les 2 phases seront proposés après tirage au sort du 4 décembre 1997, en fonction des disponibilités et par lots de 50 billets*".

L'autre document, intitulé "*Manuel Tour Operator Autorisé*" et faisant partie des conditions de vente, donnait une répartition sensiblement différente des billets garantis à chaque TO :

	UEFA	AFC/OFC	CAF	CONMEBOL	CONCACAF
matches de première phase	11 490	3 000	3 750	3 740	2 250
matches de deuxième phase	4 340	1 590	1 905	1 905	1 265
Total	15 830	4 590	5 655	5 645	3 515

Sur la base de ce document, la société OMVESA était donc assurée d'obtenir au minimum : $5\ 645 + 3\ 515 = 9\ 160$ billets.

Au sujet des billets supplémentaires, ce document contractuel mentionnait (page 12 de l'annexe) : " *1. Définition : En plus du nombre total de billets garanti à chaque TOA (.....), des billets match par match pourront être proposés aux TOA après le tirage au sort du 4 décembre 1997 et ce, jusqu'à la veille de chaque match.*

2. Quantités : Aucune quantité n'est garantie ; ces billets supplémentaires seront proposés aux Tour operators en fonction des disponibilités "

Il était également indiqué que les prix de ces billets seraient équivalents aux prix fixés pour les billets garantis. Ceci explique que, par lettre en date du 5 décembre 1997, le CFO confirmait à la société OMVESA l'attribution de billets garantis pour chacune des zones concernées, dans les limites susmentionnées. Dans la même correspondance, le CFO déclarait à la société saisissante : " *toute demande supplémentaire de votre part ne pourra être prise en considération qu'à compter du 1^{er} janvier 1998 "*

Les prix des billets vendus aux tours-opérateurs (TOA) figurent dans le manuel TOA ; ces tours-opérateurs pouvaient obtenir des billets de deuxième et troisième catégorie (quatrième à Saint-Denis).

Les TOA avaient également la possibilité de commander des billets " *Prestige* ", " *Or* " et " *Argent* ". Le " *Manuel Tour Operator Autorisé* " précisait toutefois que ces billets seraient vendus " *selon disponibilité* ".

4. Les modalités de vente aux fédérations

Des conditions générales de vente relatives à la distribution des billets par les fédérations nationales ont été établies par le CFO et approuvées par la FIFA (document annexé au courrier du 28 avril 1999 du CFO).

Il était prévu que les associations nationales " *auront la faculté de revendre les billets directement à l'utilisateur final, ou par l'intermédiaire de distributeurs agréés ou de tout autre réseau de commercialisation pour lesquels les associations nationales seront pleinement responsables (ci-après le " réseau de distribution ") "*

Par ailleurs, chaque association nationale devait communiquer à la FIFA et au CFO " *la liste exhaustive des entités constituant son réseau de distribution* ". La vente de billets par toute autre personne physique ou morale était interdite.

Or, le CFO a déclaré, au sujet des fédérations nationales de football (lettre du 22 juillet 1999) : " (...) *malgré plusieurs demandes du CFO, celles-ci n'ont pas communiqué le nom et les coordonnées de leurs revendeurs* ".

Les associations nationales étaient également tenues de faire respecter, par leur réseau de distribution, la limite de quatre billets par acheteur pour une rencontre donnée et tenir à la disposition du CFO et/ou de la FIFA les coordonnées (nom, adresse, numéro de pièce d'identité) des supporters ainsi que le nom de l'équipe nationale soutenue.

Enfin, le règlement stipulait qu'en cas de non-respect de ces obligations, la FIFA ou le CFO pourraient demander à l'association nationale de " *remédier sans délai à toute défaillance et à défaut de procéder à la résolution de la vente* ".

Dans sa décision du 20 juillet 1999, la Commission européenne précise que la vente aux fédérations nationales de football de la grande majorité des billets des matches de la seconde phase n'a commencé qu'après l'achèvement de la première phase, à savoir le 26 juin 1998.

Le système finalement retenu par le CFO pour la Coupe du monde 1998 différait sensiblement de celui adopté en Italie pour la Coupe du monde 1990, dans la mesure où la circulaire FIFA du 23 octobre 1989 prévoyait (Cf. décision de la Commission

européenne du 27 octobre 1992) : " la vente à des agences de voyages ou autres est interdite ". Il était en outre prévu que la vente par l'intermédiaire des fédérations ne pouvait avoir lieu " que dans le pays propre ".

5. Les ventes effectives de billets

Les chiffres communiqués au rapporteur par le CFO (annexe 4 à la lettre du 20 avril 1999) figurent ci-après :

Répartition des ventes effectives de billets

	<u>nombre de places</u>	%
TOTAL DES PLACES UTILISABLES	2 666 500	100
Loges et sièges de prestige	200 300	7,51
Total des places de C1 à C4	2 466 200	92,49
Grand Public	1 925 350	72,21
Pass Famille du Football	359 500	13,48
Pass grand public	393 200	14,75
Grands matches Grand Public	181 000	6,79
Billets à l'unité Grand Public	175 500	6,58
FIFA, associations nationales	622 150	23,33
Tours opérateurs	175 450	6,58
Personnes handicapées	18 550	0,70
Partenaires	426 950	16,01
Associés commerciaux	350 650	13,15
Collectivités publiques	76 300	2,86
Opérations diverses	108 550	4,07
Places non vendues	5 350	0,20
dont handicapés	2 500	0,09

Selon les informations communiquées à la Commission européenne par le CFO (réponse aux griefs, page 13), les billets vendus " en aveugle " par lui (Pass France 98 et billets " match par match " pour les grands matches) représentent 15 % et 7 % du nombre total de billets vendus et environ 13 % du chiffre d'affaires billetterie, soit moins de 5 % du chiffre d'affaires total du CFO.

Le CFO a également versé au dossier la répartition de la vente des billets à l'occasion du match d'ouverture et de la finale à Saint-Denis. Ces chiffres sont repris ci-après :

Répartition de la vente des billets à l'occasion du match d'ouverture et de la finale à Saint-Denis

	<u>Ouverture</u>	<u>finale</u>
TOTAL DES PLACES disponibles	71 642	71 030
Loges et sièges de prestige	8 982	8 957
Total des places de C1 à C4	62 660	62 073
<u>Grand Public</u>		
Grand public et Famille du Football	25 641	21 020
FIFA, associations nationales	18 621	17 653
Tours opérateurs	2 319	3 400
Personnes handicapées	1 218	1 246
<u>Partenaires</u>		
Associé commerciaux	10 348	13 155
Collectivités publiques	1 446	1 640
<u>Opérations diverses</u>	3 067	3 957

Par ailleurs, le CFO a versé au dossier le détail des billets vendus aux tours opérateurs. Ces ventes apparaissent dans le tableau suivant :

TOTAL T.O.A. - France 98

Tour Opérateur	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Chiffres	Licence	Total	Part de	Ordre
Autorisé	billets	billets	billets	billets	d'affaires			licence	d'intérêt
	garantis	commandés	supplémentaires	total				dans le	
	au	au	28/05					CA.	
	15/12/97	31/01/98	au 11/07/98						
WAGONLIT SPORTS	5 705	6 117	2 664	8 781				10,38 %	1
OMVESA	9 210	9 210	10 569	19 779	11 205 546 F	1 750 000 F	12 955 546 F	13,51 %	2
SPORTSWORLD	5 705	4 831	106	4 937				20,16 %	3
STELLA BARROS	5 645	5 645	2 124	7 769				21,99 %	4

PRIMESPORT INTERNATIONAL	31 820	32 032	10 195	42 227				22,10 %	5
VOSS + VOTAVA	15 830	16 063	3 842	19 905				25,25 %	6
GULLIVERS	19 395	19 395	1 906	21 301				27,42 %	7
KEN AIR GROUP	4 640	4 640	1 587	6 227				27,50 %	8
JT TRAVEL	4 640	4 640	2 133	6 773				27,69 %	9
RAIL EUROPE	3 565	3 582	0	3 582				34,27 %	10
MIKE BURTON SPORTSTRAVEL	15 830	15 830	2 173	18 003				35,36 %	11
PAUWELS TRAVEL BUREAU	15 830	15 830	410	16 240				39,52 %	12
Total	137 815	137 815	37 709	175 524	64 573 504 F	21 287 002 F	85 860 506 F	25,43 %	

Selon le manuel TOA, chaque TOA de la zone UEFA pouvait commander des *Pass France 98* dans la limite de 5 500 billets, ce qui représentait un total de 27 500 billets, pour les TOA ayant décidé de commercialiser les *Pass France 98* sous forme de billets individuels.

Un grief a été notifié au CFO et à la FIFA d'avoir abusé de la position dominante qu'il détenaient collectivement sur le marché des billets d'accès aux matches de la Coupe du monde de football en ayant laissé fonctionner, parallèlement au système de distribution sélective reposant sur les TOA, un système de vente de billets par les fédérations.

II. - Sur la base des constatations qui précèdent, le Conseil,

Considérant que la société OMVESA, qui déclare avoir "*fait connaître à plusieurs reprises au CFO ses besoins supplémentaires*" à compter du 1^{er} janvier 1998, soutient que le CFO s'est "*contenté de fournir de façon anarchique et erratique les billets supplémentaires*" demandés par elle ; que cette entreprise allègue que, "*laissée dans le doute jusqu'au dernier moment*", elle a dû se tourner vers le marché parallèle pour obtenir des billets supplémentaires à des prix supérieurs à ceux qu'elle aurait pu obtenir en s'approvisionnant directement auprès du CFO ; que cette pratique, de nature, selon la société OMVESA, à lui causer un "*préjudice considérable*", serait contraire aux dispositions du livre IV du code de commerce ;

Considérant que le CFO et la FIFA soutiennent que les pratiques dénoncées par la société OMVESA n'entrent pas dans le champ de compétence du Conseil de la concurrence ou du traité de Rome ; que, selon le CFO, les pratiques en cause seraient "*de nature purement commerciale*" ; que la FIFA déclare également que la saisine de la société OMVESA, "*qui a assigné le CFO devant le tribunal de grande instance de Paris*", concernerait "*les relations contractuelles entre le CFO et OMVESA*" ;

Mais considérant que le grief notifié au CFO et à la FIFA ne se limite pas aux relations contractuelles entre ces associations et la société OMVESA, mais porte sur les relations commerciales entretenues par ces associations avec les tour-opérateurs (TOA) et les agences de voyages à l'occasion de la Coupe du monde de football 1998 ; que les relations commerciales entre des personnes organisant des manifestations sportives ou des foires et salons et les entreprises désireuses de participer à de tels événements sont susceptibles de relever des dispositions du livre IV du code de commerce, dès lors que les pratiques auxquelles elles peuvent donner lieu ont pour objet ou peuvent avoir pour effet de fausser le jeu de la concurrence sur un marché ;

Considérant que la FIFA soutient que le marché des billets d'entrée dans les stades " destinés à la confection de forfaits touristiques à l'occasion de la coupe du monde 1998 ", tel que défini dans la notification de griefs, n'existe pas, dans la mesure où, d'une part, les TOA étaient " libres de vendre les billets dont ils disposaient comme ils l'entendaient " et, d'autre part, que ces revendeurs pouvaient revendre les billets qui leur étaient alloués " dans tous les pays sans distinction de zone " ;

Mais considérant que le marché, au sens où l'entend le droit de la concurrence, se définit comme le lieu sur lequel se rencontrent l'offre et la demande pour un produit ou un service spécifique ; qu'une substituabilité parfaite entre produits ou services s'observant rarement, le Conseil retient comme substituables et comme se trouvant sur un même marché les produits ou services dont on peut raisonnablement penser que les demandeurs les regardent comme des moyens alternatifs entre lesquels ils peuvent arbitrer pour satisfaire une même demande ;

Considérant que les éléments du dossier révèlent qu'au cas d'espèce, la demande émanant des tours-opérateurs et des agences de voyages, aux fins de confectionner des forfaits touristiques, se distinguait des demandes de billets secs ; que la société OMVESA a, en effet, déclaré, dans une correspondance en date du 15 juin 1999 : " OMVESA n'a pas commercialisé de billets d'entrée dans les stades qui ne soient pas partie intégrante de forfaits touristiques à l'occasion de la Coupe du monde 1998.(.....), OMVESA est un voyageur et non un revendeur de tickets " ; que, dans sa décision du 20 juillet 1999, la Commission européenne relève (36) que " la majorité des billets proposés par les tours-opérateurs européens au grand public ont été commercialisés dans le cadre d'un forfait comprenant, en sus du billet proprement dit, la prestation d'autres services " ; que, par ailleurs, dans sa décision du 27 octobre 1992, relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE à propos de la Coupe du monde de football de 1990 en Italie, la Commission européenne avait indiqué que sa décision ne concernait pas l'ensemble du système de distribution des billets, mais uniquement les contrats par lesquels les organisateurs de la Coupe du monde ont concédé (...) l'exclusivité mondiale de la fourniture des billets d'entrée aux stades " aux fins de confection des forfaits touristiques ", et précisé que le marché sur lequel devaient être appréciés les effets des contrats en cause était donc celui de la vente de forfaits touristiques lors de la Coupe du monde de football ; qu'il n'est, en outre, pas contesté que, compte tenu de l'importance de la demande et de l'insuffisance de l'offre en billets commercialisés par les circuits " officiels " mis en place par le CFO et la FIFA, s'est constitué, pour alimenter le marché des billets destinés à la confection des forfaits touristiques, un marché parallèle dénommé " marché gris ", à partir des excédents de billets dont disposaient certains tours-opérateurs ou certaines fédérations nationales ; que l'argument selon lequel les TOA sélectionnés pouvaient commercialiser des billets en l'état est sans portée sur l'existence d'un marché constitué par l'offre et la demande de billets destinés à être revendus, dans le cadre de la confection de forfaits touristiques à l'occasion de la Coupe du monde de football 1998, par les tours-opérateurs ; que ce marché, constitué par le croisement de l'offre émanant de tours-opérateurs installés dans l'ensemble des continents et la demande correspondante, revêtait une dimension au moins communautaire ;

En ce qui concerne l'intervention de la FIFA et du CFO sur le marché de la vente de billets aux tours-opérateurs,

Considérant que la FIFA soutient, qu'à supposer que l'on retienne un tel marché, elle n'y était pas présente, dans la mesure où l'article 34 du règlement de la Coupe du monde 1998 précise que l'" ensemble du système comprenant la réalisation des billets d'entrée, les prix, la distribution et la vente est de la responsabilité du Comité organisateur local " ;

Mais considérant qu'il n'est pas contesté que les fédérations nationales disposaient, aux termes des conditions générales de vente approuvées par la FIFA, de la faculté de commercialiser les billets délivrés, soit directement, soit par l'intermédiaire de " distributeurs agréés ou de tout autre réseau de commercialisation pour lesquels les associations nationales seront pleinement responsables " ; que, même si la FIFA déclare que son rôle dans la distribution des billets aux fédérations a été " bien limité ", elle ne peut utilement soutenir qu'elle n'a pas pris une part active dans l'organisation et la mise en œuvre du système de distribution de la billetterie dans la mesure où, comme le déclare le CFO dans ses observations écrites : " le CFO (...) n'est jamais intervenu dans la vente de billets aux associations nationales. La vente de ces billets a toujours été du ressort de la FIFA et le CFO n'a pas été informé du mode de répartition entre les différentes associations nationales " ; que la vente de billets d'entrée dans les stades étant une activité de nature économique, le CFO et la FIFA peuvent être considérés comme des entités présentes sur un marché et susceptibles, à ce titre, de relever des dispositions des articles 82 du traité CE et L. 420-2 du code de commerce ;

En ce qui concerne la position de la FIFA et du CFO sur le marché considéré,

Considérant que le CFO déclare que " *jamais le CFO et la FIFA ne se sont présentés ni n'ont agi ensemble comme une entité collective en ce qui concerne la vente des billets pour la Coupe du monde 1998* " ; que cette association en déduit qu'il est donc exclu que " *ces deux entités, juridiquement indépendantes et parfaitement distinctes et autonomes aux yeux des autres opérateurs* " aient pu détenir collectivement une position dominante sur un quelconque marché ;

Mais considérant, comme le relève justement la FIFA dans ses observations écrites, qu'une position dominante collective qui, en soi n'est pas illicite, est constituée par plusieurs entreprises qui, bien que juridiquement indépendantes, " *se présentent ou agissent ensemble sur un marché spécifique, comme une entité collective* " ; qu'en l'espèce, le CFO a été créé, le 10 novembre 1998, par la FIFA ; que la FIFA est membre de droit du CFO ; qu'ainsi que l'a déclaré le CFO à la Commission européenne, dans un document du 30 novembre 1998 : " *La FIFA possède tous les droits sur la Coupe du monde de football de la FIFA, qu'il s'agisse des droits de radio-télédiffusion, des droits d'exploitation commerciale et du pouvoir sportif sur l'épreuve elle-même* " ; qu'aux termes de l'article 36 du règlement de la Coupe du monde 1998, 19 % des recettes brutes provenant de la vente de billets, des droits de télévision et des droits de publicité dans les stades devaient être prélevés, de manière forfaitaire, par la FIFA au titre de " *frais généraux d'organisation et d'administration de la FIFA* " ; que le reste de la recette devait être partagé entre le CFO (30 %) et les associations nationales membres de la FIFA participant à la compétition finale (70 %), au prorata du nombre de matches disputés par chacune des équipes ; que le cahier des charges pour l'association nationale organisatrice de la Coupe du monde 1998 précisait (1. Prescriptions fondamentales) que " *l'association nationale désignée et son comité organisateur sont placés sous le contrôle de la FIFA et de la commission d'organisation de la Coupe du monde de la FIFA* " et que " *c'est la FIFA qui prend, en dernière instance, les décisions de principe concernant tous les points* " ; qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le CFO et la FIFA détenaient ensemble, lors de la Coupe du monde de football 1998, une position dominante collective sur le marché des billets destinés à la confection des forfaits touristiques à l'occasion de cette épreuve sportive ;

En ce qui concerne les pratiques mises en œuvre par le CFO et la FIFA,

Considérant que les conditions de sélection des tours-opérateurs ont été notifiées à la Commission européenne, qui a adressé une lettre de classement au CFO, le 30 juin 1997 ; que cette association a procédé à la sélection de 17 tours-opérateurs au vu des critères techniques et financiers notifiés à la Commission ; qu'ainsi, l'accréditation d'un tour-opérateur était soumise à une proposition financière destinée à couvrir le prix de la licence, valable pour une zone géographique donnée et devant permettre l'utilisation de l'emblème officiel de la Coupe du monde associé à la dénomination " *Tour-Opérateur autorisé* ", ainsi qu'un nombre donné de billets garantis ; que les *Tour-Opérateurs Autorisés* ont, en outre, été soumis à un certain nombre de contraintes ; qu'ainsi, les bons de commandes établis par le CFO au cours des mois de mai, juin et juillet 1998 font apparaître que la société OMVESA était tenue de revendre les billets dans la limite d'un prix unitaire n'excédant pas 20 % leur valeur faciale ; que la société Wagonlit Sports, entendue lors de l'instruction, a confirmé avoir été soumise à cette obligation par le CFO pour ce qui concerne les billets supplémentaires ; que, pour des raisons de sécurité, les TOA devaient, par ailleurs, s'engager à fournir au CFO la nationalité et le nom de l'équipe supportée par chaque acquéreur de billet ; que les TOA devaient s'engager également à ne recourir, sauf accord du CFO, qu'à des intermédiaires titulaires d'une licence IATA " *à qui il devra imposer les conditions générales de vente auxquelles il aura lui-même souscrit* ", et à se porter garant du nombre limite de billets détenus par chaque utilisateur final ;

Considérant que les ventes aux fédérations nationales étaient régies par des conditions générales de vente établies par le CFO et approuvées par la FIFA ; que ce document prévoyait que les associations nationales " *auront la faculté de revendre les billets directement à l'utilisateur final, ou par l'intermédiaire de distributeurs agréés ou de tout autre réseau de commercialisation pour lesquels les associations nationales seront pleinement responsables (ci-après le " réseau de distribution ")* " ; que, par ailleurs, chaque association nationale devait communiquer à la FIFA et au CFO " *la liste exhaustive des entités constituant son réseau de distribution* ", la vente de billets par toute autre personne physique ou morale étant prohibée ; qu'aux termes de ce même document, les associations nationales étaient également tenues de faire respecter par leur réseau de distribution la limite de billets par acheteur fixée par le CFO pour une rencontre donnée et tenir à la disposition du CFO et/ou de la FIFA les coordonnées (nom, adresse, numéro de pièce d'identité) des supporters, ainsi que le nom de l'équipe nationale soutenue ; qu'enfin, le règlement stipulait, qu'en cas de non-respect de ces obligations, la FIFA ou le CFO pourraient demander à l'association nationale de " *remédier sans délai à toute défaillance et à défaut de procéder à la résolution de la vente* " ; qu'en cas d'inventus, les associations nationales étaient tenues de faire " *leurs meilleurs efforts* " pour les retourner au CFO avant la rencontre concernée, et ceci " *dans les meilleurs délais* " ;

Considérant que le document de présentation à la presse de la billetterie France 98 prévoyait un quota de 200 000 billets pour les tours-opérateurs (8 %) ; que les TOA étaient, aux termes des documents annexés aux conditions générales de vente, assurés d'obtenir au moins 137 815 billets au total pour les matches de première et deuxième phase, ainsi que des billets supplémentaires, sans qu'aucune quantité ne soit toutefois garantie pour ce type de billets ; que le " *Manuel Tour-Opérateur autorisé* " précisait, en effet, que ces billets seraient " *proposés aux tours opérateurs en fonction des disponibilités* " ; qu'il ressort de l'instruction que les TOA ont obtenu la totalité des billets garantis ainsi que 37 709 billets supplémentaires, soit 175 524 billets au total, représentant 6,58 % du nombre total de billets (cote 245 des annexes du rapport) ; qu'ainsi, selon les chiffres versés au dossier par le CFO, la société OMVESA a obtenu 10 569 billets supplémentaires pour un nombre de billets garantis de 9 210 ; que cette société fait enfin partie, avec la société Wagonlit Sports, des deux entreprises dont la part de la licence est la moins élevée dans le chiffre d'affaires réalisé avec le CFO, le ratio prix de la licence/chiffre d'affaires s'élevant à 13, 51% pour OMVESA contre en moyenne 25,43 % pour l'ensemble des TOA ;

Considérant, comme l'atteste le succès de la commercialisation de *Pass France 98*, que les organisateurs de la Coupe du monde 1998 se sont trouvés rapidement dans l'impossibilité de satisfaire la totalité de la demande de billets ; qu'en raison de la pénurie de billets et du système de quotas " *garantis* " attribués par zones géographiques, certains TOA disposant d'excédents ont été amenés à commercialiser des billets auprès d'autres TOA, parfois à des prix de l'ordre de sept à huit fois leur valeur faciale ; que, par ailleurs, selon des informations rendues publiques, consignées dans la notification de griefs et non contestées par les parties, des professionnels du tourisme se sont également tournés vers certaines fédérations de pays non qualifiés pour la Coupe du monde ou économiquement en difficulté pour obtenir des billets ;

Considérant, en premier lieu, que la société OMVESA, agréée pour la zone américaine, a reconnu n'avoir vendu aucun forfait touristique à l'occasion de la Coupe du monde de football dans un Etat membre de la communauté européenne, qu'il n'est pas vraisemblable que des forfaits comprenant le prix d'un voyage aller et retour entre une ville américaine (exceptionnellement japonaise ou iranienne) et une ville française aient pu être rétrocédés à des amateurs de football résidant dans l'un des Etats membres ; qu'ainsi, à supposer même que la discrimination dont la société OMVESA soutient qu'elle aurait été victime ait pu avoir un objet et/ou un effet anticoncurrentiel, cette pratique n'a pu affecter ni le marché de la Communauté européenne, ni le marché français, et n'entre ni dans le champ d'application de l'article L. 420-2 du code de commerce, ni dans celui de l'article 82 du traité de Rome ;

Considérant, en deuxième lieu, d'une manière générale, que, s'il n'est pas contesté que certains tours-opérateurs agréés ou non agréés se sont procurés, ou pouvaient se procurer, pour les intégrer dans des forfaits touristiques, des billets attribués par la FIFA aux fédérations nationales et destinés à leurs clubs et à leurs supporters, soit directement auprès d'elles ou de leurs réseaux officiels de distribution, soit indirectement au marché gris, sur lequel ces billets, parmi d'autres, étaient ouvertement offerts à des prix très élevés, aucun élément du dossier ne démontre en quoi ces pratiques auraient pu avoir un objet et/ou un effet anticoncurrentiel ; qu'en effet, l'existence d'un double réseau de distribution, sélectif dans un cas, non sélectif dans l'autre, n'est pas en soi anticoncurrentiel, notamment lorsque l'adhésion au réseau sélectif débouche sur des avantages spécifiques ; qu'en l'espèce, les TOA bénéficiaient du droit de faire usage de l'appellation " *Coupe du monde* " ; qu'il ne leur était en outre pas interdit de se procurer des billets auprès des fédérations et dans les mêmes conditions que les TO non agréés ; que les TOA n'étaient donc pas victimes de pratiques discriminatoires ;

Considérant, en troisième lieu, qu'en tout état de cause, la circonstance que la FIFA et le CFO ne seraient pas intervenus avec une fermeté suffisante auprès des fédérations pour leur intimer de s'opposer ou de mettre fin aux pratiques de vente de billets non conformes aux conditions imposées par la FIFA, alors qu'il était explicitement prévu dans les conditions générales de vente qu'il appartenait aux fédérations d'en assurer le respect, ne peut être considéré comme constitutive d'un abus de position dominante, au sens de l'article L. 420-2 du code de commerce et de l'article 82 du traité de Rome ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il n'est pas établi que les pratiques mises en œuvre par la FIFA et le CFO à l'occasion de la Coupe du monde de football pour l'organisation de la billetterie aient constitué un abus de position dominante prohibé par les dispositions de l'article 82 du traité de Rome et de l'article L. 420-2 du code de commerce,

Décide

Article unique. - Il n'est pas établi que la FIFA et le CFO ont enfreint les dispositions de l'article 82 du traité de Rome et de l'article L. 420-2 du code de commerce.

Délibéré, sur le rapport de M. Bourhis, par Mme Hagelsteen, présidente, M. Cortesse, vice-président, et M. Bague, membre, en remplacement de Mme Pasturel, vice-présidente, empêchée.

La secrétaire de séance,

Patricia Perrin

La présidente,

Marie-Dominique Hagelsteen