



Décision du n° 92-D-35 du 13 mai 1992  
relative à une saisine de la Société du Journal téléphonique à l'encontre  
de la direction de la Météorologie nationale

Le Conseil de la concurrence (section II),

Vu la lettre enregistrée le 23 mai 1990 sous le numéro F 371 par laquelle la Société du Journal téléphonique (S.J.T.) a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques qui auraient été mises en œuvre à son encontre par la direction de la Météorologie nationale (D.M.N.);

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence modifiée, ensemble le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986, modifié, pris pour son application;

Vu les observations présentées par les parties et par le commissaire du Gouvernement;

Vu les autres pièces du dossier, et notamment la lettre en date du 18 février 1992 du secrétaire général de l'Organisation météorologique mondiale (O.M.M.);

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les parties entendus,

Adopte la décision fondée sur les constatations (I) et sur les motifs (II) ci-après exposés:

## I. - CONSTATATIONS

### A. - La direction de la Météorologie nationale (D.M.N.)

La D.M.N. est une direction de l'administration centrale du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

Le décret n° 86-93 du 17 janvier 1986 a confié à la D.M.N. la mission 'de surveiller l'évolution de l'atmosphère afin de contribuer à la sauvegarde des personnes et des biens, ainsi qu'au développement économique du pays'.

A partir de 1986, cette administration a développé vis-à-vis du grand public une activité commerciale sous la marque 'Allô Météo' enregistrée à l'Institut national de la protection industrielle (I.N.P.I.), activité qui permet aux utilisateurs du service d'obtenir, par le système dit du 'kiosque téléphonique', des informations météorologiques nationales ou localisées, en contrepartie du versement d'une somme forfaitaire par appel, quel que soit le lieu d'appel. La marque Météo France qui apparaît, avec le logo du même nom, sur des documents diffusés par la D.M.N. a également été déposée auprès de l'I.N.P.I. le 5 septembre 1988 par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

Les chiffres d'affaires réalisés par la D.M.N. en ce qui concerne la commercialisation des données météorologiques grand public par l'intermédiaire des kiosques téléphoniques et télématiques se sont élevés respectivement à 1 961 650 francs et 819 900 francs en 1990.

La D.M.N. a reçu pour mission l'assistance météorologique à la navigation aérienne, conformément aux dispositions de l'arrêté du 5 juin 1975 portant règlement pour l'assistance météorologique à la navigation aérienne pris en application de l'article D. 131-11 du code de l'aviation civile aux termes duquel 'l'assistance météorologique à la navigation aérienne est définie par un règlement approuvé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre des armées'.

Cette mission résulte de l'annexe III à la convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944 signée par la France, dite 'Convention de Chicago' qui précise en son article 2.1.4 que: 'Chaque Etat contractant désignera l'administration, appelée ci-après l'administration météorologique, chargée de procurer ou de faire procurer, en son nom, l'assistance météorologique à la navigation aérienne internationale'.

L'assistance météorologique aux pilotes d'aéronefs, exécutée conformément aux engagements pris par la France au plan international et repris en droit interne constitue une mission de service public. Le financement de cette mission est, en application du code de l'aviation civile, assuré par la perception d'une redevance dite 'de route' et d'une redevance pour 'services terminaux de la circulation aérienne' auprès des usagers. Ces redevances, perçues par le bureau Eurocontrol et destinées à couvrir les frais d'assistance des services de l'aviation civile et de la météorologie, alimentent, d'une part, le budget annexe de la navigation aérienne et, d'autre part, le budget général de l'Etat pour ce qui concerne la météorologie. En 1989, la part des redevances météo a représenté 28,9 p. 100 du budget de la D.M.N.

Les messages concernés par l'assistance météorologique aux pilotes d'aéronefs sont des messages d'observation (METAR), des messages de prévision (TAF courts et TAF longs) ou encore des messages rédigés occasionnellement en cas de changement radical de conditions météorologiques ou de poursuite de conditions défavorables sur un aérodrome (SPECI et SIGMET).

Le secrétaire général de l'Organisation mondiale de la météorologie (l'O.M.M.) a précisé, dans sa lettre en date du 18 février 1992 susvisée que 'l'assistance météorologique à la navigation aérienne en Europe doit être conçue en fonction des besoins de l'aviation internationale (...). Dans l'intérêt de la sécurité du vol et pour que l'assistance fournie soit la plus efficace et la mieux adaptée aux exigences modernes, il est indispensable d'assurer un accès gratuit et sans restriction aux messages METAR et TAF en provenance d'autres pays. - Quant à la fourniture de messages TAF et METAR à des tiers à l'intérieur d'un pays, il s'agit là d'une question qui relève exclusivement de la politique nationale. Il y a lieu de prendre en considération le fait que la fourniture de ces messages à d'autres usagers que les usagers aéronautiques, qui risquent de ne pas être en mesure de les interpréter correctement, ni d'en garantir la fiabilité, pourrait avoir de graves conséquences pour la sécurité des aéronefs'.

Comme le mentionne le 'Guide des instruments et des observations météorologiques' publié par l'O.M.M. 'alors que les observations synoptiques ont pour but de déterminer en un lieu des valeurs d'éléments météorologiques représentatives d'une région relativement étendue, les observations météorologiques pour l'aéronautique sont souvent effectuées à de très courts intervalles de temps en plusieurs emplacements d'un aéroport et de ses alentours pour fournir des données représentatives de zones plutôt limitées, telles les aires de prise de contact, de décollage, d'approche, etc.'

Ainsi, les messages synoptiques codés de type SYNOP élaborés par la D.M.N., bien que comportant des observations météorologiques communes avec les messages aéronautiques METAR, s'en distinguent notamment par l'absence d'observations spécifiques au domaine aéronautique telles que la visibilité ou la vitesse du vent en bout de piste. Les messages SYNOP font d'ailleurs l'objet d'une codification distincte de celle des METAR.

Quant aux informations aéronautiques codées, elles sont délivrées gratuitement dans les aéroports aux exploitants d'aéronefs sous formes de dossiers comportant les messages précités et de cartes météorologiques donnant la prévision du temps sur le trajet emprunté par l'aéronef. Par ailleurs, les usagers de l'aéronautique disposent gratuitement des informations météorologiques aéronautiques sur le réseau fixe des télécommunications (R.F.S.T.A.). Afin d'accroître la facilité d'accès aux messages aéronautiques, la D.M.N. a mis au point un service payant intitulé 'Interrogation-Réponse Aéronautique' (IRA) qui consiste en une banque de données et un serveur permettant aux abonnés de disposer, par l'intermédiaire du réseau Transpac, des différents messages météorologiques aéronautiques précités sur leurs moniteurs. Outre ce système, la D.M.N. donne aux usagers la possibilité de consulter les informations météorologiques aéronautiques par l'intermédiaire du 'Minitel'. Depuis le 1er janvier 1992, l'accès à la banque de données est réservé aux titulaires d'une licence aéronautique détenteurs d'un mot de passe.

S'agissant du système I.R.A., les comptes communiqués par la D.M.N. font apparaître, pour l'année 1990, une recette totale 'sur convention' de 835 741 F. Le tarif I.R.A. ne couvre cependant, selon la D.M.N., que les frais de mise à disposition, 'à l'exclusion de l'essentiel, à savoir du coût d'élaboration des messages proprement dits, pris en compte dans les redevances auxquels ces mêmes usagers sont assujettis par ailleurs'.

#### B. - La Société du Journal téléphoné (S.J.T.)

La S.J.T. qui existe sous forme de société anonyme depuis le 1er janvier 1990 a, conformément à ses statuts, pour objet 'toutes activités dans le domaine de l'information, de la presse et des télécommunication'. Elle a réalisé, en 1990, un chiffre d'affaires de 114 703 974 F.

Elle intervient notamment pour le compte de différents médias par l'intermédiaire du 'kiosque téléphonique', grâce à son service de prononciation automatique qui lui permet d'utiliser, comme source, des informations codées transmises par voie informatique.

En janvier 1991, elle lance un service de renseignements météorologiques concurrent de celui de la D.M.N. sur le 'kiosque téléphonique'. Les renseignements météorologiques codés qu'elle utilise (de type SYNOP) sont obtenus actuellement auprès de la société de météorologie Merilat qui commercialise également, sous la marque Météoconsult, un service de

renseignements météorologiques à destination du grand public sur 'Minitel' dénommé 36-15 MET. La S.J.T. estime son trafic météorologique à environ 1 200 000 appels par an contre environ 40 millions d'appels pour la D.M.N., chiffres non contestés par la D.M.N. en cours d'instruction.

#### C. - Les faits

Le 1er juillet 1988, la S.J.T. s'est adressée à la D.M.N. pour l'informer qu'elle envisageait de mettre en place, dans différents pays, des installations de diffusion de bulletins automatiques fabriqués à partir des informations météorologiques codées (par exemple les TAF et METAR). Elle souhaitait donc bénéficier de la connaissance des codes et des procédures dont dispose la D.M.N., afin de préparer des logiciels. Une documentation technique et commerciale relative au service IRA lui a été adressée en réponse le 22 novembre 1988 par le service central d'exploitation de la météorologie.

Le projet de 'convention de collaboration' rédigé en novembre 1988 par la D.M.N. à l'intention de la S.J.T. prévoyait que (art. 3) 'la D.M.N. met à la disposition de S.J.T. la documentation technique nécessaire, sur les codes météorologiques normalisés par l'Organisation météorologique mondiale et l'Organisation civile internationale, en particulier en ce qui concerne les codes SYNOP, METAR, TAF et TAFOR'. Elle stipulait également (art. 4) que 'S.J.T. s'engage à utiliser l'information météorologique mentionnée à l'article 2 ci-dessus uniquement pour des développements logiciels et des démonstrations. Sont notamment exclues toutes les formes d'exploitation commerciale, directe ou indirecte, des informations obtenues de la D.M.N.'. Il était par ailleurs précisé (art. 5) que 'S.J.T. s'engage, pour une durée de dix ans à compter de la date de signature de la présente convention, à ne pas exploiter commercialement sans l'accord de la D.M.N., sur le territoire français le dispositif faisant l'objet de la convention, et, plus généralement, tout système destiné à traduire, sous forme vocale, des messages météorologiques codés sous la forme normalisée SYNOP, METAR, TAF et TAFOR'.

Le 22 mai 1989, la D.M.N. faisait connaître à la S.J.T. qu'elle était 'en train de lancer à l'échelle nationale un service d'informations météorologiques accessible par le kiosque téléphonique' et que, dans ces conditions, elle ne prévoyait pas 'd'utiliser des dispositifs automatiques de génération de messages parlés à partir de bulletins météorologiques codés'. Ainsi, elle mettait un terme 'au projet de développement pour lequel une coopération entre le service central d'exploitation de la météorologie et la S.J.T. avait été envisagée'.

Le 29 mai 1989, le directeur de la D.M.N. écrivait à la S.J.T.: 'Vous m'avez demandé (...) l'autorisation de vous procurer auprès de la Météorologie nationale, les informations météorologiques aéronautiques TAF et METAR, pour diffusion vocale auprès du grand public. J'ai fait procéder à une étude approfondie de votre demande et je suis au regret de ne pouvoir lui donner une suite favorable, compte tenu des inconvénients majeurs que pourrait comporter pour la Météorologie nationale une telle diffusion.'

Le 30 avril 1990, le directeur de la D.M.N., répondant à une nouvelle demande de la S.J.T., indiquant que les messages TAF et METAR 'sont élaborés par la D.M.N. en application des obligations internationales de la France en matière civile internationale (Convention de Chicago)' et 'strictement destinés aux usagers d'aéronefs, lesquels usagers en acquittent, en vertu des mêmes conventions, le coût complet sous forme de redevances'. Pour le directeur de la D.M.N., la mise en place de la coopération proposée par la S.J.T. 'pourrait alimenter des

contestations de la part du secteur aéronautique à la fois quant au montant des redevances et aux modalités de diffusion des renseignements qui lui sont spécifiquement destinés'. En outre, elle risquerait de 'conduire à des confusions quant aux responsabilités en cause dans la diffusion d'information touchant au premier chef à la sécurité'.

Les documents produits par la D.M.N. établissent qu'il n'existe pas d'entreprise concurrente de la D.M.N. commercialisant des messages TAF et METAR dans des conditions comparables à celles qu'offre le service IRA. Certes, les entreprises n'appartenant pas au domaine aéronautique désireuses d'obtenir des informations météorologiques codées peuvent s'adresser également à la société Computed Air Service (C.A.S.). Toutefois, cette entreprise ne diffuse pas d'informations météorologiques mais commercialise un logiciel permettant d'accéder à une base de données américaine (JEPPESEN). Le nombre limité de messages proposés (31 stations métropolitaines au lieu de 150), le coût des transmissions par réseau Transpac et le prix de l'abonnement relativement élevé dans l'hypothèse d'un usage intensif caractérisent une absence de véritable substituabilité entre le service proposé par C.A.S. et le réseau IRA de la D.M.N.

## II. - SUR LA BASE DES CONSTATATIONS QUI PRECEDENT, LE CONSEIL

Sur la nature des services rendus par la D.M.N.:

Considérant d'une part que la D.M.N. élabore des informations météorologiques téléphoniques d'ordre général qu'elle commercialise notamment par l'intermédiaire de son service 'Allo Météo' sur le kiosque téléphonique, en contrepartie du versement d'un prix; que cette activité constitue un service au sens des dispositions de l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986;

Considérant d'autre part que la D.M.N. élabore également des messages destinés à l'usage des pilotes d'aéronefs en vertu de la convention de Chicago et selon des normes internationales ayant en grande partie pour origine des observations météorologiques spécifiques (message TAF et METAR); que si elle délivre ces messages gratuitement aux exploitants d'aéronefs sous forme de dossiers dans le cadre de sa mission de service public, elle les commercialise par ailleurs tant par l'intermédiaire du 'Minitel' que par l'intermédiaire du service IRA qui constitue une banque de données payante, spécialisée dans la fourniture des messages aéronautiques aux seules exploitations d'aéronefs qui y ont accès par le réseau Transpac; que, dès lors, la commercialisation des messages TAF et METAR constitue une activité de services au sens des dispositions de l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986;

Sur les marchés en cause:

Considérant que la D.M.N. intervient sur deux marchés distincts, le marché de l'information météorologique grand public sur lequel elle concurrence la S.J.T., d'une part, le marché de l'information météorologique aéronautique, d'autre part, les informations spécifiques de type TAF et METAR délivrées aux exploitants d'aéronefs n'étant pas substituables à celles fournies aux consommateurs sur le kiosque téléphonique;

Sur la position de la D.M.N. sur les deux marchés:

Considérant qu'il ressort des éléments versés au dossier et non contestés par la D.M.N. que cette administration dispose d'une part de l'ordre de 97 p. 100 du marché national de l'information météorologique téléphonée au grand public; qu'en outre le service offert bénéficie en grande partie de la notoriété dont jouit indirectement la D.M.N. par l'intermédiaire des différents médias sous la marque Météo-France, marque à laquelle le public associe consciemment ou inconsciemment l'image du service public; qu'il résulte de ces éléments que la D.M.N. dispose d'une position dominante sur le marché de l'information téléphonée à destination du grand public; que, par ailleurs, les documents produits par la D.M.N. établissent 'qu'il n'y a pas, en France, de véritables 'offreurs privés' d'informations météorologiques aéronautiques qui s'adressent d'emblée à toute personne intéressée, même non usager du secteur aéronautique, à l'exception de la C.A.S.'; qu'il ressort toutefois des informations communiquées par l'entreprise précitée que le service offert, qui se limite à la fourniture de matériel informatique et d'un logiciel permettant d'avoir accès à une base de données située aux Etats-Unis, ne saurait, en raison du nombre restreint de messages proposés et de leur coût élevé, être comparé au service payant proposé par la D.M.N.; qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, ainsi que de l'aide financière dont elle bénéficie en tant que service de l'Etat, que la D.M.N. dispose ainsi d'un monopole de fait sur le marché des messages aéronautiques;

Sur la pratique dénoncée par la société S.J.T.:

Considérant que la société saisissante soutient que le refus que lui oppose la D.M.N. et qui intervient après un projet de collaboration serait révélateur de l'offensive commerciale que mène la D.M.N. (...), corroborée par le lancement d'Allo Météo' et conduirait la D.M.N. à une 'pratique anticoncurrentielle et illégale de protection du très important marché de l'information météorologique'; qu'ainsi le refus de la D.M.N. d'autoriser la S.J.T. à exploiter les messages météorologiques aéronautiques à des fins commerciales serait, en raison de la position dominante que cette administration détiendrait sur le marché national de l'information météorologique, la manifestation d'un abus de position dominante et de l'exploitation abusive d'une situation de dépendance économique dans laquelle la S.J.T. se trouverait;

Considérant que la S.J.T. est en droit de développer un service concurrent de celui de la D.M.N. sur le marché de l'information météorologique grand public; que la D.M.N. ne saurait, sans abuser de sa position dominante, mettre en oeuvre des pratique ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet d'empêcher ou de limiter l'accès de ce marché à d'autres entreprises; que serait constitutif d'un tel abus le fait pour la D.M.N. de priver, directement ou indirectement la S.J.T., son concurrent, de toute source d'information météorologique lui permettant de subsister sur le marché;

Mais considérant, d'une part, qu'en l'espèce, il ressort du dossier que la S.J.T. n'a pas demandé à la D.M.N. la fourniture des messages SYNOP, alors même que la S.J.T. ne conteste pas que ces messages lui permettraient de contribuer à l'élaboration du service qu'elle entend offrir aux consommateurs et qu'il n'est pas contesté que la D.M.N. accepterait de fournir les messages SYNOP, le représentant de cette administration ayant déclaré en séance que Météo France était disposée à les commercialiser;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte de ce qui précède que la D.M.N. qui n'utilise pas les messages TAF et METAR pour la confection de ses propres prévisions météorologiques commercialisées au grand public et qui entend, notamment pour des raisons de sécurité liées aux obligations internationales de l'Etat dans le domaine aéronautique, réserver ces messages aux seuls exploitants d'aéronefs, n'abuse pas de sa position à l'égard de la société S.J.T. en refusant de lui vendre lesdits messages pour un usage commercial,

Décide :

Article unique. - Il n'y a pas lieu de faire application des dispositions du titre III de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986.

Adopté le 13 mai 1992 sur le rapport de M. Jean-René Bourhis, par M. Pineau, vice-président, président la séance, MM. Blaise, Cortesse, Gaillard et Sargos, membres.

Le rapporteur général,  
F. Jenny

Le vice-président, président la séance,  
J. Pineau

---

© Conseil de la concurrence