



Décision n° 95-D-58 du 12 septembre 1995
concernant l'exécution de la décision n° 92-D-35 du 13 mai 1992 relative à une saisine de la
Société du journal téléphoné à l'encontre de la direction de la Météorologie nationale

Le Conseil de la concurrence (section II),

Vu la lettre enregistrée le 22 novembre 1993 sous le numéro R. 14, par laquelle la Société du journal téléphoné (S.J.T.) a saisi le Conseil de la concurrence du dossier relatif à l'exécution de la décision n° 92-D-35 du 13 mai 1992 relative à une saisine de la Société du journal téléphoné à l'encontre de la direction de la Météorologie nationale ;

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

Vu la décision n° 92-D-35 du 13 mai 1992 relative à une saisine de la société S.J.T. du 23 mai 1990 à l'encontre de la direction de la Météorologie nationale (D.M.N.) ;

Vu l'arrêt de la cour d'appel de Paris en date du 18 mars 1993 sur recours contre la décision n° 92-D-35 du 13 mai 1992 du Conseil de la concurrence ;

Vu les observations présentées par Météo-France, la société S.J.T. et le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants de Météo-France et de la société S.J.T. entendus ;

I. - CONSTATATIONS

1. L'injonction adressée à la direction de la Météorologie nationale

A la suite de la saisine de la société S.J.T. en date du 23 mai 1990, le Conseil de la concurrence, par sa décision n° 92-D-35, a considéré :

- qu'en commercialisant des informations météorologiques d'ordre général sur le réseau téléphonique Allô-Météo et des messages de météorologie aéronautique sur le réseau Transpac (interrogations-réponses aéronautiques I.R.A.) et par Minitel : 36-17, METAR, la D.M.N. se livre à des activités de service au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 ;

- que constituent des marchés distincts l'information météorologique grand public, où la D.M.N., en position dominante, se trouve en concurrence avec la société S.J.T., et l'information météorologique aéronautique, où, en tant que service de l'Etat, elle exerce un monopole de fait ;

- qu'en refusant de vendre à la société S.J.T. pour un usage commercial les messages météorologiques d'observation METAR et de prévision TAF élaborés dans le cadre de sa mission d'assistance aéronautique aux pilotes d'aéronef, auxquels elle en réserve l'accès, la D.M.N. n'abuse pas de sa position dominante à l'égard de la société S.J.T.

En conséquence, le conseil a décidé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des dispositions du titre III de l'ordonnance du 1er décembre 1986. Réformant la décision du Conseil de la concurrence, la cour d'appel de Paris a fait injonction à la D.M.N. 'de communiquer à la société S.J.T. dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt les conditions financières, techniques, de sécurité et d'usage auxquelles elle peut lui céder aux fins de rediffusion les messages codés de météorologie aéronautique disponibles sur le système I.R.A.'.

2. L'exécution de l'injonction par la direction de la Météorologie nationale

L'arrêt de la cour d'appel ayant été notifié le 23 mars 1993, le délai de trois mois fixé à la D.M.N. expirait le 23 juin 1993.

La D.M.N., transformée par décret n° 93-861 du 18 juin 1993 en établissement public à caractère administratif sous le nom de Météo-France, a adressé à la société S.J.T. par courrier du 21 juin un document intitulé : 'Conditions techniques, financières, de sécurité et d'usage fixées par l'Etat en cas de rediffusion par une société de droit privé des messages codés produits par la D.M.N. et disponibles sur le système I.R.A.'.

a) Les conditions financières :

La proposition tarifaire figurant à l'article 6 relatif aux conditions financières comporte deux postes :

- le coût du filtre informatique ;
- la redevance de fonctionnement.

Le filtre informatique est un logiciel destiné à filtrer les messages aéronautiques d'origine étrangère, pour limiter l'accès de la société S.J.T. aux messages d'origine française.

L'article 6 précise que le filtre informatique est 'facturé selon le barème des frais de personnels de la D.M.N. pour 1993, augmenté des frais généraux réglementaires' ; il ne contient pas d'indications concernant la durée nécessaire pour développer le logiciel, le taux horaire retenu, la nature et le montant des frais généraux réglementaires.

La redevance de fonctionnement comprend deux éléments :

- un abonnement au système I.R.A. qui comporte une redevance fixe, plus une redevance variable en fonction des interrogations. Les 10 000 premiers messages sont gratuits ; au-delà s'applique un tarif unitaire de 0,13 F. Le montant de la redevance fixe n'est pas indiqué ;
- une participation au financement des messages aéronautiques, calculée au prorata des appels téléphoniques, au taux unitaire de 0,616 F. Cette participation comporte toutefois un plancher et un plafond.

Le plancher est défini de la façon suivante : 'Si le montant calculé... est inférieur à l'application du tarif porté en annexe financière, correspondant au coût des messages Synop en même nombre que les messages METAR acquis par le rediffuseur dans la période, c'est ce dernier tarif qui lui sera facturé.'

L'annexe financière n'est pas jointe. Toutefois, la formule de tarification des messages Synop ayant été transmise antérieurement à l'arrêt de la cour d'appel par la D.M.N. sur demande de la société S.J.T., cette dernière disposait des éléments pour calculer la valeur plancher.

Le plafond est déterminé de la façon suivante : 'Si le montant... atteint ou dépasse moitié du coût de production facturé aux usagers aéronautiques au titre des TAF et METAR, la participation financière sera plafonnée à ladite somme.' Le document ne comporte pas d'indication sur le coût de production qui sert de référence pour calculer la valeur plafond.

L'article 7 du même document prévoit que les prix seront 'révisés annuellement selon la formule réglementaire figurant en annexe financière'. L'annexe financière n'étant pas jointe, la société S.J.T. ne disposait pas des éléments à partir desquels devait être déterminée l'évolution du prix initial.

Par lettre du 7 juillet 1993, la société S.J.T. a réclamé à Météo France l'annexe financière prévue à l'article 6.2.1 du document précité. Par courrier du 13 août 1993, Météo France a transmis à la société S.J.T. le projet d'annexe financière.

Ce document apporte les compléments suivants :

Pour l'élaboration du filtre informatique, le tarif horaire est de 339 F, augmenté des frais généraux de 15 p. 100. Toutefois, aucune indication n'est fournie sur le nombre d'heures, même approximatif, nécessaire pour développer le logiciel.

La redevance de fonctionnement :

- la redevance fixe annuelle, qui fait partie de l'abonnement au système I.R.A., est fixée à 34 500 F H.T.
- la valeur plancher de la participation au financement des messages aéronautiques est calculée à partir de 'l'hypothèse selon laquelle le rediffuseur saisit l'intégralité des messages TAF et METAR disponibles en année pleine et en 1993'. Les modalités de calcul qui reposent sur l'application de la tarification des messages Synop sont développées. Elles aboutissent à un montant minimum de la participation de 2 370 000 F ;

- la valeur plafond est fixée à 76 500 000 F (soit 50 p. 100 du coût de production des TAF et METAR français) ;

- l'abonnement au système I.R.A. et la participation au fonctionnement des messages aéronautiques seront révisés annuellement par application de la formule :

$$P/Po = 0,15 + 0,35 (PsdC/PsdCo) + 0,5 (S/So)$$

dans lesquelles PsdC et PsdCo sont les indices 'produits et services divers' publiés au B.O.C.C.R.F. relatifs à l'année en cours et à l'année de référence. S et So sont les coûts horaires des techniciens relatifs à l'année en cours et à l'année de référence.

b) Les conditions techniques :

Elles sont prévues à l'article 3 du document envoyé le 21 juin 1993 selon les modalités suivantes :

- les messages du service I.R.A. seront mis à disposition à partir d'un serveur installé dans les locaux de la D.M.N. à Toulouse ;

- les messages d'origine étrangère seront filtrés grâce à l'adjonction d'un logiciel au système I.R.A. ;

- l'accès au serveur sera fait par le réseau Transpac selon une procédure d'accès direct, décrite en annexe technique. Cette annexe technique n'est pas jointe au document et n'a pas été adressée ultérieurement.

c) Les conditions de sécurité :

- l'article 5, intitulé 'Obligations du rediffuseur', impose l'incorporation d'un message d'avertissement au début de tout message téléphonique ;

- l'article 10, intitulé 'Audit', organise le contrôle qui sera effectué par Météo-France ;

- l'article 15, intitulé 'Intuitu personae', lie la validité de la convention à la personnalité du dirigeant.

d) Les conditions d'usage :

Selon les explications fournies par Météo-France dans son courrier du 13 août 1993, la condition d'usage correspond à l'article 4 du document transmis le 21 juin 1993 intitulé 'Prestations et prérogatives du service public'. Cet article précise que la D.M.N. pourra fournir 'les messages TAF et METAR des plates-formes aéronautiques françaises sur le territoire métropolitain. La liste de ces plates-formes est donnée dans une annexe technique'. L'annexe technique n'est pas jointe au document transmis le 21 juin 1993 et n'a pas été adressée ultérieurement ;

Dans le préambule du document transmis le 21 juin 1993, Météo-France affirme que 'n'ayant pas la disposition des renseignements ou des prévisions météorologiques internationales qui lui sont communiquées par les autorités étrangères dans le cadre d'accords intéressant directement exclusivement l'aéronautique, (elle) ne saurait les fournir en dehors des usagers de l'aéronautique' ;

Dans son courrier du 13 août 1993, Météo-France justifie sa position en affirmant : 'La cour d'appel a également considéré que la D.M.N. est en droit de 'vérifier les modalités de rediffusion' afin de s'assurer qu'elles ne mettent pas en cause la sécurité aéronautique ; cela implique nécessairement que l'exploitation envisagée soit limitée aux seules données françaises et au seul territoire national sur lequel ce contrôle peut être assuré. Ainsi, la D.M.N. n'entend d'aucune manière excéder sa mission en tant qu'autorité météorologique nationale désignée pour le seul territoire français, au risque d'entamer les droits souverains des autorités nationales étrangères productrices des messages TAF et METAR relatifs à leurs propres territoires.

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

Sur la compétence :

Considérant que Météo-France soutient que le conseil est incompétent pour contrôler l'exécution des injonctions prononcées par la cour d'appel de Paris ; qu'aucun texte ne donne, en effet, compétence au conseil pour apprécier l'exécution d'injonctions prononcées par la cour d'appel, alors que le conseil avait estimé qu'il n'était pas établi que la D.M.N. avait enfreint les dispositions du titre III de l'ordonnance du 1er décembre 1986 ;

Mais considérant qu'en application de l'article 14 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, 'si les mesures et injonctions prévues aux articles 12 et 13 ne sont pas respectées, le conseil peut prononcer une sanction pécuniaire dans les limites fixées à l'article 13' ; qu'il résulte de ces dispositions que le conseil est compétent pour apprécier l'exécution d'injonctions prononcées aussi bien par lui-même que par la cour d'appel de Paris statuant sur recours formé contre une décision du conseil ;

Sur le respect de l'injonction :

Considérant qu'un document intitulé 'Conditions techniques, financières, de sécurité et d'usage fixées par l'Etat en cas de rediffusion par une société de droit privé des messages codés produits par la D.M.N. et disponibles sur le système I.R.A.' a été transmis par Météo-France à la société S.J.T. le 21 juin 1993, soit deux jours avant l'expiration du délai imparti par la cour d'appel de Paris pour que la D.M.N. communique à la société S.J.T. 'les conditions techniques, de sécurité et d'usage auxquelles elle peut lui céder aux fins de rediffusion les messages codés de météorologie aéronautique disponibles sur le système I.R.A.' ;

Considérant que l'annexe financière à laquelle il était fait référence dans l'article 6 du document transmis n'était pas jointe à celui-ci ; que, de même, ni l'annexe technique relative aux fonctions d'accès au serveur de Météo-France, à laquelle il était fait référence dans l'article 3 du document transmis, ni l'annexe technique donnant la liste des plates-formes aéronautiques françaises à partir desquelles sont délivrés les messages TAF et METAR, à laquelle il était fait référence dans l'article 4 de ce document n'étaient jointes à celui-ci ;

Considérant que l'annexe financière n'a été communiquée à la société S.J.T. que le 13 août 1993, soit sept semaines après l'expiration du délai imparti par la cour d'appel à la D.M.N. ; que cette annexe n'indiquait pas à la société S.J.T. le nombre d'heures qui lui seraient facturées pour l'élaboration du filtre informatique destiné à limiter son accès aux messages d'origine française ; que les annexes techniques auxquelles il était fait référence dans le document transmis par Météo-France le 21 juin 1993 et qui n'étaient pas jointes à ce document n'ont pas été transmises à la société S.J.T. ultérieurement ;

Considérant, en premier lieu, que Météo-France fait valoir, d'une part, que les annexes auxquelles il était fait référence dans le document transmis à la société S.J.T. 'devaient compléter les conditions générales au moment de la conclusion de la convention avec l'intéressé', d'autre part, que 'le contenu de ces annexes était toutefois clairement annoncé dans les articles concernés et, en cas de besoin, sur simple demande, la D.M.N. aurait fourni des explications complémentaires' ; qu'elle soutient que l'on ne saurait, par suite, lui reprocher d'"avoir envoyé son 'projet' d'annexe financière à la S.J.T. après l'expiration du délai fixé par la cour, puisque la S.J.T. ne l'a réclamé qu'après expiration de ce délai et que les questions financières et les impératifs de sécurité soulevaient de sérieuses difficultés financières nécessitant, en tout état de cause, un rapprochement des parties pour négocier un contrat à conclure' ;

Considérant, en second lieu, qu'en ce qui concerne la communication de l'annexe technique Météo-France soutient, d'une part, que la S.J.T., qui avait engagé des pourparlers avec la D.M.N. en 1988, 'avait une parfaite connaissance de la procédure d'accès direct au serveur IRA par le réseau Transpac de France Télécom ainsi que des plates-formes aéronautiques françaises' et, d'autre part, que 'la S.J.T. disposait de l'essentiel des informations techniques sur le système et (que) la D.M.N. ne pouvait, à ce stade, établir une annexe technique dont le contenu dépend naturellement du choix de l'installation télématique et informatique retenue par la S.J.T.' ;

Mais considérant qu'il est constant que le document communiqué par Météo-France dans le délai imparti ne comportait ni les éléments chiffrés à partir desquels pouvait être établi le coût du filtre informatique que Météo-France estimait devoir mettre en place pour la cession de messages codés aéronautiques à fin de rediffusion, ni le coût de production facturé aux usagers aéronautiques au titre des messages TAF et METAR, lequel devait selon Météo-France servir de référence pour calculer la valeur plafond de la participation demandée à S.J.T. pour le financement des messages aéronautiques, ni la formule de révision que Météo-France entendait appliquer à la société S.J.T. concernant l'abonnement au système IRA ; que Météo-France peut d'autant moins soutenir que la communication de ces conditions financières posait de sérieuses difficultés nécessitant un rapprochement des parties pour négocier un contrat à conclure qu'elle a transmis la plupart de ces éléments à la société S.J.T., après l'expiration du délai et à la suite d'une réclamation de cette dernière, en dehors de toute négociation contractuelle avec elle ; que l'annexe financière finalement communiquée en août 1993 n'indiquait pas le temps approximatif nécessaire au développement du filtre informatique et ne permettait pas à la société S.J.T. de connaître le coût auquel Météo-France pouvait le facturer ;

Considérant que, dès lors que la cour d'appel de Paris avait enjoint à la D.M.N. de communiquer dans un délai de trois mois à la société S.J.T. les conditions techniques auxquelles elle pouvait céder à cette société les messages codés de météorologie aéronautique disponibles sur le système IRA, Météo-France ne pouvait s'abstenir de procéder à cette communication au motif que la S.J.T. aurait été en possession de ces informations ; qu'en outre Météo-France n'est pas fondée à soutenir que la société S.J.T. avait une parfaite connaissance des plates-formes aéronautiques françaises à partir desquelles sont délivrés les messages TAF et METAR, une liste de ces plates-formes lui ayant été communiquée par la D.M.N. en 1988, dès lors que le représentant de Météo-France a admis en séance que la liste des plates-formes avait pu être modifiée depuis cette époque dans une proportion qu'il a estimée à 10 p. 100 ; que Météo-France n'est pas non plus fondée à soutenir, comme elle l'a fait oralement, qu'elle ne pouvait établir l'annexe technique tant qu'elle ne connaissait pas la liste des plates-formes retenues par la S.J.T. dès lors que cette annexe devait, justement, contenir la liste actualisée des plates-formes de la D.M.N. à partir desquelles la S.J.T. pourrait recevoir les messages TAF et METAR, et permettre, le cas échéant, à cette société de faire un choix ;

Considérant, par ailleurs, que la société S.J.T. soutient que le conseil doit non seulement vérifier si Météo-France a communiqué les conditions énumérées par l'injonction mais aussi apprécier si ces conditions, et en particulier les conditions financières et d'usage, ne présentent pas un caractère dissuasif et abusif ;

Mais considérant que s'il appartient au Conseil de la concurrence, dans le cadre des dispositions de l'article 14 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, de vérifier si les injonctions de communiquer les conditions auxquelles la D.M.N. pouvait céder certains messages à la société S.J.T. ont été exécutées dans le délai prescrit, il ne saurait faire porter son examen sur le caractère éventuellement abusif de ces conditions ; qu'une telle appréciation ne pourrait être effectuée que dans le cadre d'une procédure au fond distincte de la présente procédure ;

Considérant de même qu'il n'appartient pas au conseil, dans le cadre de la procédure engagée sur le fondement de l'article 14 de l'ordonnance, de se prononcer sur le refus de Météo-France de fournir à la S.J.T. les messages TAF et METAR en provenance de l'étranger, dès lors que cette question n'a pas été discutée devant la cour d'appel de Paris ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en communiquant à la S.J.T. avec un retard de sept semaines par rapport au délai prescrit et de façon incomplète les conditions financières auxquelles elle pouvait céder à cette société aux fins de rediffusion les messages codés de météorologie aéronautique disponibles sur le système IRA et ne communiquant pas l'annexe technique mentionnée dans le document transmis à la S.J.T. Météo-France ne s'est pas conformée à l'injonction de la cour d'appel de Paris au respect de laquelle elle était tenue ;

Sur les sanctions :

Considérant qu'aux termes de l'article 14 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 : 'Si les mesures et injonctions prévues aux articles 12 et 13 ne sont pas respectées, le conseil peut prononcer une sanction pécuniaire dans les limites fixées par l'article 13' ; qu'aux termes des deuxième et troisième alinéas de l'article 13 de cette même ordonnance : 'Les sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie et à la situation de l'entreprise ou de l'organisme sanctionné. Elles sont

déterminées individuellement pour chaque entreprise ou organisme sanctionné et de façon motivée pour chaque sanction' ;

Considérant que l'inexécution de l'injonction a empêché la société S.J.T. de connaître l'ensemble des conditions auxquelles elle aurait pu contracter avec Météo-France ; que l'appréciation du dommage porté sur le marché de l'information météorologique grand public doit être appréciée en tenant compte de l'importance de ce marché évalué à 60 millions de francs ; que l'inexécution de l'injonction est d'autant plus grave que la cour d'appel avait relevé dans son arrêt du 18 mars 1993 que l'attitude de la D.M.N. 'empêche la société S.J.T. de développer un service téléphonique de prévision du temps, selon la technologie originale dont elle s'est dotée, au préjudice des clients potentiellement intéressés par une forme et une nature nouvelles d'informations météorologiques' et que plus de deux ans après l'expiration du délai fixé par la cour d'appel, la société S.J.T. ne possède pas l'ensemble des éléments lui permettant de connaître les conditions de cession des messages codés disponibles sur le système I.R.A. ;

Considérant que le montant des recettes commerciales de Météo-France, tel qu'il est défini par l'article 16 du décret du 18 juin 1993, s'est élevé en 1994 à 518 millions de francs ;

Considérant que, dans ces conditions, il y a lieu d'infliger à Météo-France une sanction pécuniaire de 1 million de francs,

Décide :

Article unique. - Il est infligé à Météo-France une sanction pécuniaire de 1 000 000 F.

Délibéré sur le rapport de Mme Mathonnière, par M. Jenny, vice-président, président, et MM. Blaise, Gicquel, Pichon, Robin, Sargos et Urbain, membres.

Le rapporteur général
Marie Picard

Le vice-président, présidant la séance,
Frédéric Jenny