

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 30 juillet 1991

relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE
(Affaire n° IV/32.792 — IATA Cargo Agency Programme)

(91/481/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité ⁽¹⁾, modifié en dernier lieu par l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et notamment ses articles 6 et 8,

vu la demande d'attestation négative et les notifications visant à obtenir une exemption, soumises en vertu des articles 2 et 4 du règlement n° 17 le 7 juillet 1988, le 2 octobre 1989 et le 17 avril 1990, concernant certaines résolutions de l'IATA relatives aux agences de fret,

vu le résumé de la demande et la notification publiés ⁽²⁾ conformément à l'article 19 paragraphe 3 du règlement n° 17,

après consultation du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes,

considérant ce qui suit:

I. LES FAITS

A. Objet de la décision

(1) La présente décision porte sur trois résolutions de l'IATA relatives aux agences de fret:

- la résolution 805: — réglementation du réseau de distribution des agences de fret IATA — Europe,
- la résolution 805d: — commissaire aux agences,
- et
- la résolution 805e: — procédure de réexamen par le commissaire aux agences, («la série de résolutions 805»).

B. Les entreprises: l'IATA et ses membres

(2) L'IATA est une association d'entreprises de transport aérien constituée de 189 membres. Elle a été fondée lors de la conférence internationale des exploitants du transport aérien à La Havane, Cuba, en avril 1945.

(3) Les membres de l'IATA sont classés en deux catégories: les membres actifs et les membres associés. Toute entreprise de transport aérien qui assure un service entre les territoires de deux ou plusieurs États peut devenir membre actif.

(4) Les entreprises sont les 154 membres actifs qui participent à la conférence des agences de fret de l'IATA (Caconf). Trente-cinq membres associés de l'IATA ⁽³⁾ n'offrent pas de services internationaux réguliers et ne participent pas à la Caconf. Les accords les affectent, cependant, parce qu'ils s'y conforment.

C. Le produit: les services des agences de fret

(5) Les résolutions de l'IATA qui font l'objet de la présente décision portent sur les services des agences de fret ou sur la vente de transport de fret aérien par des intermédiaires.

D. Le marché

(6) Selon l'IATA, les recettes d'exploitation totales pour les services internationaux réguliers de fret assurés par toutes les compagnies membres se sont élevées à environ 12,5 milliards de dollars de États-Unis en 1989, sur un total de 70,7 milliards de dollars des États-Unis pour l'ensemble des services (transport, passages, fret, courrier et divers). Les chiffres d'affaires totaux (passagers, marchandises, courrier et autres) des différents membres étaient compris entre 1,5 million et 9 960 millions de dollars des États-Unis. Selon les annexes statistiques du rapport de l'Association of European Airlines (AEA) pour 1988, les recettes totales des compagnies de l'AEA ayant leur siège dans la Communauté ⁽⁴⁾ provenant du trafic international de fret se sont élevées à 4 899 millions de dollars des États-Unis.

(7) Toutes les compagnies membres de l'IATA utilisent l'*agency programme* pour leurs ventes. Les agents de fret accrédités par l'IATA, qui sont à peu près un

⁽¹⁾ JO n° 13 du 21. 2. 1962, p. 204/62.

⁽²⁾ JO n° C 320 du 20. 12. 1990, p. 4.

⁽³⁾ Voir annexe: liste des membres actifs et associés de l'IATA.

⁽⁴⁾ Les transporteurs de la Communauté membres de l'AEA sont Aer Lingus, Air France, Alitalia, British Airways, Iberia, KLM, Lufthansa, Luxair, Olympic, SABENA, SAS, TAP et UTA.

millier dans la Communauté sur un total de 3 000 environ dans le monde, sont en majorité des entreprises indépendantes (on estime entre 300 et 400 le nombre des agents professionnels qui offrent des services de fret international dans la Communauté et qui ne figurent pas au registre des agences de fret IATA). Cependant, il arrive parfois que ces agences appartiennent à un groupe de sociétés. Dans un petit nombre de cas, elles sont sous le contrôle d'entreprises de transports, ferroviaires ou maritimes, ou même de compagnies aériennes membres de l'IATA.

- (8) La vente se présente sous la forme d'un contrat de transport (lettre de transport aérien) remis par les compagnies ou, selon les conditions prévues par les accords, en leur nom par l'agent qu'elles ont accrédité.

Les compagnies possèdent leurs propres bureaux de vente sur les marchés les plus importants mais réalisent, selon certaines estimations, 70 % de leurs ventes en Europe par le truchement des agences de fret IATA, le reste étant assuré par leurs propres bureaux ou leurs intermédiaires attitrés.

E. Les accords

IATA CARGO AGENCY PROGRAMME

Considérations générales

- (9) Le *Cargo Agency programme*, qui est le système mis en place par la Caconf et utilisé par l'IATA pour nommer ses agents pour le transport de marchandises, constitue l'un de ses dispositifs essentiels. L'IATA explique que le programme a pour objectif essentiel de garantir que les agences de fret qui vendent pour le compte des membres de l'IATA sont des agences professionnelles, offrent un service fiable aux expéditeurs et aux compagnies qui les ont désignées, et font preuve de l'intégrité voulue vis-à-vis des marchandises des expéditeurs et de l'argent des compagnies.
- (10) Le programme présente trois caractéristiques essentielles:
- a) l'accréditation: toute personne peut solliciter et obtenir l'autorisation d'assurer la promotion, la vente et le traitement administratif de services de fret aérien en contrepartie d'une rémunération par les membres de l'IATA si elle satisfait à certains critères essentiels et passe des contrats avec ces compagnies;
 - b) des systèmes de règlement des comptes de fret (CASS): ils permettent aux compagnies comme aux agents de réaliser des économies d'échelle et de bénéficier des avantages liés à la normalisation et à l'automatisation de la collecte et de la répartition des sommes dues aux compagnies par les agences de l'IATA;

- c) des programmes de formation: ils aident les agents, qu'ils soient accrédités par l'IATA ou souhaitent le devenir, à parvenir et à se maintenir, sur la base de l'analyse coûts/avantages, au niveau de prestations requis pour aider le client à choisir parmi les services offerts par les compagnies aériennes; cela est particulièrement important pour permettre aux agents d'acquérir la compétence nécessaire au traitement des marchandises dangereuses et à la protection des passagers, des membres de l'équipage et de l'avion sur lequel ces marchandises sont embarquées.

- (11) La gestion du programme est confiée à la division «administration des agences» au sein du secrétariat de l'IATA.

Les résolutions en cause de l'IATA (1)

Qualifications nécessaires à l'accréditation d'un agent de fret IATA et au maintien de son statut

- (12) Toute personne qui possède les licences officielles appropriées, lorsqu'elles sont nécessaires, peut devenir agent de fret IATA accrédité pour le pays où elle exerce ses activités, en en faisant la demande selon la forme prescrite à l'administration des agences de l'IATA et à condition de posséder les qualifications décrites ci-après. Pour conserver son statut, un agent accrédité doit garder ces qualifications. Dans ce contexte, le terme «candidat» utilisé ci-après désigne aussi un agent déjà accrédité.
- (13) Le candidat présente des états financiers produits de manière autonome et élaborés selon des pratiques comptables locales, telles qu'elles sont précisées et publiées par l'organe IATA chargé de l'accréditation. Ces états font l'objet d'une évaluation sur la base de la méthodologie et des normes définies de temps à autre par l'organe en question. Pour obtenir une appréciation satisfaisante, le candidat peut être invité à fournir des moyens financiers supplémentaires sous la forme d'une augmentation de ses fonds propres, d'une garantie bancaire ou d'une assurance. Si la situation financière d'un agent fait l'objet d'un réexamen et si celui-ci n'est pas en mesure de répondre aux conditions financières, il est tenu compte des variations normales de l'activité et l'agent se verra accorder une période raisonnable pour satisfaire à ces conditions.
- (14) Le candidat doit employer, partout où il prépare ses expéditions «prêtes au transport», un personnel qualifié et travaillant à plein temps pour assurer les services et fonctions de manutention prévus par l'IATA. Il doit fournir la preuve que:

(1) Sauf indication contraire, les dispositions ci-dessus sont celles de la résolution 805.

- a) deux de ces personnes sont en possession d'un diplôme de base attestant qu'elles ont reçu une formation appropriée;
- b) deux de ces personnes, lors de la demande d'enregistrement et à tout moment par la suite:
- i) sont en possession, depuis moins de deux ans, d'un diplôme IATA/FIATA (Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés) avancé comprenant une formation à la manutention des marchandises dangereuses ou
 - ii) ont suivi, durant les deux années précédentes, un stage de formation équivalent sur les marchandises dangereuses auprès d'une compagnie membre de l'IATA ou tout autre cours sur le même thème organisé par une autre entité et reconnu par l'IATA.
- (15) Dans le pays concerné, le candidat doit:
- a) disposer d'au moins un bureau (ou d'un service) consacré à la promotion et à la vente de transport aérien international de fret par les compagnies membres de l'IATA et au traitement des expéditions qui s'y rapportent;
 - b) avoir une assurance adéquate pour couvrir sa responsabilité en cas de dommages ou pertes survenant aux marchandises de l'expéditeur.
- (16) Le candidat doit disposer des locaux, du personnel et de l'équipement nécessaires pour offrir les services minimaux suivants:
- a) indiquer les tarifs, les frais annexes et les conditions se rapportant à ces tarifs ou frais annexes;
 - b) aider les clients à remplir les formalités exigées pour le transport du fret par avion, y compris les réservations;
 - c) livrer (ou faire le nécessaire pour faire livrer) les expéditions à tout aéroport désigné par la compagnie aux fins de l'acceptation générale de toutes les expéditions prêtes au transport;
 - d) accepter de transporter et de livrer (ou de faire le nécessaire pour faire livrer) à une compagnie des marchandises dangereuses conformément aux règlements y afférents;
 - e) percevoir les frais de transport des clients et remettre les sommes dues aux transporteurs.
- (17) Si la loi l'exige, l'agent doit être en possession d'une licence valable l'autorisant à exercer son activité. La suspension ou le retrait de cette licence déclenche une procédure de révision de l'agrément détenu par l'agent.
- (18) Le candidat ne peut utiliser une raison sociale qui soit:
- a) identique à celle d'une compagnie membre de l'IATA ou à «IATA», ou si proche qu'elle peut prêter à confusion;
 - b) identique à celle d'un autre agent de fret IATA dans le même pays; cette interdiction ne s'applique toutefois pas aux personnes inscrites sur la liste des agences de fret avant le 1^{er} avril 1984.
- Le lieu d'activité ne doit pas pouvoir être confondu avec celui d'un membre de l'IATA.
- (19) Le candidat, ses cadres dirigeants, ses principaux actionnaires (et les personnes au nom desquelles ils agissent), ses directeurs, administrateurs ou gestionnaires ne doivent pas avoir été reconnus coupables de violation délibérée des obligations fiduciaires qui leur incombent dans leurs activités et ne doivent pas être des faillis non réhabilités.
- #### Modalités d'accréditation
- (20) Le candidat doit remplir un formulaire de demande et le remettre à l'administrateur des agences de l'IATA, accompagné des documents et états financiers nécessaires et des droits, dont les frais de dossier, les droits d'entrée et les premiers droits d'agence annuels. L'administrateur peut inviter le candidat à fournir des renseignements complémentaires.
- (21) L'administrateur publie une liste des demandes reçues pour que les membres de l'IATA puissent, dans les trente jours, fournir des preuves et indiquer les motifs pour lesquels le candidat ne possède pas, à leur avis, les qualifications requises. Dans cette hypothèse, le candidat en est informé et invité à présenter ses observations.
- (22) Une décision doit être prise dans les quarante-cinq jours suivant la publication de la liste. Cette décision doit être notifiée par écrit au candidat dans les meilleurs délais. En cas de décision défavorable, le candidat doit être clairement informé des motifs pour lesquels sa demande a été rejetée.
- (23) Un candidat dont la demande a été rejetée peut, dans les trente jours suivant la notification de la décision, demander que celle-ci soit reconsidérée et après, si nécessaire, invoquer la procédure de réexamen par le commissaire aux agences mentionnée dans la résolution 805d (voir le considérant 32 ci-après).
- (24) Les candidats dont la candidature est acceptée sont inscrits sur la liste des agences de fret IATA; le directeur général de l'IATA passe un contrat d'agence de fret avec chaque personne ayant été enregistrée en qualité d'agent. L'administrateur des agences fait connaître immédiatement à toutes les compagnies

aériennes le nom des personnes avec lesquelles un contrat d'agence de fret a été passé ainsi que la date de ce contrat. L'administrateur des agences doit tenir à jour, publier et diffuser de temps en temps une liste des agences de fret contenant le nom de toutes les personnes avec lesquelles le directeur général a signé un tel contrat.

- (25) Une compagnie aérienne membre de l'IATA peut nommer un agent figurant sur la liste des agences de fret des deux manières suivantes:
- i) soit en donnant par écrit à l'administrateur des agences une autorisation générale lui permettant de nommer n'importe lequel des agents. L'administrateur publie de temps à autre la liste des membres ayant déposé une telle autorisation générale;
 - ii) soit en informant cet agent par écrit, avec copie à l'administrateur des agences, qu'elle le désigne spécifiquement comme agent.
- (26) Tout membre ayant désigné un agent peut annuler cette nomination en informant l'agent de cette décision par écrit, avec copie à l'administrateur des agences.
- (27) Les compagnies aériennes peuvent, si elles le souhaitent, fournir les lettres de transport aérien aux agents. Elles ont également la faculté d'autoriser l'agent à émettre en leur nom des lettres de transport aérien neutres.

Paiement des commissions

- (28) Les agents dûment désignés par des membres de l'IATA reçoivent une commission pour la vente de transports aériens internationaux de fret et/ou la manutention qui s'y rapporte, selon un pourcentage fixé à intervalles irréguliers par les différentes compagnies. La résolution 805 définit les modalités du calcul de cette commission ainsi que les règles applicables aux ventes intercompagnies, au paiement de commissions aux agents ayant déposé une demande d'accréditation, aux tâches dont l'agent doit s'acquitter pour prétendre à cette commission (acceptation et livraison des marchandises, établissement des lettres de transport aérien et perception des paiements), aux agents implantés dans le pays de destination, au transport par affrètement, au transport gouvernemental et au remboursement des frais de transport. Le fractionnement des commissions à l'avantage de l'expéditeur n'est pas interdit.

Dispositions administratives

- (29) La résolution 805 contient également des dispositions techniques et administratives concernant la perception des paiements et leur transfert — par l'intermédiaire du CASS ou directement — aux compagnies aériennes et des clauses relatives au changement de propriété, de statut juridique, de nom ou d'adresse.

Procédures applicables en cas de litige

- (30) Si, à tout moment après avoir reçu d'une compagnie membre une déclaration de défaut concernant tel ou tel agent, l'administrateur des agences apprend qu'un litige datant de la période pour laquelle l'avis d'irrégularité a été envoyé et/ou de périodes précédentes oppose ce membre et cet agent, il est tenu de suspendre ou d'annuler, selon le cas, la déclaration de défaut. En cas d'annulation, l'administrateur des agences doit mettre fin à la procédure engagée contre l'agent et en informer tous les membres ainsi que la direction du CASS s'il y a lieu. Dès réception de cet avis, les membres doivent régler à l'agent toute commission qui avait été retenue. L'avis d'irrégularité ayant donné lieu à la déclaration de défaut suspendue ou annulée doit être retiré par l'administrateur des agences. Lorsque la déclaration de défaut résulte d'une erreur et que le membre en informe l'administrateur des agences en lui fournissant toutes les précisions nécessaires par écrit, l'administrateur des agences doit annuler la déclaration de défaut et enclencher la procédure décrite plus haut.

Mesures affectant la situation des agents

- (31) Les agents peuvent renoncer à leur accréditation ou être radiés de la liste par l'IATA pour les raisons indiquées dans la résolution 805 (par exemple s'ils ne possèdent plus les qualifications requises pour conserver leur qualité d'agent, en cas de défaut de paiement ou d'irrégularité, s'ils viennent à perdre leur licence dans les pays où une autorisation d'exercer est nécessaire, etc.). Ils peuvent également faire l'objet d'une suspension ou d'un blâme. Les modalités et les conséquences des différentes situations sont précisées.

Réexamen des décisions de l'administrateur des agences de l'IATA qui affectent les candidats et les agents, et réexamen de la situation des agents

- (32) Les décisions concernant les candidats et les agents, qui ont été prises par les organes compétents de l'IATA, peuvent être réexaminées en première instance par un commissaire de l'IATA désigné à cet effet, conformément à la résolution 805d, lequel réexamine également la position des agents lorsqu'il est saisi d'un grief par l'administrateur des agences de l'IATA. Les décisions du commissaire sont, pour leur part, soumises à une procédure d'arbitrage. Les modalités de réexamen par le commissaire sont indiquées dans la résolution 805e. Les modalités de réexamen par le biais de la procédure d'arbitrage figurent dans la résolution 805.

Réexamen des décisions des membres

- (33) La résolution 805 prévoit la possibilité de faire réexaminer les décisions des membres de l'IATA concernant les agents. En conséquence, un agent s'estimant lésé par la décision d'un membre qui:

- a) refuse de le désigner;
- b) met fin à sa désignation;
- c) refuse:
 - i) de lui fournir un stock de ses lettres de transport aérien;
 - ii) de l'autoriser à émettre en son nom des lettres de transport aérien neutres;
- d) lui retire:
 - i) le stock de lettres de transport aérien qu'il lui a fourni;
 - ii) son autorisation d'émettre en son nom des lettres de transport aérien neutres,

ce qui a pour effet de nuire aux intérêts commerciaux de cet agent au point de mettre son activité en péril, a le droit de se faire communiquer les critères appliqués par ce membre pour la désignation des agents ou les raisons du refus ou du retrait. Si l'agent considère ces motifs comme déraisonnables, il doit en premier lieu demander à ce membre des éclaircissements et essayer d'obtenir satisfaction. Si cela ne permet pas de régler la question, l'agent a le droit de faire réexaminer la décision du membre par le commissaire aux agences. Lorsque la décision du membre de mettre fin à la désignation de l'agent en question, de lui retirer le stock de lettres de transport aérien ou l'autorisation d'émettre des lettres neutres a été prise en application des dispositions collectives de la résolution 805, le droit de l'agent de faire réexaminer la décision ne doit pas être exercé contre le membre considéré individuellement, mais conformément aux dispositions spécifiques en vigueur et à la résolution 805c.

Mise en œuvre

- (34) Les résolutions 805, 805d et 805e seront mises en œuvre dans tous les États membres au plus tard le 1^{er} juillet 1991.

En même temps, les régimes instaurés par les résolutions IATA des séries 801 et 803 cesseront de s'appliquer aux agents dont le siège d'activité se situe dans la Communauté.

F. Les résolutions de la série 805 par rapport aux régimes antérieurs

- (35) Dans sa première demande du 7 juillet 1988, l'IATA a notifié plusieurs résolutions concernant l'IATA Cargo

Agency Programme qui consistent principalement dans la série de résolutions 801, à savoir:

- la résolution 801: — réglementation relative à l'administration des agences de fret,
- et
- la résolution 801a: — contrat d'agence de fret.

- (36) Après avoir présenté cette demande, la conférence des agences de fret de l'IATA a adopté la série de résolutions 803 remplaçant les résolutions 801 et introduisant un certain nombre de changements substantiels dans les accords de l'IATA relatifs aux agences de fret. Ces nouvelles résolutions ont été notifiées le 2 octobre 1989. Selon l'IATA, elles étaient conçues dans un but d'ajustement aux mutations de l'environnement réglementaire et tenaient compte, notamment, des préoccupations de la Commission concernant les agents de fret.

- (37) Dans sa lettre du 17 avril 1990, l'IATA a notifié une nouvelle série de résolutions, la série 805, appelée à remplacer les résolutions 803 comme régime fondamental applicable dans la Communauté européenne. Ces résolutions apportaient un certain nombre de changements par rapport aux dispositions des résolutions précédentes, dont une bonne partie à l'instigation de la Commission.

- (38) Par rapport aux résolutions de la série 801 et aux résolutions de la série 803, les résolutions de la série 805 ont éliminé un certain nombre de restrictions imposées aux agents:

- il n'y a pas de «critère de productivité», c'est-à-dire l'obligation pour les candidats de réaliser un chiffre d'affaires minimal pour obtenir l'accréditation de l'IATA,
- les exigences en matière d'effectifs ont été adaptées dans la mesure requise pour offrir un service fiable aux consommateurs. La Commission a admis les arguments de l'IATA selon lesquels deux membres du personnel sont nécessaires là où les agents de fret exercent des activités de manutention de marchandises dangereuses. Le transport international de marchandises suppose un grand nombre de participants, des documents complexes et la manutention de marchandises dangereuses. C'est pourquoi les agents doivent non seulement réussir à vendre du transport, mais également offrir un service fiable pour la manutention des expéditions et précis dans l'élaboration des documents,
- le fractionnement des commissions à l'avantage du consommateur n'est pas interdit,
- les paiements autres qu'en espèces aux agents ne sont pas interdits (avantages en nature),
- les procédures d'accréditation ont été raccourcies,
- les règles concernant les locaux ont été assouplies de manière à permettre aux services intérieurs de fret aérien des sociétés commerciales d'obtenir l'accréditation de l'IATA. En particulier, l'exigence contenue dans la résolution 801 selon laquelle, pour obtenir l'accréditation de l'IATA, un candi-

dat doit «être accessible au public» a été supprimée de la résolution 805,

- toute personne, et non seulement les agents déjà établis, peut obtenir l'accréditation de l'IATA si elle satisfait aux critères fixés,
- les restrictions du droit des agents de vendre du transport aérien de marchandises par affrètement ont été supprimées,
- une procédure neutre de révision et d'arbitrage a été instituée qui permettra aux agents de contester les décisions qui pourraient entraver leurs activités commerciales. Cette procédure revêt un intérêt particulier dans le cas des décisions prises à titre individuel par les transporteurs dominants.

- (39) L'un des autres progrès majeurs réalisés consiste dans l'élimination des accords d'exclusivité du *cargo agency programme*. Les agents de l'IATA sont désormais autorisés à travailler pour des compagnies non membres de l'IATA ou des compagnies *charter*, ou pour des compagnies de l'IATA sur une base bilatérale, les compagnies aériennes étant autorisées à passer des accords avec des agents non accrédités par l'IATA.

G. Observations des tiers intéressés

- (40) La Commission a reçu des observations de la part de plusieurs associations de commissionnaires de transport, à savoir la Bundesverband Spedition und Lagerei e. V. — (BSL) — lettre du 14 janvier 1991 —, la Belgian Air Freight Industry — (BAFI) — lettre du 15 janvier 1991, la Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés — (FIATA) — lettre du 17 janvier 1991 — et le Comité de liaison européen des commissionnaires et auxiliaires de transport du marché commun — (CLECAT) — lettre du 17 janvier 1991.

S'ils soutiennent globalement les intentions de la Commission exprimées dans la communication qu'elle a faite conformément à l'article 19 paragraphe 3 du règlement n° 17, les commissionnaires de transport ont critiqué l'omission de la condition selon laquelle, pour obtenir l'accréditation, un candidat doit être «ouvert au public». Ils font valoir que les agents internes d'une société ne doivent pas avoir accès au programme de l'IATA.

En outre, ils estiment que la suppression de cette exigence pourrait comporter une restriction du commerce, une discrimination entre les chargeurs et des risques pour la sécurité des avions.

Ils font valoir par ailleurs que les compagnies de l'IATA réalisent non pas 70 %, mais jusqu'à 95 % de leurs ventes en Europe par l'intermédiaire des agents de fret de l'IATA, et qu'ils ne bénéficient pas des CASS — les systèmes de règlement des comptes de fret de l'IATA (voir le considérant 10) —, étant donné que ces avantages sont limités aux compagnies aériennes. Les commissionnaires ne sont toutefois pas opposés aux CASS parce que ces systèmes ne présentent pas d'inconvénients.

La Commission a examiné les observations présentées par les commissionnaires de transport au sujet de la suppression, par l'IATA, dans la résolution 805, de la condition selon laquelle, pour obtenir l'accréditation, un candidat doit être «ouvert au public». Ni les transporteurs de l'IATA ni les chargeurs n'étaient opposés à la suppression de cette exigence. La Commission estime que celle-ci pourrait être utilisée pour refuser l'accréditation à des sociétés qui rempliraient les autres conditions objectives, ce qui ne serait pas légitime.

En outre, l'expérience a révélé qu'une fois engagées dans l'activité d'agence de fret aérien, les sociétés commerciales et industrielles développaient et ouvraient au public leurs propres agences, augmentant ainsi le nombre de points de vente à l'avantage des autres chargeurs.

Par conséquent, la Commission ne partage pas le point de vue exprimé à ce sujet par les commissionnaires de transport. En ce qui concerne les CASS, la Commission a tenu compte de leurs observations dans sa décision.

II. APPRÉCIATION JURIDIQUE

- (41) Les accords entre compagnies aériennes membres de l'IATA visés au titre I tombent sous le coup de l'article 85 paragraphe 1 étant donné qu'ils restreignent le jeu de la concurrence et affectent le commerce entre États membres. Ils ne peuvent donc obtenir d'attestation négative comme le demande l'IATA. Ils peuvent néanmoins être exemptés au titre de l'article 85 paragraphe 3.

A. L'article 85 paragraphe 1

- (42) Les compagnies aériennes membres de l'IATA sont des entreprises au sens de l'article 85 paragraphe 1; les accords qu'elles ont passés et qui sont transcrits dans la série de résolutions 805 de l'IATA constituent des accords et décisions d'une association d'entreprises tombant sous le coup de cet article.
- a) *Les accords ont pour objet et pour effet de restreindre la concurrence*
- (43) Les accords et décisions susmentionnés restreignent la concurrence entre les différentes compagnies aériennes membres de l'IATA au niveau de la distribution de leurs services de transport de fret aérien, à partir du moment où celles-ci conviennent d'appliquer collectivement un système de distribution identique pour une part très importante de leurs ventes. Bien que le système sélectif ne soit pas exclusif pour les agents ou les transporteurs et qu'aucune limitation territoriale ne soit imposée aux agents, le programme de l'IATA est en fait le canal de distribution préféré de la plupart des compagnies aériennes. Les politiques de distribution sont par conséquent alignées dans une certaine mesure sur celle de la plupart des autres compagnies pour une part importante de leurs activités.

(44) Le système de distribution et de vente convenu par les compagnies aériennes membres de l'IATA restreint la concurrence en ce qu'il laisse peu de place à d'autres formes de distribution fondées sur la politique différente qui pourrait être adoptée individuellement par les compagnies de l'IATA, et se concrétise par une structure de vente assez rigide. Si le système IATA n'existait pas, chaque compagnie aurait son propre réseau d'agents, qui différerait normalement de celui de ses concurrents. Il en résulterait une concurrence accrue à la fois entre les agents et entre les compagnies aériennes.

(45) Les résolutions ont également une incidence majeure sur la collectivité des commissionnaires de transport de fret dans la Communauté et créent une structure plus rigide que les systèmes bilatéraux qui introduiraient des éléments de concurrence plus forts dans la distribution.

(46) Troisièmement, la concurrence entre agents sera affectée, bien que le fractionnement des commissions avec les clients (chargeurs) soit autorisé. Tout système de distribution collectif dans lequel les critères de sélection sont homogènes comporte un certain élément de restriction de la concurrence. Par conséquent, la concurrence pour les ventes entre agents spécialisés comme ceux de l'IATA restera forcément plus limitée qu'elle ne le serait sinon.

En outre, la concurrence avec des agents non accrédités par l'IATA ou avec d'autres participants au marché de la distribution en dehors du cadre de l'IATA sera faussée parce que l'affiliation au système collectif d'agences de l'IATA confère à certains agents un avantage artificiel par rapport aux distributeurs extérieurs au système.

(47) Eu égard aux considérations qui précèdent, il ne fait guère de doute que les résolutions en cause de l'IATA affectent la structure de la concurrence sur l'ensemble du marché de la Communauté aux trois niveaux mentionnés plus haut.

b) *L'effet sur le commerce entre États membres*

(48) Les résolutions en cause de l'IATA visent des services pour lesquels il existe un commerce substantiel dans la Communauté, ainsi qu'il ressort des considérants 6, 7 et 8.

Par conséquent, les accords ont un effet sur le commerce intracommunautaire dans la mesure où ils ont une incidence substantielle sur toute la structure de la concurrence.

B. L'article 85 paragraphe 3

(49) Les résolutions en cause de l'IATA remplissent les conditions de l'exemption prévue par l'article 85 paragraphe 3. Elles contribuent à améliorer la production et la distribution des produits et à promouvoir le progrès technique et économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en

résulte. Elles n'imposent pas aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs ni ne donnent aux entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence.

L'amélioration de la production et de la distribution, la promotion du progrès technique et économique

(50) Les résolutions permettent une gestion centrale des agents de l'IATA ainsi qu'une réduction des coûts de gestion, par les compagnies aériennes, de leurs agents de distribution; un grand nombre de compagnies aériennes ne pourraient pas se permettre de gérer un vaste réseau d'agents et les compagnies aériennes petites et moyennes, en particulier, considèrent le système d'agence de l'IATA comme irremplaçable. Ces avantages sont particulièrement intéressants pour les compagnies qui ont des activités internationales de grande ampleur, puisque le système fournit un accès au marché qui serait sinon difficile et coûteux. Grâce à un seul accord type passé avec l'IATA, un agent dont l'autorisation de représenter les membres de l'IATA est reconnu après une appréciation adéquate, peut délivrer des lettres de transport aérien au nom de tout membre qu'il a désigné. Le système encourage des normes universelles pour la vente des produits des compagnies aériennes et préserve l'intégrité financière des débouchés du marché. Par la sécurité qu'il apporte, il protège en outre les voyageurs qui se déplacent parfois sur des avions qui transportent du fret aérien.

(51) Le système mis en place par la série de résolution 805 de l'IATA contribue à améliorer la distribution des produits de transport aérien:

a) en offrant à chaque compagnie membre les avantages des économies d'échelle, à savoir:

- déterminer et accréditer des points de vente adéquats,
- standardiser les relations contractuelles avec les agents,
- promouvoir des normes élevées de compétence et de fiabilité dans le secteur de la distribution;

b) en offrant aux agents:

- une procédure d'accréditation plus courte sur des bases non discriminatoires,
- une relation contractuelle simplifiée avec toutes les compagnies aériennes membres de l'IATA,
- une capacité immédiate de vendre les services de la plupart des compagnies aériennes,

- une procédure simplifiée de gestion et de rapport,
- l'accès du personnel à une formation professionnelle,
- une procédure automatique pour une solution équilibrée aux litiges avec les compagnies aériennes, par le renvoi de ces litiges devant une commission d'arbitrage neutre,
- le soutien professionnel du secrétariat de l'IATA (publications, conseils, programmes de formation, etc.),
- la qualité professionnelle qui accompagne l'accréditation de l'IATA.

Les avantages pour les utilisateurs

- (52) Le système de l'IATA présenté par la série de résolutions 805 réserve aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte de la manière suivante:
- a) les normes techniques/opérationnelles requises des agents pour démontrer leur fiabilité (viabilité financière, qualifications et expérience du personnel, y compris la compétence dans la manutention des marchandises dangereuses, le caractère adéquat des locaux et des équipements de manutention);
 - b) le vaste choix d'agents de l'IATA (environ 1 000 dans l'ensemble de la Communauté et leur nombre augmentera à la suite de l'application des critères de la résolution 805);
 - c) l'accès aux agents qui représentent un grand nombre de compagnies aériennes desservant la gamme la plus vaste de destinations;
 - d) le développement de la concurrence entre agents de l'IATA, du fait qu'ils pourront accorder des rabais sur leur commission.

Le caractère indispensable des restrictions

- (53) La normalisation et les économies d'échelle réalisées par le système instauré par les résolutions ne pourraient être obtenues sans un système international uniforme. En effet, le système IATA se fonde sur le nombre élevé de compagnies et d'agents qui y participent. C'est de cette caractéristique que découlent ses aspects restrictifs, mais également ses effets avantageux. L'un et l'autre sont indissociables.

L'élimination de la concurrence

- (54) La concurrence entre compagnies aériennes au niveau de la distribution n'est pas éliminée par le système mis en place par les résolutions de la série 805 de l'IATA.

Les compagnies aériennes ne sont pas empêchées d'offrir aux agents la rémunération — commission ou autre — qu'elles considèrent comme adéquate. Elles peuvent en outre effectuer leurs propres ventes et établir leur propre réseau de distribution sur une base bilatérale, dans des conditions qui s'écartent de celles qui sont convenues dans le système IATA.

- (55) Ainsi qu'il est dit au considérant 54, les compagnies aériennes peuvent réaliser, et réalisent d'ailleurs, une partie de leurs ventes par des canaux parallèles concurrents. La concurrence n'est pas éliminée par les résolutions qui n'imposent aucune exclusivité aux parties intéressées. Les agents sont notamment autorisés à vendre du transport sur des compagnies non membres de l'IATA et sur des compagnies *charter*.

- (56) Il subsistera une concurrence substantielle entre les agents, de l'IATA ou non, et qu'ils soient désignés sur une base multilatérale ou bilatérale. En fait, les agents de l'IATA se feront la concurrence non seulement en offrant un service meilleur à leurs usagers, mais également en partageant les commissions avec eux. Ils feront également la concurrence des agents qui ne sont pas de l'IATA. Il est également possible que certains agents accrédités par l'IATA passent des accords bilatéraux avec des compagnies de l'IATA et fassent la concurrence, en dehors du cadre de l'IATA, à d'autres agents accrédités par l'IATA.

- (57) À cet égard, la Commission considère pour conclure que la concurrence n'est pas éliminée par le système de l'IATA parce qu'il existe, parallèlement à celui-ci, des méthodes de distribution déjà mises en œuvre ou qui le seront, qui se fondent sur des politiques différentes et se développeront dans le cadre de la libération progressive du marché européen des services en général et des agences de transport aérien en particulier.

Incidence économique et structurelle des résolutions en cause

- (58) Le régime mis en place par les résolutions 805, 805d et 805e de l'IATA va dans le sens de la libéralisation, répond mieux aux réalités du marché que les résolutions antérieures et a été favorisé par l'intervention de la Commission à la suite des notifications de l'IATA.

- (59) Toutes ces modifications ont eu pour effet de rendre la relation entre les agents et les compagnies aériennes de l'IATA plus équilibrées et de faciliter l'accès à l'activité des agences de fret aérien pour les membres de l'IATA, sans rien perdre de la compétence ou de la fiabilité des agents. De ce fait, il est probable que les points de vente augmenteront en nombre, à l'avantage des usagers, qui bénéficieront également de la concurrence accrue entre les agents.

(60) La Commission estime que le système mis en place par les résolutions 805 doit prévenir tout risque d'abus ou d'application discriminatoire de la procédure qu'elles prévoient. À cet égard, on notera que tout refus d'approbation opposé à une personne qui remplit les critères requis serait discriminatoire et qu'une mise en œuvre à l'échelon local ne doit pas s'écarter de ces critères.

(61) À un moment où le transport de fret aérien se développe et que le transport aérien européen se libéralise, le programme de fret prévu par la série de résolutions 805 peut contribuer dans une mesure non négligeable à rendre le marché plus fluide à l'avantage des compagnies aériennes comme des agents et des usagers.

Durée de l'exemption

(62) L'article 8 paragraphe 1 du règlement n° 17 prévoit que les exemptions au titre de l'article 85 paragraphe 3 sont accordées pour une durée déterminée et peuvent être assorties de conditions et de charges.

(63) La Commission ne juge pas nécessaire d'imposer des conditions ou des charges. Elle surveillera toutefois étroitement le fonctionnement du système avant l'expiration de cette exemption pour examiner si, en cas de demande de renouvellement, elle pourrait prendre une décision favorable.

(64) Eu égard à la nature des accords et des décisions en cause, la Commission considère que la durée de l'exemption qui répond aux objectifs énumérés à l'article 85 paragraphe 3 doit être de dix ans à compter de la date de la première notification, c'est-à-dire qu'elle doit expirer le 6 juillet 1998,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Conformément à l'article 85 paragraphe 3, les dispositions de l'article 85 paragraphe 1 du traité CEE sont déclarées inapplicables pour la période du 7 juillet 1988 au 6 juillet 1998 aux résolutions 805, 805d et 805e de l'IATA.

Article 2

L'association internationale du transport aérien et les entreprises énumérées à l'annexe sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 30 juillet 1991.

Par la Commission

Leon BRITTAN

Vice-président

ANNEXE

Membres de l'International Air Transport Association (IATA)

*[189 membres (154 actifs et 35 associés) au 15 février 1990]**Membres actifs*

Adria Airways	British Midland Airways Ltd
Aer Lingus plc	Brymon Airways
Aeroflot Soviet Airlines	Cameroon Airlines
Aerolíneas Argentinas	Canadian Airlines International Ltd
Aerolineas Nicaraguenses SA (AERONICA)	Caribbean Air Cargo Company Ltd
Aerovias de México SA de CV (AEROMEXICO)	Ceskoslovenske Aerolinie (CSA)
Aerovias Nacionales de Colombia SA (AVIANCA)	Compañía Mexicana de Aviación SA de CV (MEXICANA)
Affretair (PVT) Ltd	Continental Airlines Inc.
Air Afrique	Cook Islands International Airlines Ltd
Air Algérie	Crossair
Air Botswana	Cruzeiro do Sul SA — Serviços Aéreos
Air Bremen GmbH & Co.	Cyprus Airways Ltd
Air Bridge Carriers Ltd	Dan-Air Services Ltd
Air Canada	Delta Air Regionalflugverkehr GmbH
Air Europe Ltd	Democratic Yemen Airlines (ALYEMOA)
Air France	Deutsche Lufthansa AG (LUFTHANSA)
Air Gabon	Eastern Air Lines Inc.
Air Guinée	Egyptair
Air Jamaica Ltd	El Al Israel Airlines Ltd
Air Littoral	Emirates
Air Madagascar	Empresa Consolidada Cubana de Aviación (CUBANA)
Air Malawi Ltd	Empresa de Transporte Aéreo del Perú (AE- ROPERU)
Air Malta Company Ltd	Empresa Ecuatoriana de Aviación SA (ECUATORIANA)
Air Martinique	Ethiopian Airlines Corporation
Air Mauritius	Federal Express Corporation
Air New Zealand Ltd	Finnair Oy
Air Niugini	Friendly Islands Airways Ltd
Air Pacific Ltd	Gambia Air Shuttle Ltd
Air Seychelles Ltd	Garuda Indonesia
Air Tanzania Corporation	German Wings Luftfahrtunternehmen GmbH
Air Tungaru Corporation	Ghana Airways Corporation
Air UK	Gulf Air Company GSC
Air Zaïre	Hong Kong Dragon Airlines Ltd (DRAGONAIR)
Air Zimbabwe Corporation	IBERIA, Líneas Aéreas de España SA
Air India	Icelandair
Airline of the Marshall Islands	Indian Airlines
Alaska Airlines Inc.	Iran Air, The Airline of the Islamic Republic of Iran
Alisarda SpA	Iraqi Airways
Alitalia — Linee Aeree Italiane SpA	Jamahiriya Libyan Arab Airlines
All Nippon Airways Co., Ltd	Japan Airlines Co. Ltd
American Airlines Inc.	Japan Air System Co. Ltd
America West Airlines, Inc.	Jugoslovenski Aerotransport (JAT)
Ariana Afghan Airlines Co. Ltd	Kenya Airways Ltd
Austrian Airlines	KLM Royal Dutch Airlines
Balkan Bulgarian Airlines	Korean Air
Berlin European UK Ltd	Kuwait Airways Corporation
Birmingham European Airways plc	LAM — Linhas Aéreas de Moçambique
Braathens SAFE	
British Airways plc	

Lauda Air Luftfahrt AG
 Lesotho Airways Corporation
 Línea Aérea del Cobre SA (LADECO)
 Línea Aérea Nacional — Chile SA
 (LAN-CHILE)
 Líneas Aéreas Costarricenses SA (LACSA)
 Líneas Aéreas Paraguayas — LAP
 Lloyd Aéreo Boliviano SA (LAB)
 Loganair Ltd
 London City Airways
 MALEV — Hungarian Airlines
 Manx Airlines Ltd
 Middle East Airlines Airliban (MEA)
 Nationair Canada
 NFD Luftverkehrs AG
 Nigeria Airways Ltd
 Nippon Cargo Airlines (NCA)
 Olympic Airways, SA
 Pakistan International Airlines Corp. (PIA)
 Pan American World Airways, Inc.
 Philippine Airlines Inc.
 PLUNA — Primeras Líneas Uruguayas
 de Navegación Aérea
 Polskie Linie Lotnicze (LOT)
 Polynesian Airlines Ltd
 Qantas Airways Ltd
 Royal Air Maroc
 Royal Jordanian (ALIA — The Royal
 Jordanian Airline)
 Royal Swazi National Airways Corp. Ltd
 Ryanair Ltd
 SABENA (Société anonyme belge d'exploita-
 tion de la navigation aérienne)
 Saudi Arabian Airlines Corp. (SAUDIA)
 Scandinavian Airlines System (SAS)
 Scottish European Airways
 Solomon Airlines
 Somali Airlines
 South African Airways (SAA)
 Sudan Airways Company Ltd
 Swedair AB
 Swiss Air Transport Co. Ltd (SWISSAIR)
 Syrian Arab Airlines
 TAAG — Linhas Aéreas de Angola
 (ANGOLA AIRLINES)
 TAP — Air Portugal
 Tempelhof Airways USA Inc.
 Tower Air Inc.
 Trans-Mediterranean Airways SAL (TMA)
 Transavia Holland BV d/b/a Transavia
 Airlines
 Trans World Airlines Inc. (TWA)
 Trinidad & Tobago (BWIA International)
 Airways Corp.

Tunis Air
 Turk Hava Yollari AD (TURKISH AIRLINES)
 United Airlines
 USAir, Inc.
 UTA (Union de transports aériens)
 VARIG SA (Viação Aérea Rio-grandense)
 Venezolana Internacional de Aviación SA
 (VIASA)
 Virgin Atlantic Airways
 YEMENIA Yemen Airways
 Zambia Airways Corporation Ltd
 ZAS Airline of Egypt

Membres associés

Aero Lloyd Flugreisen GmbH & Co.
 Luftverkehrs-KG
 Air America (Air Specialities Corp. d/b/a Air
 America)
 Air Écosse Ltd
 Air Inter (Lignes aériennes intérieures)
 Air Réunion
 Air Tahiti
 Aloha Airlines, Inc.
 Ansett Airlines of Australia
 Ansett New Zealand
 Austral Líneas Aéreas SA
 Australian Airlines Ltd
 Aviación y Comercio, SA (AVIACO)
 Commercial Airways (Pty) Ltd
 DLT Deutsche Luftverkehrsgesellschaft mbH
 Douglas Airways Pty Ltd
 East-West Airlines
 Falcon Cargo AB
 Flight West Airlines Ltd
 INTAIR
 IPEC Aviation
 Kendell Airlines
 LAR Transregional (Linhas Regionais SA)
 Mount Cook Airlines
 Namib Air (Pty) Ltd
 Salair AB
 Sunflower Airlines Ltd
 Sunstate Airlines
 TALAIR Pty Ltd
 Transbrasil SA Linhas Aéreas (Trans Brasil)
 Trans-Jamaican Airlines Ltd
 Transport aérien transrégional (TAT)
 Vayudoot Ltd
 Viação Aérea São Paulo SA (VASP)
 Wairarapa Airlines Ltd
 Wideroe Flyveselskap A/S