



Décision n° 06-D-06 du 17 mars 2006
relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de
l'hébergement touristique en gîtes ruraux et en chambres d'hôtes

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 7 mai 2002, sous le numéro 02/0052 F, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en œuvre par la Fédération nationale des gîtes de France (FNGDF) ;

Vu les articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence, le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié et le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002 fixant les conditions d'application du livre IV du code de commerce ;

Vu la décision en date du 25 avril 2005 par laquelle le président du Conseil de la concurrence a informé les parties que la présente affaire serait examinée sans l'établissement d'un rapport en application de l'article L. 463-3 du code de commerce ;

Vu les observations présentées par la Fédération nationale des gîtes de France et par le commissaire du gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du gouvernement et la Fédération nationale des gîtes de France entendus lors de la séance du 14 septembre 2005 ;

Le représentant du ministère du tourisme entendu sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code du commerce ;

Adopte la décision suivante :

I. Constatations

A. LE SECTEUR DES GITES ET CHAMBRES D'HOTES

1. LES MEUBLES TOURISTIQUES

1. Des organismes professionnels structurent et coordonnent, au niveau national et local, l'activité de la location touristique. Leur statut peut être public ou privé. Cependant, les conseils généraux interviennent à raison de 70 % dans le budget des comités départementaux du tourisme.
2. La FNCDT (Fédération nationale des comités départementaux du tourisme) et les CDT (comités départementaux du tourisme) constituent un réseau de 96 comités, dont cinq outre-mer, et représentent 1 600 salariés avec 750 millions de francs de budget cumulé (cote 500). Le rôle des CDT est décrit à l'article 4 de la convention FNOTSI-FNCDT du 5 juin 1996 (cote 465) : « *le CDT est le coordonnateur de la politique touristique du département, dans la concertation avec l'union départementale des offices de tourisme et syndicat d'initiative, et les OT et SI du département,...* Une commission coordonnée par le CDT et co-animée par l'UDOTSI (Union départementale des offices de tourisme et syndicats d'initiative), à laquelle seront associés des offices de tourisme et les syndicats d'initiative, éventuellement d'autres partenaires, sera créée pour l'harmonisation des méthodes de classement et l'instruction des dossiers ». La forme juridique des CDT varie : il peut s'agir d'un service du conseil général, d'un GIE ou d'une association de la loi de 1901 (90 % des CDT), réunissant des élus, des hôteliers et divers représentants de l'activité touristique du département. Les CDT sont financés à hauteur d'environ 70 % par les conseils généraux. Le CDT est notamment consulté par le Conseil général pour l'instruction des dossiers d'aides (cote 500).
3. La FNOTSI (Fédération nationale des offices du tourisme et des syndicats d'initiative) représente les offices du tourisme et syndicats d'initiative auprès des pouvoirs publics et des partenaires institutionnels et privés. Représentés au niveau national (FNOTSI) et départemental, les offices du tourisme et syndicats d'initiative travaillent avec les CDT pour le classement et l'instruction des dossiers d'aides.
4. Le GIE Maison de la France a été créé en 1987 avec aujourd'hui plus de 900 adhérents : il a pour principale mission la promotion, à l'étranger, de la destination France.
5. L'arrêté ministériel du 1^{er} avril 1997 modifiant celui du 26 décembre 1976 institue un classement des meublés touristiques de 1 à 5 étoiles en fonction de leur confort et de leur habitabilité. Ce classement n'est pas obligatoire pour offrir des biens à la location saisonnière. Le préfet procède au classement, par un arrêté pris après avis de la commission départementale de l'action touristique (CDAT). Les normes de classement sont fixées par l'arrêté précité du 1^{er} avril 1997 (cote 458). La demande de classement doit être faite par le loueur auprès de l'organisme de son choix sous réserve que ce dernier soit agréé par le ministre chargé du tourisme ou le préfet (cotes 448 à 471). Pour être agréé, l'organisme doit justifier d'une représentativité au niveau national ou départemental dans le domaine du tourisme, en particulier dans le secteur des meublés. Celle-ci est appréciée notamment en fonction de l'activité et de l'expérience de l'organisme.
6. Six fédérations sont agréées : l'Union nationale de la propriété immobilière, la FNOTSI, la FNAIM, le FNCDT, la Fédération nationale des gîtes de France et Clévacances. Une autre

association, Accueil Paysan, a demandé au ministre du tourisme le bénéfice d'une convention lui permettant de classer les meublés, ce qui lui a été refusé. Cette association n'a pas instauré de système de classement propre à son label. A la suite de l'arrêté précité du 1^{er} avril 1997 et de sa circulaire d'application du 25 avril, la procédure dérogatoire du classement des hébergements Gîtes de France en catégories d'épis a été supprimée. Ces derniers relèvent désormais de la même procédure de classement que les autres meublés de tourisme (cote 449).

7. Selon le rapport de l'inspection générale du tourisme, publié en 1993, intitulé « Paracommercialisme et tourisme rural » (ci-après « rapport Radelet », du nom de son auteur), les estimations faites dans les départements montrent que 5 à 10 % seulement des meublés non professionnels connus seraient classés.

2. LES GITES ET CHAMBRES D'HOTES LABELLISEES

8. Les gîtes ruraux peuvent être définis comme des meublés de tourisme. Il s'agit soit d'une maison indépendante, soit d'un appartement situé dans un petit bâtiment comprenant en moyenne 2 à 3 habitations. La maison peut être de caractère ancien ou récent mais est obligatoirement située en espace rural, à l'intérieur ou à l'extérieur d'un bourg. Elle aura, si possible, du terrain ou sinon un balcon ou une terrasse. Sont exclues les maisons situées dans les lotissements et les bâtiments comportant une activité entraînant des nuisances (*Rapport de l'inspection générale du tourisme*, cote 439). Les gîtes ruraux peuvent, comme l'ensemble des meublés touristiques, faire l'objet d'une procédure de classement et bénéficier d'un label.
9. Les chambres d'hôtes sont des chambres chez l'habitant, dans la maison même du propriétaire ou dans une aile du bâtiment attenante. Il n'est pas prévu de procédure de classement pour les chambres d'hôtes qui peuvent, en revanche, être labellisées.
10. Certains gîtes ruraux et chambres d'hôtes bénéficient de labels attribués par des associations : Gîtes de France, Clévacances, Accueil Paysan, pour les gîtes ; Fleurs de Soleil, et Bed&Breakfast (B&B) pour les chambres d'hôtes. Le nombre d'hébergements bénéficiant d'un tel label était estimé à un peu moins de 97 000 en 2004. Il est difficile de comparer ce chiffre aux hébergements ne disposant pas d'un label compte tenu de l'importance de l'activité non déclarée dans ce domaine. La FNGDF signale dans ses observations que la Fédération Nationale des Offices de Tourisme et des Syndicats d'Initiative (FNTSI) fait la promotion de 162 000 meublés de tourisme. L'offre globale en matière de chambres d'hôtes ne fait l'objet d'aucune estimation.
11. La commercialisation des gîtes et des chambres d'hôtes s'effectue par le moyen de publications généralistes ou spécialisées ou, sur la période récente, par Internet. La réservation peut être faite directement auprès du propriétaire ou par l'intermédiaire de centrales de réservation. La fédération nationale des Services de Réservation Loisirs Accueil (SRLA) est une association qui réunit 62 centrales de réservation exerçant leur activité au niveau départemental. La société Résinfrance, composée de partenaires privés et publics, offre, pour tous les meublés classés, un portail d'accès sur Internet aux centrales de réservation. Elle est rémunérée pour chacun des contrats de location conclus par son intermédiaire.

3. LES ORGANISMES DECERNANT DES LABELS POUR LES GITES ET LES CHAMBRES D'HOTES

12. Le ministère du tourisme publie les statistiques suivantes s'agissant de meublés et chambres d'hôtes, pour l'année 2004.

	Gîtes de France		Clévacances		Fleurs de Soleil	Total	
	Meublés	Chambres d'hôtes	Meublés	Chambres d'hôtes	Chambres d'hôtes	Meublés	Chambres d'hôtes
Total	42 359	26 901	23 510	2760	1352	65 869	31 003
	64 %	86 %	36 %	9 %	5 %	100 %	100 %

a) Gîtes de France

13. Créée en 1954, la Fédération nationale des gîtes de France et du Tourisme Vert (FNGDF) fédère 95 associations de particuliers propriétaires d'hébergements, dénommées Relais départementaux ou antennes départementales. Une EURL, désignée sous le nom de Gîtes de France Services, assure la partie commerciale de l'activité, dont l'édition de guides. Gîtes de France est une marque déposée et un logo. La Fédération nationale a élaboré une charte des gîtes ruraux, adoptée par l'assemblée générale, laquelle est composée notamment des associations départementales des Relais (cotes 114 à 123).
14. La mission de Gîtes de France est la suivante :
- participer à la rénovation et à la conservation du patrimoine immobilier rural,
 - contribuer à fixer les populations rurales par l'apport de ressources complémentaires,
 - favoriser les séjours en milieu rural dans de bonnes conditions d'accueil et de confort, dans un environnement préservé.
15. Toute personne, disposant d'un espace en zone rurale, peut créer un hébergement et recevoir le label Gîtes de France si le logement présente les critères requis pour le classement en épis. Le classement des Gîtes de France en 1, 2, 3 et 4 épis correspond respectivement aux meublés désignés par les termes 3^{ème}, 2^{ème}, 1^{ère} catégorie et hors classe depuis 1997, comme cela a été rappelé au paragraphe 7 ci-dessus. Les « grilles de classement des gîtes ruraux » utilisées par Gîtes de France déterminent les critères selon lesquels les gîtes ruraux reçoivent 1, 2, 3 et 4 épis (cotes 218 à 222). Un second formulaire, intitulé « grille de classement des meublés de tourisme et grille de classement des gîtes ruraux », est employé lorsque le classement et l'attribution des épis sont examinés au cours de la même visite (cotes 223 à 233).
16. Les hébergements doivent être situés dans un environnement rural et satisfaire aux exigences et besoins d'un tourisme de nature, de calme et d'espace. Chacun d'entre eux doit notamment répondre aux conditions suivantes :
- être indépendant et disposer d'une entrée indépendante,
 - comprendre une salle commune, un coin-cuisine, une chambre, salle d'eau et WC intérieur ne donnant pas sur la pièce de séjour,
 - être pourvu d'eau chaude et d'électricité,
 - comporter l'ameublement et l'équipement nécessaire au séjour d'une famille,
 - être situé dans un environnement agréable,
 - offrir un terrain attenant, si possible clos,
 - être situé à proximité immédiate du logement du propriétaire.

17. Il existe diverses catégories de gîtes : des « gîtes de neige », des « gîtes accessibles aux personnes handicapées », des « gîtes de pêche », des « gîtes et cheval » et des « gîtes panda » (pour l'observation de la nature). Gîtes de France propose également des campings et des aires naturelles de camping, classés en épis, des gîtes d'étape (d'une capacité de 12 à 50 personnes), des gîtes d'enfants et des gîtes pour adolescents, ainsi que des chalets-loisirs.
18. L'ensemble des hébergements proposés s'élevait, en 1999, à 68 247, dont 42 727 gîtes et 22 320 chambres d'hôtes, soit environ 70 % de l'ensemble des logements labellisés, gérés par 38 000 adhérents (cote 235). En moyenne, 1 600 gîtes adhèrent chaque année tandis que 1 200 disparaissent pour cause de succession ou vente. Depuis les cinq dernières années, la structure du parc a dans son ensemble peu évolué. En 2000, deux millions de clients ont utilisé les formules de Gîtes de France pour des séjours dont 54 % ont une durée de 5 à 10 jours.
19. En ce qui concerne les cotisations versées par les adhérents, à titre d'exemple, un propriétaire de deux gîtes s'est acquitté dans le Calvados d'environ 2 000 F HT (305 €) à l'association départementale, et d'une cotisation nationale de 264 F HT (40,25 €) (cote 236). Gîtes de France a réalisé, en 1998, un chiffre d'affaires de 1,4 MF (213 428 €) (cote 124) et en 1999, un chiffre d'affaires de 1,7 MF (259 163 €) (cote 125).

b) Accueil Paysan

20. Cette association, qui comptait 10 adhérents en 1987 et 661 en 2000, a été reconnue officiellement par le ministère de l'agriculture en avril 1998. Elle a déposé sa marque à l'INPI.
21. La charte signée par les adhérents énonce les principes de fonctionnement de ce mouvement :
 - « 1. L'accueil Paysan est partie intégrante de l'activité agricole.
 2. Le paysan pratiquant cet accueil est désireux de faire connaître son métier et son environnement (contact avec les animaux, connaissance des plantes ...).
 3. L'accueil se fait dans un souci d'échanges et de respect mutuel.
 4. Cet accueil se veut accessible à toutes les classes sociales.
 5. L'accueil paysan est un facteur de développement local ; il maintient la vie en milieu rural.
 6. Le paysan garantit la qualité fermière des produits qu'il offre.
 7. L'accueil paysan propose un confort adapté à l'habitat local.
 8. L'accueil paysan est pensé et organisé par ceux qui en vivent... ».
22. En sus des gîtes, chambres d'hôtes et tables d'hôtes, cette association propose des accueils d'enfants, des auberges paysannes, gîtes d'étapes et campings. Les gîtes représentent 37 % de l'ensemble des prestations proposées par Accueil Paysan.
23. La cotisation versée par les adhérents était, en 2000, de l'ordre de 800 F (122 €) à laquelle s'ajoute une cotisation proportionnelle liée à la capacité d'accueil. Les associations locales versent à la fédération une cotisation de 1 100 F (168 €). Le budget d'Accueil-Paysan s'établissait, en 1999, à 785 000 F (119 672 €).
24. Un cahier des charges mentionne les caractéristiques minima auxquelles doivent souscrire les hébergements, mais il n'existe pas d'évaluation du confort proposé.

c) Clévacances France

25. Créée le 25 septembre 1995, la Fédération Nationale des Locations de France Clévacances disposait, en 1999/2000, de 20 000 locations de vacances et de 1 400 chambres d'hôtes (cote 289). Le label « *Location de France Clévacances* » est décerné selon une grille de classement Clévacances de 1 à 5 clés, en fonction du nombre d'équipements.
26. Ce label s'adresse aux propriétaires de tous les hébergements destinés à la location dans une station ou une zone touristique, qu'ils soient situés en ville, à la campagne, à la mer, à la montagne ou dans une station thermale, qu'il s'agisse d'une maison indépendante, d'un chalet, d'un appartement dans une maison, un collectif ou une résidence.
27. L'association était présente, en 2000, dans 21 régions et dans 55 départements (cote 290). Au 1^{er} janvier 2004, elle disposait de logements dans 79 départements. Son financement est assuré par les cotisations de ses adhérents et des subventions publiques. Elle emploie 70 à 80 personnes. Le montant moyen des cotisations pour les gîtes était, en 1999, de 417 F (63 €) pour le droit d'entrée, de 465 F (71 €) pour la cotisation annuelle, de 232 F (35 €) pour la visite de maintenance et de 330 F (50 €) pour la visite de classement, ces cotisations étant légèrement supérieures en ce qui concerne les chambres d'hôtes. Au 30 septembre 1999, le chiffre d'affaires de Clévacances était de 2,1 MF (320 142 €).

d) Bed and breakfast France (B&B)

28. B&B accorde entre 1 et 4 « *Soleils de France* », selon le confort des chambres d'hôte, le quatrième soleil étant signe de luxe, de charme et d'un environnement exceptionnel. Les règles de qualité promues par cette association sont inscrites dans ses statuts (cotes 377 à 384) et ses contrats d'adhésion (cotes 389 à 390). Cette association compte de 500 à 600 adhérents, selon les années. Les cotisations en 2000 s'élevaient à 500 F (76 €) au titre du droit d'entrée (200 F soit 30 €) quand le propriétaire n'a qu'une seule chambre), 500 F (76 €) par an et 200 F (30 €) à titre de contribution aux frais de préparation des guides (cote 371).

e) Fleurs de Soleil

29. Cette association signale les chambres d'hôtes des propriétaires qui lui sont affiliés par un logo unique sans classement tenant compte des caractéristiques de la chambre. Sa grille de visite ne retient que des maisons présentant suffisamment de critères de confort et de charme.
30. Elle comptait 160 adhérents en 2000. Les cotisations s'élèvent à 400 F (61 €) par an auxquels s'ajoutent 420 F (64 €) pour l'inscription sur Internet (cote 346).

B. LES FAITS RELEVES

1. L'EXCLUSIVITE DE FAIT RECONNUE A GITES DE FRANCE EN CE QUI CONCERNE L'OCTROI DES SUBVENTIONS PUBLIQUES POUR L'AMENAGEMENT DES LOGEMENTS

31. Le compte-rendu d'une réunion qui s'est tenue à la direction du tourisme le 26 juin 2000 (cote 503), associant les représentants de la FNGDF, de la FNCDT, de l'association Fleurs de Soleil, de la FNOSI, de la DGCCRF, et de l'UMIH (Union des métiers et des

industries de l'hôtellerie) rappelle que, s'agissant des chambres d'hôtes, les comités départementaux du tourisme (CDT) ne reconnaissent, à ce jour, que deux labels, Gîtes de France et Clévacances, mais sont ouverts à d'autres réseaux tels que Fleurs de Soleil.

32. Dans un courrier du 30 juillet 1998, le comité départemental du tourisme de Vendée répond ainsi à la demande de reconnaissance que lui a adressée « Accueil Paysan » afin de pouvoir solliciter les aides publiques : « *Je tiens à porter à votre connaissance que, à l'occasion de sa séance du 12 février 1998, le Conseil Général de la Vendée a proposé d'accorder des subventions aux chartes ou labels de qualité, reconnus par le ministère du tourisme selon un niveau minimum de confort 3 épis ou équivalent. Vous trouverez ci-joint, la copie de cette délibération. En conséquence et en l'état actuel des choses, il n'est pas possible de présenter des dossiers « Accueil Paysan » pour des demandes de subvention auprès de Conseil général de la Vendée au titre des hébergements ruraux.* » (cote 336).
33. Le « guide des aides et des subventions » du département du Maine-et-Loire de 1997 prévoit que « *le Conseil général apporte une aide financière pour la création et la modernisation de gîtes ruraux ou chambres d'hôtes labellisées 'Gîtes de France', ainsi que pour la création de gîtes de séjour et gîtes d'étapes* » (cote 129).
34. Effectivement, une convention conclue entre le département du Maine-et-Loire et le propriétaire d'un gîte, datée du 4 décembre 2002 (cote 514) stipule en son préambule : « *Le conseil général finance des gîtes ruraux, de séjour ou des chambres d'hôtes, sous réserve notamment de leur homologation au label national 'Gîtes de France' délivrée par l'association départementale des gîtes de l'Anjou* ». En outre, son article 51 sur les obligations du bénéficiaire stipule que le bénéficiaire est lié par la charte des Gîtes de France « *ci-annexée* ».
35. Mme X..., agent administratif au Conseil général d'Angers, confirme dans un procès-verbal du 5 décembre 2000 : « *En ce qui concerne les gîtes et chambres d'hôtes, je confirme que le Conseil général n'accepte pas les demandes de propriétaires de gîtes et de chambres d'hôtes inscrits à d'autres labels que Gîtes de France tels que 'Bienvenue à la ferme' ou 'Accueil paysan'* ». Il ressort également de ses déclarations que lorsque les services du Conseil général sont contactés par un propriétaire, si celui-ci n'est pas adhérent à Gîtes de France, il est avant toutes choses orienté vers le relais départemental de cette association (cote 506).
36. De même, dans un courrier du Conseil général de Haute-Vienne du 25 juillet 2000 adressé à une propriétaire, il est indiqué : « *Vous avez porté à ma connaissance votre projet de création de chambre d'hôtes que vous souhaitez créer sous le label « Accueil Paysan ». Ainsi que mes collaborateurs vous l'ont indiqué lors d'une récente entrevue, le Conseil général n'a pas financé jusqu'à présent d'équipement relevant de ce réseau très peu représenté dans le département. Je vous rappelle qu'en matière d'aide à l'hébergement diffus, les critères d'intervention retenus pour l'allocation de subvention ont été définis en référence à la charte des Gîtes de France, réseau relativement développé en Haute-Vienne. Aussi, après analyse des caractéristiques du réseau « Accueil Paysan », je vous précise qu'une subvention du Département ne serait envisageable que dans la mesure où les chambre d'hôtes présenteraient un niveau d'équipement et de confort équivalent à celui des chambres d'hôtes classées trois épis dans le réseau Gîtes de France (...). En outre le soutien financier est subordonné à un engagement de fonctionnement de la structure pendant au moins 10 ans et à l'adhésion à un service de réservation* » (cote 517).
37. Gîtes de France « Touraine », dans un courrier du 18 septembre 2001, adressé à un propriétaire, rappelle : « *Vous avez reçu une subvention du Conseil général de 45 000 F en 1994. En contrepartie, vous devez exercer l'activité de chambres d'hôtes sous le label*

« Gîtes de France » pour une durée de 10 ans » et l'avertit qu'en cas de cessation avant la date d'échéance, il sera contraint de rembourser les aides au prorata du temps restant à courir. La copie du règlement du Conseil général d'Indre et Loire, annexée au courrier, confirme que le propriétaire du gîte doit signer la charte « Gîtes de France » stipulant une durée de location de trois mois minimum pendant 10 ans (cote 007).

38. Le procès-verbal d'une assemblée générale extraordinaire d'Accueil Paysan, des 9 et 10 décembre 1999, note aussi : « Sylvie Y... (Tarn-et-Garonne) avait un projet accepté par Gîtes de France. Elle apprend l'existence d'Accueil Paysan et veut adhérer. L'aide financière préalablement accordée pour son projet est alors bloquée. » (cotes 338 à 339).

2. LA CONFUSION STRUCTURELLE ET FONCTIONNELLE ENTRE GITES DE FRANCE ET DIVERS ORGANISMES PUBLICS (COMITES DEPARTEMENTAUX DU TOURISME, CHAMBRES D'AGRICULTURE, CONSEILS GENERAUX ET CONSEILS REGIONAUX)

39. Le bulletin d'information de l'association des Gîtes de France et du Tourisme Vert de la Drôme, de janvier 2000, révèle que « la majeure partie des salaires de nos collaborateurs était pour une large part financée par la Chambre d'agriculture. Ce personnel devra désormais être pris en charge par Gîtes de France Drôme, avec en corollaire les répercussions financières qui en découleront mais, en contrepartie, une disponibilité plus grande. » (cote 256).
40. Dans les Bouches-du-Rhône, le Centre départemental du tourisme et le Service Loisirs-Accueil des Gîtes de France et des Logis de France ont le même président et la même directrice, qui apparaît également comme directrice du relais Gîtes de France des Bouches-du-Rhône.
41. Plus généralement, il ressort de l'enquête que, dans 54 départements, les locaux des relais Gîtes de France sont situés à l'adresse des organismes publics de tourisme ou dans les bâtiments de la chambre d'agriculture.
42. Cette confusion entre les structures publiques et celles de Gîtes de France est dénoncée par le représentant de Bed&Breakfast dans un procès-verbal de déclaration en date du 11 septembre 2000. En particulier, il soutient que les propriétaires de chambres d'hôtes qui veulent s'adresser directement aux offices de tourisme sont souvent renvoyés sur Gîtes de France, que les relais Gîtes de France bénéficient souvent de personnels appartenant soit au comité départemental du tourisme, soit aux collectivités locales (cotes 372 et 373) et que de nombreux présidents des associations départementales de Gîtes de France sont soit des conseillers généraux, soit des députés.
43. De fait, l'instruction des demandes d'aides publiques à la modernisation des logements est instruite de concert entre les centres départementaux du tourisme et les relais Gîtes de France, comme le déclare le directeur de la Fédération nationale des comités départementaux du tourisme, de Résinfrance et de Loisirs-accueil dans un procès-verbal du 28 novembre 2000 (cote 308) : « Les seules aides qui peuvent être apportées aux meublés de tourisme se font dans les communes de moins de 2 500 habitants, en milieu rural, avec quelques dérogations pour des hameaux à proximité d'une ville. Ce sont des aides à la remise en état pour la création de gîtes, 25 % maximum du montant des travaux avec un plafond de 100 à 150 000 Frs. Cela peut varier d'un département à l'autre. L'instruction du dossier se fait de concert avec le relais Gîtes de France sur le projet et son coût. (...) Cette subvention implique que le Gîte soit mis à disponibilité (sic) des gîtes de France

pendant 10 à 15 ans. Sans cette obligation, des propriétaires auraient pu ensuite utiliser le gîte pour leur propre habitation (cote 313) ».

44. Mme X..., agent administratif au conseil général du Maine-et-Loire, entendue le 5 décembre 2000, confirme le rôle de Gîtes de France dans l'instruction des dossiers d'aide et la confusion des structures (cote 506) : *« Le demandeur doit se mettre en contact avec l'animateur de l'association des Gîtes d'Anjou (relais départemental de Gîtes de France) qui appartient au comité départemental du tourisme. L'animateur visite les lieux, aide le propriétaire à monter son projet, l'informe sur les aides du département et de la région, sur les normes à respecter pour adhérer à Gîtes de France ainsi que des cotisations d'adhésion à Gîtes de France. Il l'aide à établir un dossier. Le Conseil général demande l'avis technique à cet animateur Gîtes de France pour savoir si les locaux sont adaptés, si la motivation existe pour le propriétaire, si les normes sont respectées ».*
45. Une confusion est également perceptible entre le label Gîtes de France et « les équipements de tourisme labellisés non commerciaux » comme le montre le courrier adressé le 10 janvier 2000 par le Groupement d'Intérêt touristique « Pays de la baie du Mont Saint-Michel Bretagne romantique » à une ex-adhérente de Gîtes de France, à laquelle les panonceaux Gîtes de France ont été retirés parce qu'elle avait adhéré au réseau B&B : *« Votre demande de signalisation avait été étudiée à l'époque par le Groupement d'intérêt touristique car vos chambres étaient labellisées Gîtes de France, seul label reconnu en France pour ce type d'activité. Or, seuls les équipements de tourisme labellisés non commerciaux peuvent bénéficier d'un schéma de signalisation directionnelle. Pour mémoire, l'investissement s'élevait à 4 452 Frs HT subventionnés par les GIT à hauteur de 40 % soit 1 781 Frs, le solde ayant été pris en charge par la commune et vous-même »* (cote 144).
46. De même, le « manuel du ministère de l'équipement à l'usage des agents des DDE » présente le panneau « Chambres d'hôtes et gîtes » comme suit : *« Le panneau CE5b est utilisé pour indiquer la proximité d'un gîte ou d'une chambre d'hôtes situé hors agglomération et ayant reçu l'agrément de la Fédération Nationale des Gîtes ruraux de France »* (cote 146).

3. LES CLAUSES D'EXCLUSIVITE DES CHARTES « GITES DE FRANCE »

47. Les différentes chartes spécifiant les conditions à respecter pour l'obtention du label sont élaborées par la Fédération Nationale des Gîtes de France. Adoptées en assemblée générale, elles sont ensuite transmises aux relais départementaux. Les propriétaires de gîtes ou de chambres d'hôtes en signent un exemplaire lors de leur adhésion au réseau. Figurent au dossier les trois chartes en vigueur : la charte des gîtes ruraux (mars 1998), la charte des chambres d'hôtes (avril 2003) et la charte de qualité (octobre 2002).

a) La charte des gîtes ruraux

L'exclusivité d'agrément

48. L'article 3, premier alinéa, relatif aux conditions d'agrément commence par l'interdiction faite au propriétaire : *« d'apposer un double label sur le même gîte rural, sauf dans le cas où un protocole national a été signé entre la Fédération Nationale des Gîtes de France et du Tourisme Vert et un organisme tiers. Il s'interdit également de gérer en parallèle, à proximité, des meublés saisonniers ou toute autre formule d'accueil (chambres d'hôtes,*

gîtes d'étape...) non agréés Gîtes de France. *L'agrément gîte rural n'est pas compatible avec des logements loués à l'année dans le même immeuble ».*

49. Le directeur général de la FNGDF a expliqué, dans un procès-verbal de déclaration du 18 janvier 2001, qu'il était demandé au propriétaire de mettre tous les gîtes lui appartenant sous le label Gîtes de France « *car ils pourraient attirer la clientèle dans des locations de moindre qualité que celui labellisé GDF (...) GDF refuse que ses adhérents appartiennent à d'autres réseaux. On ne veut pas affaiblir notre marque(...) Accueil Paysan, comme GDF sont opposés à une double appartenance de label. Il faut défendre la lisibilité des marques et éviter des déceptions au consommateur ».*
50. La déclaration d'une propriétaire, en date du 4 décembre 2000, montre que la clause interdisant de gérer en parallèle des hébergements non labellisés Gîtes de France est appliquée, non seulement pour deux gîtes appartenant au même propriétaire mais également pour d'autres types d'hébergements tels qu'un camping (cote 22 et suivantes).
51. La Revue trimestrielle de la FNGDF de l'automne 1997 insiste sur les raisons de cette interdiction qu'elle explique par les :
 - « *difficultés liées à la confusion qu'entraîne dans l'esprit du consommateur une double appartenance (par exemple, en raison des critères de classement qui sont différents),*
 - *difficultés liées à l'information du consommateur sur le prix des prestations qui diffèrent souvent pour une même structure,*
 - *difficultés liées aux risques d'erreur dus à la gestion parallèle des plannings de réservation,*
 - *difficultés liées à la compétence des organismes en matière de réclamation des clients » (cote 268).*

L'exclusivité de publicité dans les guides diffusés par Gîtes de France

52. La publicité, au travers des guides édités par d'autres sociétés que Gîtes de France, est interdite : « *Les signataires s'interdisent de faire paraître leur hébergement dans les guides autres que ceux de Gîtes de France, sauf accord préalable et écrit de la Fédération Nationale des Gîtes de France et du Tourisme Vert et du Relais départemental. Si les propriétaires sont amenés à réaliser des documents personnels de promotion de leur hébergement, ceux-ci devront obligatoirement comporter le logo Gîtes de France » (cotes 82 à 90).*
53. Cette clause est complémentaire de celle d'exclusivité d'agrément puisque, dans les faits, la FNGF refuse la parution dans les guides d'autres réseaux labellisés mais ne refuse pas la parution, à titre gratuit ou onéreux, dans des guides d'éditeurs ou sur Internet. La publication dans les guides suivants est expressément autorisée par la fédération : Vacances à la ferme, Guide des maisons d'hôtes de charme en France, Guide du Routard, Gîtes et refuges, Escapades en famille.

L'exclusivité de commercialisation par une centrale de réservation habilitée par le relais départemental

54. L'article 8, premier alinéa, de la charte impose la commercialisation des gîtes par l'intermédiaire de la centrale de réservation Gîtes de France en ces termes : « *Tout adhérent, propriétaire d'un gîte rural, désirant faire commercialiser son hébergement par*

un tiers (agence, tour-opérateur...) doit obligatoirement le faire par l'intermédiaire du service de réservation habilité par le Relais départemental ».

55. De plus, l'adhérent s'engage à mettre à disposition des vacanciers les locaux agréés Gîtes de France durant une période minimale (art. 10). Il ressort de cette disposition que la durée de l'engagement, qui fait l'objet d'un espace à compléter, dépend de la volonté des parties et qu'elle peut être très longue en cas d'attribution d'une subvention ou en cas de prêt. Par exemple, en région Pays de Loire, la période de l'engagement d'appartenance à Gîtes de France est fixée à dix ans (cote 247). Le directeur général de la FNGF a déclaré le 18 janvier 2001 : « *A ma connaissance, il n'y a jamais eu de poursuites par Gîtes de France à la suite d'un départ anticipé de propriétaire. Il y a pu y avoir des poursuites pour remboursement de subventions de la part des collectivités locales.* » (cotes 82 à 90).
56. Le non-respect de ces clauses entraîne l'exclusion de l'adhérent, la perte du label et par conséquent l'obligation pour le propriétaire de rembourser les éventuelles subventions qui ont pu lui être versées par les collectivités locales (article 10).

b) La charte des chambres d'hôtes

57. La charte des chambres d'hôtes, adoptée par l'assemblée générale de la fédération le 26 mars 1991, reprend les mêmes clauses d'exclusivité.
- Exclusivité d'adhésion : si une chambre est agréée, toutes les autres chambres offertes à la location par le même propriétaire doivent être labellisées par Gîtes de France. Cette disposition qui n'apparaît pas clairement dans la charte (art. IV, 3), a cependant été mise en œuvre, ainsi que l'a confirmé aux enquêteurs, M. Pascal Z..., directeur général de la Fédération gîtes de France, qui a indiqué que cette dernière « *refuse que ses adhérents appartiennent à d'autres réseaux* » (cote 86).
 - Exclusivité de publication : la publicité des chambres d'hôtes s'effectue exclusivement au moyen des guides édités par les Gîtes de France, sauf accord préalable du relais départemental pour une publication dans un autre guide (article 5). Ainsi a été acceptée, par les Gîtes de France, la parution dans le guide du Routard, ou d'autres guides qui n'imposent pas d'adhésion à un label concurrent (cote 86).
 - Exclusivité de commercialisation : si cette dernière n'est pas réalisée par le propriétaire lui-même, elle doit être obligatoirement effectuée par le service de réservation habilité par le Relais départemental lorsqu'il en existe.
58. En ce qui concerne la durée de l'engagement de l'adhérent, il revient aux parties de la préciser, sauf lorsque les locaux ont bénéficié d'une subvention, auquel cas elle est obligatoirement de dix ans. Elle peut aussi correspondre à la durée d'un prêt spécifique. A l'expiration de cette première période d'adhésion, l'engagement se renouvelle ensuite par périodes successives de 12 mois (cote 249).
59. Le non-respect de ces clauses entraîne également l'exclusion de l'adhérent, la perte du label et l'obligation de rembourser les éventuelles subventions qui lui avaient été accordées.
60. Cette charte a été remplacée en 2003. En ce qui concerne la durée de l'engagement, l'art. V du document prévoit que « *la charte est conclue jusqu'au terme de la période d'adhésion en cours au Relais. Elle se renouvelle ensuite par périodes successives de 12 mois. Par exception, lors du premier agrément, la présente charte est conclue pour deux ans. Elle se*

renouvelle ensuite, une première fois jusqu'au terme de la période d'adhésion en cours, puis par périodes successives de 12 mois ».

61. Lors de leur audition, le 15 février 2005, les représentants des Gîtes de France, interrogés sur le sens de ces dispositions, ont indiqué qu'elles avaient pour effet de ramener à deux ans la durée de l'engagement initial des adhérents, celui-ci se renouvelant, à l'expiration de ce délai, d'année en année, par tacite reconduction.

c) La charte de qualité

62. Un document contractuel supplémentaire, intitulé « *Charte de qualité du réseau* », a été adopté par l'assemblée générale des Gîtes de France, le 17 octobre 2002. Cette charte, qui s'ajoute aux précédentes, s'impose en cas de contradiction avec celles-ci (art. VIII).
63. Elle rappelle les principes d'exclusivité qui interdisent notamment à l'adhérent d'adhérer à tout autre réseau que Gîtes de France, de gérer en parallèle, à proximité des formules d'accueil agréées par le réseau des Gîtes de France et Tourisme Vert, tout autre hébergement ou autre formule d'accueil touristique non agréé par le réseau. L'adhérent s'interdit d'effectuer la promotion de ses prestations sur tout support de promotion (guides, Internet,...) autre que ceux du réseau « *Gîtes de France et Tourisme Vert* », sauf accord écrit préalable du relais ; il s'engage à mentionner sur les moyens personnels de promotion le logo de la marque sous laquelle est commercialisée la formule d'accueil agréée. Enfin, la commercialisation de sa formule d'accueil par l'adhérent lui-même en location directe, par le relais ou par un organisme agréé par le relais (centrale de réservation), doit obligatoirement respecter les modalités adoptées par le relais, en conformité avec les directives de la Fédération Nationale des Gîtes de France et du Tourisme Vert.
64. En ce qui concerne la durée de l'adhésion, l'art. V précise que la charte est « *conclue jusqu'au terme de la période d'adhésion en cours fixée par le relais. Elle se renouvelle par périodes successives de 12 mois...* »

4. LES ACTIONS VISANT A ASSURER LE RESPECT DE LA CLAUSE D'EXCLUSIVITE D'APPARTENANCE

65. En 1997, la Fédération nationale des gîtes de France a refusé que ses adhérents figurent dans le guide B&B France et envoyé à certains de ses adhérents un courrier leur enjoignant de choisir entre Gîtes de France et B&B. Une circulaire rappelant l'interdiction de double appartenance à un réseau a ensuite été adressée à tous les adhérents. Selon cette circulaire, B&B « *s'est permis un repiquage sur nos catalogues chambres d'hôtes, sans même mentionner l'appartenance des Gîtes de France, alors qu'elle le fait pour les hébergements Accueil Paysan (...) sous couvert de guide d'éditeur, que nous accepterions sans aucun doute, cette association fait bien de la commercialisation d'un certain nombre de chambres d'hôte et va même jusqu'à une classification en soleils, voire la signature d'une charte de temps à autre !* » (cotes 130 à 131). Dans une note du 31 mars 2003 présentant aux relais départementaux un jugement du tribunal de grande instance de Paris en date du 3 décembre 2002, la fédération précise qu'en 1999, 50 % du guide B&B était composé d'hébergements labellisés Gîtes de France.
66. Le courrier suivant a été adressé, le 31 juillet 1998, à une adhérente du département de la Loire : « *Je viens d'être informé du courrier envoyé par B&B France aux propriétaires. Après discussion avec le Président, nous ne voyons pas de raisons de changer notre*

position qui est, rappelons-le, d'interdire l'appartenance à un réseau concurrent. (...) Vous êtes par ailleurs suffisamment au fait des problèmes fiscaux pour avoir remarqué le côté plus que douteux du montage proposé (...) Par ailleurs, nous n'excluons pas de trouver un éditeur britannique pour publier un guide spécifique. » (cote 132).

67. Une télécopie en date du 2 octobre 1999 informe de même une adhérente des Hautes Alpes qu'elle risque de ne plus pouvoir paraître sur les guides Gîtes de France (cote 142).
68. Afin d'obliger au respect de l'exclusivité qu'elle impose, la FNGDF a rédigé une lettre type (cote 147) à l'intention de ses adhérents propriétaires de chambres d'hôtes qui n'ont plus qu'à l'envoyer pour démissionner de B&B France. En 1999, environ 80 adhérents de B&B France ont adressé leur démission sur la base du formulaire de Gîtes de France (cote 373 et cotes 148 à 212). De plus, 33 lettres adressées à B&B, entre le 18 juillet et le 7 décembre 1999, font état des avertissements que les propriétaires de chambres d'hôtes ont reçus de la part du mouvement Gîtes de France, qui les a conduits à démissionner de B&B France (cotes 173 à 186 et cotes 197 à 199) ou à solliciter leur retrait du guide de cette association.
69. Une circulaire du 19 juin 2000, adressée par la Fédération aux présidents et directeurs des relais départementaux, rappelle que *« le problème de la double appartenance a été soulevé l'an dernier avec ce qu'il a été convenu d'appeler le dossier « B&B ». Plus que jamais, des réseaux concurrents se créent et tendent à se développer : B&B bien sûr, mais également Clévacances, Fleur de Soleil, Accueil Paysan, etc. Ce développement logique et prévisible peut aider à mettre de l'ordre dans le paysage de l'accueil chez l'habitant en permettant la labellisation d'un nombre croissant de structures et du coup la régression de l'hébergement sauvage. Pour autant, cette nouvelle donne doit nous amener à renforcer notre réseau autour de notre seule marque : à terme, tout le monde y gagnera, prestataires comme clients. Nous vous rappelons donc que des procédures de radiation, respectant les statuts de vos associations comme les droits légaux des propriétaires, doivent être engagées contre ceux qui refusent de choisir entre les différents réseaux. »*. Suivait l'instruction de contacter les adhérents Gîtes de France figurant dans le guide B&B 2000. Cette circulaire abordait également le cas du réseau Accueil Paysan et transmettait aux relais *« les descriptifs des produits « Accueil Paysan » figurant dans votre département »* afin *« de veiller à ce que les éventuels propriétaires ayant la double appartenance fassent le choix d'un seul réseau »* (cotes 134 à 135). Le procès-verbal du conseil d'administration de la FNGF du 6 juillet 2000 confirme que *« l'association concurrente B&B venant d'adresser une nouvelle proposition d'adhésion aux propriétaires de chambres d'hôtes, le Conseil d'administration décide d'envoyer un courrier à tous ses propriétaires, afin de mettre en garde contre une adhésion incompatible avec l'appartenance aux Gîtes de France »* (cote 216).
70. Dans ce cadre, le courrier suivant a été adressé, le 5 juillet 2000, à une adhérente de l'Aude : *« La Fédération Nationale nous rappelle nos engagements de rompre tout partenariat avec « B&B », structure jugée concurrente à notre mouvement. Vous avez choisi de rester « Gîtes de France » en sachant que votre adhésion ne pouvait être dénoncée que pour l'année 2001. Il vous appartient de me confirmer qu'en 2001 vous ne figurerez plus sur le catalogue « B&B », la Fédération, comme vous pouvez le lire, est très attentive au fonctionnement de la marque »* (cote 133).
71. Un courrier du 20 juillet 2000, adressé à un adhérent par le relais du Vaucluse-Provence, l'informe que *« lors de sa réunion du 26 juin dernier, notre Conseil d'administration a décidé, à l'unanimité des membres présents, de prononcer votre radiation de l'Association des Gîtes de France du Vaucluse. En effet, mis en demeure de respecter les règles de notre*

mouvement qui interdit la double appartenance à des réseaux concurrents, vous avez refusé de trancher entre l'appartenance au réseau B&B et celle des Gîtes de France. (...) Votre radiation interviendra le 31 décembre 2000 et à cette date vous ne pourrez plus utiliser le label « Gîtes de France » (logo et appellation) » (cote 137).

72. Outre le retrait des guides Gîtes de France et l'interdiction d'utiliser les label et logo qui y sont associés, la radiation se matérialise par le retrait du panneau Gîtes de France apposé à l'entrée du gîte et parfois, plus en amont sur la route, afin de diriger les touristes, ce qui a conduit, en cas de radiation, le relais Gîtes de France à écrire à la direction départementale de l'équipement afin qu'elle procède au retrait de ces panneaux « directionnels » (cote 145).
73. Au total, il ressort de la note relative au jugement du tribunal de grande instance de Paris du 2 décembre 2002 adressée par la Fédération nationale aux relais départementaux que 26 adhérents ont été radiés des éditions 2000 des guides Gîtes de France (cote 264). Une dizaine de ces adhérents avaient porté plainte contre Gîtes de France. Le tribunal a condamné la fédération pour non respect de la procédure de radiation et ordonné, sous astreinte, la réintégration des hébergements dans les prochains guides. Il a, en revanche, débouté les demandeurs de leur action en nullité de l'article 5 de la charte des chambres d'hôtes, imposant l'exclusivité de publication, au motif que seule une minorité de chambres d'hôtes est labellisée et que Gîtes de France n'est donc pas en position dominante sur un marché, que d'ailleurs l'existence de nombreux guides fait la preuve que le marché est vaste et concurrentiel et que les demandeurs disposent d'autres supports publicitaires pour se faire connaître et que la notoriété de « Gîtes de France », dont la preuve n'était pas rapportée, ne suffisait pas à établir que les Gîtes de France pouvaient exercer un rôle déterminant pour orienter le choix du consommateur vers leurs seules chambres d'hôtes. La fédération en déduit « *le bien-fondé de ses pratiques commerciales qui d'ailleurs ne sont pas exceptionnelles dans le domaine de l'hébergement touristique (cf. Relais et Châteaux) »*.

5. LA PLAINTÉ DE B&B DEVANT LA COMMISSION EUROPEENNE ET SON CLASSEMENT

74. La société B&B a déposé, le 6 décembre 1999, une plainte devant la Commission européenne (affaire IV/377140). Dans une lettre du 11 juillet 2001, la Commission adressait à la FNGF un courrier dans lequel elle demandait à ce que soient confirmés les points suivants, qui avaient déjà fait l'objet de précédentes discussions : « *En premier lieu, Gîtes de France modifiera sa charte afin de préciser que la durée de l'engagement des propriétaires se limite en général à un an. Pour les nouveaux membres de Gîtes de France, la période initiale d'engagement pourra être de deux ans. En second lieu, les aides financières ne seront pas mentionnées dans la Charte puisqu'elles n'ont pas de rapport avec la durée de l'engagement vis-à-vis de Gîtes de France.* » (cote 420).
75. Par lettre du 24 mars 2003, la Commission a informé la FNGF que la société B&B avait retiré sa plainte et, par conséquent, l'affaire était clôturée « *sans préjudice d'éventuelles procédures auprès de l'autorité de concurrence en France* ».

C. LES GRIEFS NOTIFIES

76. Un premier grief a été notifié à la Fédération nationale des gîtes de France (FNGDF) sur le fondement de l'article L. 420-1 du code de commerce pour avoir :
- 1) élaboré le 26 mars 1991, et appliqué, jusqu'en 2003, la charte des chambres d'hôtes,
 - 2) élaboré en 2003 et appliqué, depuis cette date, la charte des chambres d'hôtes dans une version modifiée,
 - 3) élaboré le 31 mars 1998 et appliqué, depuis cette date, la charte des gîtes ruraux,
 - 4) élaboré le 17 octobre 2002 et appliqué, depuis cette date, la charte de qualité,
- chartes en vertu desquelles sont appliquées les clauses d'exclusivité suivantes :
- exclusivité d'appartenance au réseau Gîtes de France,
 - exclusivité de la promotion du logement du propriétaire adhérent par les guides édités par Gîtes de France,
 - exclusivité de la commercialisation de l'hébergement labellisé "Gîtes de France" par les organismes agréés par les Gîtes de France, sauf au propriétaire lui-même de procéder à la location directe de son hébergement, faculté qui lui est reconnue par les chartes,
- l'ensemble de ces clauses s'imposant pour toute la durée de l'adhésion du propriétaire, celle-ci pouvant atteindre dix ans.
- 5) diffusé en 1999, le cas échéant par le biais de ses relais départementaux, auprès de ses adhérents propriétaires de chambres d'hôtes ayant adopté également un autre label, en l'occurrence, B&B, une lettre-type de démission qu'ils ont adressée à ce dernier organisme.
77. Le même grief a été notifié à la Fédération Nationale des Gîtes de France (FNGDF), sur le fondement de l'article L. 420-2 du code de commerce, les pratiques décrites ci-dessus pouvant caractériser un abus de la position dominante dont bénéficie la FNGDF, au travers de son activité et de celle de ses relais départementaux, sur le marché de la délivrance des labels.
78. Les deux griefs ont également été notifiés sur le fondement des articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne, les pratiques d'entente et d'abus de position dominante décrites ci-dessus étant susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres.

II. Discussion

A. SUR LA PROCEDURE

79. La FNGDF a transmis au Conseil, le 16 septembre 2005, postérieurement à la séance du 14 septembre, une note en délibéré. Cette note n'a pas été demandée par le Président de

séance et rien ne justifie la production par la FNGDF d'éléments complémentaires par rapport aux observations qu'elle a déposées à l'issue du délai de deux mois dont elle a disposé conformément aux dispositions de l'article L. 463-2 du code de commerce. Cette note n'a, en conséquence, pas été jointe au dossier.

B. SUR LE MARCHE PERTINENT

80. La FNGDF conteste la pertinence d'un marché qui mettrait en présence, du côté de la demande, les propriétaires de gîtes ou de chambres d'hôtes cherchant à bénéficier d'un label, et du côté de l'offre, les organismes décernant ces labels. Elle fait valoir que cette définition de marché ne repose que sur l'examen des seules caractéristiques de l'offre alors que la demande des propriétaires ne porterait pas sur le label mais sur des prestations leur permettant de faire connaître leur offre et de louer leur hébergement. Selon elle, il existerait de très nombreux prestataires à même d'offrir aux propriétaires des services équivalents pour la promotion et la commercialisation des gîtes, d'une part, et des chambres d'hôtes, d'autre part : guides touristiques, syndicat d'initiative ou offices de tourisme, agences immobilières, presse spécialisée, journaux d'annonces gratuits et Internet.
81. Selon la FNGDF, le fait qu'une large majorité des maisons ou des chambres d'hôtes proposées à la location par divers prestataires ne dispose pas d'un label démontrerait que celui-ci n'est pas nécessaire car les propriétaires disposent d'autres moyens pour garantir aux touristes la qualité de leur offre. Elle fait valoir que le classement en meublés de tourisme ne tient pas compte de la circonstance que le logement bénéficie d'un label ou non, qu'un décret de 1987 fixe les conditions de confort minimales que doit respecter tout logement proposé à la location et qu'un arrêté du 16 mai 1967 fixe les informations qui doivent être données aux vacanciers. Elle prétend également que les prix des locations labellisées ne seraient que faiblement supérieurs (de 2,5 à 7 %) à ceux des locations ne disposant pas d'un label. Elle avance encore que les associations gérant des labels ne fournissent pas de services spécifiques par rapport aux autres prestataires sur le marché pertinent qu'elle définit comme celui des prestations de promotion et de commercialisation des locations saisonnières. Elle affirme notamment que l'accès aux aides publiques, s'il est effectivement conditionné par la détention d'un label, n'est pas déterminant pour les propriétaires puisque s'il l'était, beaucoup plus de propriétaires demanderaient à être labellisés et que, d'ailleurs, beaucoup de propriétaires d'hébergements labellisés n'ont pas demandé d'aides.
82. S'agissant des marchés mettant en présence les propriétaires d'hébergements et les vacanciers, la FNGDF soutient que les logements labellisés ne présentent pas non plus de spécificité déterminante du point de vue des vacanciers, la sélection qualitative des logements ou l'accent mis sur l'accueil par le propriétaire n'étant, selon elle, pas propre aux associations décernant des labels. Elle avance que le Conseil n'a jamais considéré qu'un label permette de délimiter un marché pertinent, et cite la décision n° 05-D-22 du 18 mai 2005 dans laquelle le Conseil a estimé que la possession d'un label n'était pas indispensable pour exercer une activité de ferme-auberge.
83. Toutefois, le Conseil regarde comme substituables, et comme relevant donc d'un même marché, les produits ou services dont on peut raisonnablement penser que les demandeurs les considèrent comme des moyens alternatifs entre lesquels ils peuvent arbitrer pour satisfaire une même demande. Comme l'a rappelé le Conseil dans son rapport annuel pour

2001, la substituabilité de différents biens ou services entre eux se mesure, en principe, au moyen des élasticités-prix croisées de ces différents biens ou services. La mesure précise de ces élasticités n'étant, pour la plupart des biens ou services, pas disponible, le Conseil les apprécie de manière qualitative, en se fondant sur différents indices tels que la nature du bien, l'utilisation qui en est faite, les caractéristiques de l'offre (les stratégies de commercialisation mises en place par les offreurs, comme la différenciation des produits ou celle des modes de distribution), l'environnement juridique, les différences de prix ou les préférences des demandeurs. Tous ces indices permettent d'apprécier quel serait le comportement du demandeur en cas de hausse relative du prix des biens ou services en cause.

84. En l'espèce, la prise en compte de la nature des services offerts aux propriétaires d'hébergements par les différents prestataires, dont la FNGDF soutient qu'ils sont en concurrence sur un même marché, est donc essentielle pour apprécier dans quelle mesure ces différents services peuvent être considérés par les propriétaires comme étant suffisamment substituables. Il est inexact d'en déduire, comme le fait la FNGDF, que, ce faisant, la définition de marché ne reposerait que sur l'examen des seules caractéristiques de l'offre et non sur celles de la demande : c'est bien le comportement des demandeurs qu'il s'agit d'évaluer.
85. Le marché sur lequel interviennent les organismes décernant des labels aux hébergements saisonniers est différent du ou des marchés sur lesquels se rencontrent l'offre des propriétaires de logement et la demande des vacanciers. Les prestations offertes par ces organismes aux propriétaires sont, en fait, situées en amont des prestations de détail offertes aux vacanciers. Le comportement des demandeurs sur le ou les marchés de détail est à prendre en compte pour analyser celui des propriétaires sur ce marché amont, mais les propriétaires peuvent aussi se déterminer en fonction de considérations qui sont indépendantes du comportement des vacanciers. Par exemple, le mode de financement des travaux d'aménagement auquel peut recourir le propriétaire n'est pas un critère de choix pour le vacancier, alors que, sur le marché amont, cet aspect est important pour les propriétaires. Les facteurs déterminants de la demande sur le marché amont, d'une part, et sur le ou les marchés de détail, d'autre part, sont donc différents. Il n'est par suite pas nécessaire, dans le cadre de la présente affaire, de délimiter précisément les contours du ou des marchés en aval, puisque la FNGDF intervient en amont.
86. Les prestations offertes sur le marché amont par les organismes décernant des labels doivent être distinguées des prestations de promotion et de commercialisation des locations saisonnières offertes par d'autres prestataires tels que les guides touristiques, les syndicats d'initiative ou les offices de tourisme, les agences immobilières, la presse spécialisée, les journaux d'annonces gratuits et Internet. Elles présentent, en effet, deux spécificités par rapport aux autres moyens auxquels peuvent avoir recours les propriétaires pour signaler leur offre de location saisonnière.
87. En premier lieu, la relation entre les associations titulaires d'un label et les propriétaires est fondée sur un engagement réciproque inscrit dans un contrat. L'association fournit des prestations mais surtout autorise l'usage de son label. Le propriétaire adhérent paie une cotisation qui rémunère non seulement ces prestations mais aussi l'usage du label, et s'engage à offrir un hébergement et un accueil de qualité. Les associations qui, comme le réseau des Gîtes de France ou Clévacances, décernent des labels, s'assurent, par une visite du logement et la vérification systématique de la présence d'éléments de confort, de la qualité du logement. De plus, elles assurent le suivi régulier des critères de qualité sur lesquels les propriétaires se sont engagés, alors que la procédure réglementaire de

classement de 1 à 5 étoiles, prévue par l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 1997 modifiant celui du 26 décembre 1976, institue un classement au moment de la demande, mais sans suivi régulier. De même, il n'est pas prévu de suivi systématique des obligations imposées aux propriétaires par le décret de 1987, fixant les conditions de confort minimales que doit respecter tout logement proposé à la location, ou par l'arrêté du 16 mai 1967, fixant les informations qui doivent être données aux vacanciers. Les vacanciers mécontents doivent en invoquer les dispositions devant les juridictions compétentes. La publication d'un logement dans la plupart des guides cités par la fédération mise en cause n'entraîne pas non plus un suivi régulier de la qualité des prestations d'accueil offertes. Les agences immobilières ne s'engagent pas plus sur la qualité des logements qu'elles proposent à la location. De fait, comme en atteste la pièce n° 37 des observations de la FNGDF (Ardèche Tourisme), les trois quarts des hébergements non labellisés sont considérés comme étant de piètre qualité.

88. Ce suivi régulier est notamment assuré par les informations que les vacanciers communiquent aux associations qui décernent des labels. Lorsqu'un logement bénéficie d'un label, les vacanciers mécontents se plaignent auprès de ces associations. Celles-ci peuvent mettre en œuvre des procédures permettant de radier les propriétaires dont les vacanciers leur auraient signalé qu'ils ne respectent pas leurs obligations. A cet égard, le courrier en date du 21 juillet 2000, adressé par le relais départemental de Dordogne à une adhérente (cotes 417 et suivantes), montre que les vacanciers se plaignent à Gîtes de France lorsque le service offert par les propriétaires est de qualité insuffisante. Les problèmes rencontrés par les vacanciers sont présentés dans ce courrier comme des manquements aux stipulations de la charte entraînant l'exclusion immédiate de l'adhérent, parallèlement au manquement à l'obligation de ne pas inscrire le gîte dans le catalogue de B&B.
89. En second lieu, le fait de disposer d'un label permet aux propriétaires d'accéder aux aides publiques. Si, jusqu'à une période récente, seule l'adhésion au réseau Gîtes de France était considérée par les conseils généraux comme offrant des garanties suffisantes pour ouvrir droit au versement d'aides à la rénovation des logements, le développement des autres réseaux associatifs et la prise de conscience des administrations locales de la nécessité de favoriser le développement d'associations concurrentes ouvrent progressivement l'accès aux aides aux détenteurs d'autres labels. Toutefois, le souci de garantir la mise en location de l'hébergement pendant une durée minimale et dans des conditions qualitatives suffisantes conduit toujours les conseils généraux à exiger l'affiliation du propriétaire à un réseau décernant un label et garantissant un suivi des propriétaires.
90. Il convient également de rappeler que le pouvoir de marché d'un monopoleur dépend de l'élasticité-prix moyenne de la demande pour ses produits et donc du comportement moyen des demandeurs. Ainsi, ce n'est pas parce que tous les propriétaires de logements labellisés ne demandent pas à bénéficier d'une aide que cette caractéristique ne contribue pas à conférer aux services offerts par les associations délivrant des labels une spécificité telle qu'un offreur qui détiendrait le monopole de la délivrance de labels aurait un pouvoir de marché.
91. La faible différence de prix relevée par la FNGDF entre les locations saisonnières bénéficiant d'un label et les autres locations ne suffit pas à démontrer que ces deux prestations appartiennent au même marché. La demande d'un label par un propriétaire peut, en effet, être motivée par d'autres considérations que la possibilité qui lui serait ainsi donnée de pratiquer des prix de location plus élevés. L'accès aux aides publiques a déjà été relevé. Le taux de remplissage de l'hébergement est également un critère important pour

les propriétaires compte tenu de la faiblesse des coûts variables de l'activité. En tout état de cause, des précautions doivent être prises afin de comparer les prix des logements labellisés et ceux des autres hébergements saisonniers. La répartition géographique, au sein des deux groupes de logements, entre zones chères et zones moins chères n'est pas la même. Par exemple, les logements labellisés sont rarement situés dans des stations balnéaires, au bord de la mer. Les périodes de location doivent également être prises en compte : beaucoup de meublés saisonniers ne sont loués qu'en période estivale, et leur prix moyen de location est plus élevé que celui de logements loués également en basse saison.

92. Le fait que les logements labellisés ne constituent qu'une faible partie de l'ensemble des locations saisonnières ne montre pas non plus que l'obtention d'un label est tellement indifférente du point de vue des propriétaires qu'il faudrait en conclure que l'organisme détenant le monopole de la labellisation n'aurait aucun pouvoir de marché. Si les services offerts par les organismes présentent les spécificités décrites ci-dessus, qui peuvent être considérées comme des avantages, ils ont également un coût supérieur à ceux des services de promotion et de commercialisation offerts par la plupart des autres prestataires : outre les cotisations aux associations, il convient en effet de tenir compte des contraintes imposées, s'agissant de la qualité du service, des investissements nécessaires, des contrôles réguliers effectués par l'association, de la durée de mise en location et de la durée d'adhésion minimale requise par l'association.
93. Il résulte de ce qui précède que les services offerts par les organismes décernant des labels de qualité aux locations saisonnières ne sont pas substituables à ceux offerts par d'autres prestataires concourant à faire connaître l'existence d'une telle offre de location (agences immobilières, petites annonces, guides touristiques...). La plupart des organismes concernés offre ce type de prestations tant pour les gîtes que pour les chambres d'hôtes, hormis Fleurs de Soleil et B&B qui ne proposent que des chambres d'hôtes. La position de la FNGDF est cependant la même, que l'on distingue ou non la labellisation des gîtes, d'une part, et celle des chambres d'hôtes, d'autre part. La question d'une éventuelle distinction entre les deux types de locations peut donc être laissée ouverte.
94. Ce marché amont est national : les labels sont en effet accordés par des organismes nationaux ou, disant, comme B&B France, de filiales en France, et couvrent l'ensemble du territoire.

C. SUR LA POSITION DE LA FNGDF SUR CE MARCHE

95. La FNGDF soutient qu'à supposer que le marché pertinent puisse être limité à la labellisation des gîtes et des chambres d'hôtes, il n'est pas démontré qu'elle détient une position dominante sur un tel marché. En particulier, aucun élément suffisamment probant ne pourrait être retenu, selon elle, afin de démontrer qu'il existe une confusion structurelle ou fonctionnelle entre ses structures et les organismes publics du tourisme. Elle soutient de plus que certaines des confusions dénoncées (locaux, fonctions occupées par les divers responsables, rôle dans le classement des hébergements) peuvent également être constatées entre les structures de l'association Clévacances et les mêmes services publics. Elle ajoute que les collectivités locales ont intégré l'existence d'autres labels. Elle déclare qu'il ressort d'une enquête qu'elle a effectuée, en 2000, auprès de 61 départements que seuls 22 d'entre eux exigeaient le label Gîtes de France pour l'octroi de subventions, et que l'enquête qu'elle a réalisée, en 2005, pour établir ses observations en réponse à la notification de

griefs, montre que cette proportion est tombée à 8 départements sur 45, 30 départements ayant renoncé à exiger le label Gîtes de France.

96. Il ressort toutefois des données publiées par le ministère du tourisme (voir au paragraphe 12) que 42 359 gîtes labellisés étaient proposés par des adhérents à la FNGDF contre 23 510 pour l'association Clévacances. Les adhérents d'Accueil Paysan proposent pour leur part, en 2005, environ 350 logements. S'agissant des chambres d'hôtes labellisées, en 2004, 26 901 d'entre elles portaient le label Gîtes de France contre 2760 pour Clévacances et 1352 pour Fleurs de Soleil. Il ressort, par ailleurs, de la pièce 84 annexée aux observations de la FNGDF que le nombre de chambre d'hôtes proposé par les adhérents à B&B s'élevait, en 2004, à 4 500. Les chambres labellisées Accueil Paysan étaient, en 2005, au nombre d'environ 500. La part de marché du label Gîtes de France peut donc être estimée à environ 75 %. La FNGDF reste donc largement, en termes de parts de marché, devant ses concurrents. De plus, c'est elle qui pendant près de 40 ans a assuré seule le développement et la promotion du tourisme en gîte rural et en chambre d'hôtes : son image est largement associée à celle de ce type de tourisme. Ces éléments sont de nature, à eux seuls, à donner à la FNGDF une position dominante sur le marché amont de la labellisation des gîtes et chambres d'hôtes.
97. Au surplus, même si les collectivités locales tiennent de plus en plus compte, comme la FNGDF le prétend, de la présence sur ce marché de concurrents à même de garantir, comme Gîtes de France, que le logement qui bénéficie de subventions visant à développer le tourisme, restera proposé aux vacanciers et répondra à des normes de qualité, le fait qu'un certain nombre de conseils généraux, qui sont au minimum huit mais pourraient être plus nombreux puisque seuls 41 d'entre eux ont répondu à l'enquête de la FNGDF, continuent, en 2005, à exiger l'adhésion à Gîtes de France pour l'octroi de financements, montre que cette association bénéficie toujours d'une renommée dans certains départements. De même, il ressort des éléments figurant au dossier (voir les paragraphes 39 à 46) que la FNGDF a longtemps bénéficié, en raison du rôle précurseur qu'elle a joué en matière de tourisme rural, d'une certaine confusion entre son activité et celle des organismes publics chargés de promouvoir le tourisme rural.

D. SUR LE GRIEF D'ABUS DE POSITION DOMINANTE

1. LES ARGUMENTS DE LA FEDERATION MISE EN CAUSE

98. La FNGDF estime que la clause d'exclusivité d'appartenance au réseau est licite au regard des articles L. 420-2 du code de commerce et 82 du traité. Elle soutient que cette clause est conforme aux règles de concurrence dès lors que l'exclusivité est justifiée par des raisons techniques ou financières et que les clauses présentes dans les chartes Gîtes de France ont uniquement pour but de lui permettre d'amortir les investissements qu'elle réalise lors de l'accueil de tout nouvel adhérent. Compte tenu du montant de ceux-ci (de l'ordre de 300 à 630 euros pour le coût d'accompagnement des projets et de 40 à 94 euros par jour pour la formation des nouveaux adhérents) et du montant des cotisations demandées aux adhérents, la FNGDF estime qu'une durée de deux années est nécessaire afin d'amortir ces frais. Or, elle soutient que la durée minimale d'adhésion exigée n'est de 10 ans que lorsque des subventions publiques ont été accordées à l'adhérent et ce, à l'initiative des collectivités locales qui lui confient ainsi la mission de contrôler que le logement est effectivement proposé aux touristes pour des locations saisonnières. Lorsque aucune

subvention n'a été octroyée, la durée d'adhésion minimale serait en moyenne de deux ans. Elle fait de plus valoir qu'à la suite des discussions qu'elle a eues avec la Commission européenne, la charte des chambres d'hôtes a été modifiée et prévoit désormais une durée initiale d'adhésion de deux ans, puis un renouvellement annuel, et que cette disposition est progressivement étendue à la charte des gîtes ruraux. Elle annonce que plus de 88 statuts ont ainsi été modifiés dans ce sens concernant plus de 95 associations départementales et que plus de 80 % du parc des gîtes et des chambres d'hôtes est désormais couvert par ces nouveaux contrats.

99. La FNGDF explique encore que la clause d'exclusivité d'adhésion a pour objet de préserver la marque et le savoir-faire qu'elle transmet aux propriétaires, comme cela est admis par les autorités de la concurrence dans un réseau de franchise, qualification juridique qui peut, selon elle, être appliquée à son réseau. Elle soutient que les touristes ayant réservé un hébergement bénéficiant du label Gîtes de France seraient désagréablement surpris de découvrir que ce logement porte également un autre label et que, dans la mesure où chaque réseau a établi ses propres critères d'agrément, on voit mal comment ces différents critères pourraient s'appliquer à un même logement.
100. La FNGDF fait valoir, de plus, que les labels concurrents de Gîtes de France ont connu une croissance importante du nombre de leurs adhérents depuis 1996 tandis que son propre parc de gîtes se stabilisait sur la même période et que son parc de chambres d'hôtes ne progressait que de 14,4 %. Elle assure également que la clause d'exclusivité ne nuit en rien aux adhérents qui disposent de nombreux autres moyens de faire connaître l'existence de leurs hébergements, y compris à l'étranger.
101. Elle explique encore que les pressions exercées sur les adhérents qui figuraient sur les éditions 2000 et 2001 du guide B&B et la diffusion d'un modèle de lettre de démission étaient justifiées, d'une part par l'application de la clause d'interdiction de la double appartenance, et d'autre part par l'importance qu'avait pris le détournement d'adresses par B&B, dont plus de 50 % des adresses étaient des gîtes labellisés Gîtes de France.
102. S'agissant de la clause soumettant à l'accord préalable du relais départemental la publicité sur d'autres supports que ceux édités par le réseau, la FNGDF soutient qu'elle ne peut produire d'effet sur la concurrence que si les modes de commercialisation autres que les réseaux labellisés sont considérés comme des concurrents puisque la clause d'exclusivité d'appartenance interdit déjà la double appartenance à un réseau labellisé et que seuls sont donc concernés les autres modes de publication. Elle explique que la clause a pour objet de s'assurer que le support en question n'est pas susceptible de porter atteinte à l'image du réseau ou que le contenu de l'annonce est bien conforme aux informations fournies par l'adhérent sur les supports Gîtes de France. Dans les faits, la fédération aurait toujours favorisé la publication sur des supports très variés, notamment dans les guides éditeurs ou sur Internet.
103. S'agissant de la clause obligeant les adhérents qui ne désirent pas commercialiser eux-mêmes leur hébergement à le faire par l'intermédiaire des relais départementaux Gîtes de France, la FNGDF soutient aussi que si cette clause faussait le jeu de la concurrence, ce serait sur un marché plus large que celui des services offerts par les associations offrant des labels. Elle estime que cette clause est nécessaire pour préserver la qualité du service et la cohérence de son réseau, les vacanciers ne pouvant comprendre que, pour réserver un hébergement labellisé Gîtes de France, ils soient contraints de passer par la centrale de réservation d'un autre label.

104. La FNGDF invoque également le bénéfice des dispositions de l'article L. 420-4 du code de commerce et des stipulations de l'article 81-3 du traité en faisant valoir le rôle de développement et de promotion du tourisme rural qu'elle continue à jouer.
105. La FNGDF soutient enfin que les clauses concernées n'ont d'autre objet que de protéger les éléments constitutifs de son réseau.

2. L'APPRECIATION DU CONSEIL

106. Des relations d'exclusivité entre un offreur et des demandeurs exerçant une activité sur un marché intermédiaire sont susceptibles de restreindre l'accès du marché aux concurrents de l'offreur lorsque certaines conditions sont réunies. La cour d'appel de Paris a ainsi défini, dans un arrêt du 7 mai 2002 relatif à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la glace à impulsion, les critères d'appréciation de l'effet sur la concurrence de clauses d'exclusivité dans un contrat de distribution : *« l'effet restrictif de concurrence résultant d'un ensemble d'accords de distribution doit s'apprécier au regard de la nature et de l'importance des contrats sur le marché en cause, de l'existence de possibilités réelles et concrètes pour un nouveau concurrent de s'infiltrer dans le faisceau des contrats, et des conditions dans lesquelles s'accomplit le jeu de la concurrence sur le marché de référence, à savoir, notamment, le nombre et la taille des producteurs présents sur le marché, le degré de saturation de ce marché, la fidélité de la clientèle aux marques existantes »*.
107. En l'espèce, la FNGDF occupe sur le marché de la labellisation des gîtes et chambres d'hôtes une position dominante, son réseau comprenant 64 % des gîtes et 86 % des chambres d'hôtes labellisées. Les autres offreurs sont en nombre restreint et détiennent, hormis Clévacances, des parts de marché faibles. S'agissant des gîtes, le marché est relativement mature et connaît des taux de croissance modérés : la FNGDF fait ainsi valoir que le nombre de ses gîtes est passé de 42 822 à 42 970, de 1996 à 2004, tandis que Clévacances procédait à 4 000 labellisations en six ans, ce qui représente un taux de croissance de l'ordre de 10 % en six ans. Le développement du marché des chambres d'hôtes est en revanche plus récent et le nombre de nouvelles chambres aménagées a crû fortement de 2000 à 2004.
108. L'entrée sur le marché de labels concurrents de celui de la FNGDF est, de plus, rendue difficile par le fait que les propriétaires peuvent avoir été contraints de s'engager pour une longue durée auprès de la FNGDF et supporteraient donc des coûts élevés s'ils quittaient le réseau.
109. En premier lieu, la durée d'adhésion minimale à la FNGDF peut atteindre dix ans lorsque le propriétaire a bénéficié de subventions d'une collectivité locale pour la rénovation du logement en cause. Cette durée minimale d'adhésion est alors imposée par la collectivité locale qui veut s'assurer que les subventions, ainsi accordées afin d'assurer le développement du tourisme rural et le maintien d'activités économiques touristiques dans les zones rurales, ne seront pas détournées à d'autres fins. Pour les collectivités locales, l'adhésion du propriétaire à la FNGDF a longtemps été la seule garantie pouvant être fournie.
110. Comme le Conseil l'a déjà constaté ci-dessus, le développement d'associations concurrentes de la FNGDF a progressivement conduit les collectivités locales à considérer que l'adhésion à d'autres labels de qualité pouvait également garantir que le logement resterait proposé aux vacanciers pendant une durée minimale. Il ressort ainsi du document cité au paragraphe 31 qu'en 2000, certains comités départementaux du tourisme

reconnaissaient déjà deux labels, Gîtes de France et Clévacances, et étaient ouverts à d'autres réseaux tels que Fleurs de Soleil. D'autres documents montrent cependant que cette position n'est pas partagée par l'ensemble des départements. La FNGDF confirme dans ses observations qu'en 2000, 22 départements sur 61 exigeaient le label Gîtes de France pour l'octroi de subventions, et que l'enquête qu'elle a réalisée en 2005 pour établir ses observations en réponse à la notification de griefs montre que si 30 départements ont renoncé à exiger le label Gîtes de France, 8 départements, sur 45 ayant répondu, confirment qu'ils n'acceptent que les demandes de subventions de propriétaires adhérents à Gîtes de France.

111. Il convient de noter en outre que cette ouverture progressive de l'accès aux subventions au profit d'adhérents d'autres réseaux ne concerne que l'étape de présentation du dossier de demande de financement. Une fois que des subventions ont été versées à un adhérent de Gîtes de France, celui-ci doit exercer son activité sous ce label pendant la durée minimale exigée par le département ou rembourser une partie du financement reçu (voir par exemple le courrier cité au paragraphe 37), alors que s'il quittait le réseau Gîtes de France pour adhérer à l'un des réseaux concurrents, le logement n'en resterait pas moins disponible pour les touristes.
112. En deuxième lieu, si la FNGDF fait valoir qu'à la suite des discussions qu'elle a eues avec la Commission européenne, la charte des chambres d'hôtes a été modifiée et prévoit désormais une durée initiale d'adhésion de deux ans, puis un renouvellement annuel, et que cette disposition est en voie d'être progressivement étendue à la charte des gîtes ruraux, elle admet également que près de 20 % du parc des gîtes et des chambres d'hôtes n'est toujours pas couvert par ces nouveaux contrats et reste régi par des contrats prévoyant une durée d'adhésion variable selon les départements mais pouvant atteindre 3 ans voire 5 ans et même 7 ans pour l'un d'entre eux.
113. De telles durées d'adhésion donnent au marché une grande viscosité et sont de nature à restreindre la possibilité pour des labels concurrents de se développer. Une durée minimale d'adhésion pourrait être justifiée par l'existence de coûts d'entrée élevés qu'aurait à supporter toute entreprise souhaitant offrir ce type de services aux propriétaires, coûts qui ne seraient engagés que si l'entrant est assuré qu'une durée d'adhésion minimale des propriétaires lui permettra de les amortir.
114. Toutefois, les frais engagés par la FNGDF à l'occasion de la labellisation d'un nouveau gîte sont limités (de l'ordre de 300 à 630 euros pour le coût d'accompagnement des projets et de 40 à 94 euros par jour pour la formation des nouveaux adhérents) et la fédération estime elle-même qu'une durée de deux années est suffisante pour amortir ces frais. Il n'est donc pas justifié que la FNGDF impose à ses adhérents une durée minimale d'adhésion et une clause d'exclusivité d'appartenance supérieure à deux ans. De plus, aucun frais n'est engagé par la FNGDF pour les logements qu'un adhérent souhaite proposer à la location sans les labelliser Gîtes de France. Les clauses des chartes de la FNGDF qui interdisent aux propriétaires de « *gérer, en parallèle, à proximité, des meublés saisonniers ou toute autre formule d'accueil (chambres d'hôtes, gîtes d'étape...) non agréés Gîtes de France* » ne peuvent donc être justifiées par l'existence de coûts qu'il faudrait amortir.
115. S'agissant des arguments relatifs à la protection de la marque Gîtes de France, il peut être relevé que la clause mise en cause interdit « *la double appartenance* », voire, comme dans le courrier adressé le 31 juillet 1998 à une adhérente du département de la Loire, « *l'appartenance à un réseau concurrent* », et non l'appartenance à un réseau ou l'apposition d'une autre marque susceptible de porter atteinte à l'image de la marque Gîtes de France. Or, il ne peut être présumé que les critères de qualité exigés par les réseaux

concurrents de Gîtes de France soient systématiquement incompatibles ou contradictoires avec ceux définis par la FNGDF ou, comme le soutient la FNGDF, que les touristes croyant avoir réservé un hébergement bénéficiant du label Gîtes de France seraient « *désagréablement surpris* » de découvrir que ce logement porte également un autre label. De même, les éléments du dossier relatifs au contentieux qui a opposé la FNGDF à ceux de ses adhérents ayant choisi de figurer également dans le guide B&B ne font pas ressortir de contradictions entre l'image qu'entend protéger la FNGDF et celle que véhiculerait B&B.

116. La protection de l'image de marque de Gîtes de France ne peut non plus justifier l'obligation systématiquement imposée aux propriétaires d'adhérer à ce réseau pour tous les hébergements qu'ils proposent aux vacanciers. La FNGDF fait valoir que certains propriétaires utilisent le label Gîtes de France, dont ils bénéficient pour un logement, aux fins d'attirer, de façon trompeuse, les vacanciers dans des hébergements non labellisés dont la qualité est insuffisante. Toutefois, la clause concernée constitue une contrainte qui excède ce qui est strictement nécessaire pour éviter ce type de pratiques, lesquelles pourraient être combattues par d'autres moyens appropriés comme des mentions figurant dans les guides et sur les sites Internet du réseau, avertissant les vacanciers que le label est octroyé uniquement pour les hébergements décrits et non pour d'autres que les mêmes propriétaires pourraient proposer à la location. En revanche, l'interdiction de gérer en parallèle des meublés saisonniers ou toute autre formule d'accueil (chambres d'hôtes, gîtes d'étape...) non agréés Gîtes de France est de nature à restreindre l'accès des labels concurrents au marché, en préemptant tout nouvel hébergement créé par les propriétaires adhérents du réseau de la FNGDF, qui proposent déjà, en 2004, 64 % des gîtes et 86 % des chambres d'hôtes sur le marché concerné.
117. Enfin, la référence faite par la FNGDF au jugement rendu le 6 juillet 2005 par le tribunal de grande instance de Paris n'est pas pertinente car il concerne un cas différent. Certes, le tribunal a conclu à la licéité, par rapport à la législation applicable en matière de pratiques anticoncurrentielles, de la clause par laquelle l'Association Relais et Châteaux interdit à ses adhérents d'appartenir à une chaîne hôtelière concurrente. Toutefois le tribunal a, pour ce faire, relevé que le nombre d'établissements adhérents de l'association était limité, à savoir 450 dans le monde entier, et qu'en conséquence, Relais et Châteaux ne pouvait être considéré comme étant en position dominante, au sens de l'article 82 du traité CE. Le jugement mentionne d'ailleurs que la Commission européenne avait précédemment considéré les statuts mis en cause comme un accord d'importance mineure.
118. D'ailleurs, il convient de relever que, dans la lettre adressée à la fédération, le 24 mars 2003, la Commission européenne ne se prononce pas sur la conformité de la clause au regard des dispositions des articles 81 et 82 du traité mais informe seulement la FNGDF qu'à la suite du retrait de la plainte, elle clôturait l'affaire.
119. Il ressort du dossier que la FNGDF veille au respect de cette clause. Elle a, en 1999-2000, imposé à plusieurs dizaines d'adhérents de démissionner du réseau B&B. Environ 80 adhérents de B&B France ont adressé leur démission sur la base d'un formulaire-type élaboré par la fédération. De plus, 33 lettres adressées à B&B, entre le 18 juillet et le 7 décembre 1999, font état des avertissements que les propriétaires de chambres d'hôtes ont reçus de la part du mouvement Gîtes de France. Cette clause a donc bien un effet restrictif de concurrence. La circonstance que les réseaux concurrents de la FNGDF ont réussi à recruter de nouveaux adhérents ne démontre pas que la clause d'interdiction de la double appartenance n'a pas eu d'effets anticoncurrentiels, dans la mesure où, comme l'a noté le tribunal de première instance des communautés européennes dans la décision

Michelin du 23 septembre 2003, il est fort probable que le développement des concurrents aurait été plus important en l'absence de pratique abusive.

120. Cette clause porte en outre directement atteinte à la liberté commerciale des propriétaires d'hébergements dans la mesure où elle les empêche de faire appel aux services d'autres réseaux qui pourraient leur permettre de toucher une clientèle de touristes plus large et d'améliorer le taux de remplissage des gîtes et des chambres d'hôtes. Il n'est pas justifié d'invoquer, comme le fait la FNGDF, un risque de « détournement d'adresses » ou de « parasitisme » de la part des réseaux concurrents auxquels adhèreraient les propriétaires, en sus de leur adhésion au réseau Gîtes de France. En effet, si les propriétaires consentent à payer une deuxième cotisation à un autre réseau, c'est parce qu'ils considèrent qu'un service additionnel, par rapport à celui que leur rend déjà Gîtes de France, leur est rendu en échange. En 2000, la cotisation annuelle à B&B était, par exemple, de 500 francs. Si la FNGDF fait valoir, qu'en 1999 et 2000, certains de ses adhérents auraient été inscrits à leur insu dans le guide B&B, c'est-à-dire sans payer de cotisations à B&B, l'interdiction, faite aux propriétaires, d'adhérer à un autre réseau n'est pas la réponse adaptée à cette situation.
121. De même, la clause soumettant à l'accord préalable du relais départemental la publicité sur d'autres supports que ceux édités par le réseau, limite de façon injustifiée la liberté commerciale des propriétaires qui estiment que d'autres supports leur permettraient d'améliorer le taux de remplissage de leurs logements. Le fait que de très nombreux supports soient agréés par les relais départementaux et qu'aucune exclusion n'ait jamais été prononcée en raison du non respect de cette clause démontre son caractère inutile mais ne remet pas en cause son caractère injustifié.
122. Enfin, en dirigeant des adhérents qui ne désirent pas commercialiser eux-mêmes leur hébergement de le faire par l'intermédiaire des relais départementaux Gîtes de France, la FNGDF couple, de façon obligatoire, un service accessoire au service qu'elle rend, à titre principal, aux propriétaires et les empêche de faire appel à un autre prestataire pour la commercialisation de leurs logements. Ces limites imposées à la liberté commerciale des propriétaires ont un effet d'autant plus important que, comme il a été dit ci-dessus, les départements imposent aux propriétaires qui ont obtenu un financement pour la rénovation de leur logement du fait de leur appartenance à Gîtes de France de rester adhérents de ce réseau pour une durée minimale de dix ans. Si ces deux clauses ne sont pas, comme le fait justement valoir la FNGDF, de nature à exclure ses concurrents sur le marché pertinent, elles constituent des abus d'exploitation de la position dominante occupée par la FNGDF sur ce marché qui portent directement atteinte aux demandeurs et sont prohibés par l'article L. 420-2 du code de commerce.
123. Il résulte de ce qui précède qu'en imposant, dans la charte des chambres d'hôtes, élaborée le 26 mars 1991 et modifiée en 2003, dans la charte des gîtes ruraux, élaborée le 31 mars 1998 et dans la charte de qualité, élaborée le 17 octobre 2002, une clause d'exclusivité d'appartenance au réseau Gîtes de France, une clause réservant la promotion du logement du propriétaire adhérent aux guides édités par Gîtes de France et une clause réservant la commercialisation de l'hébergement labellisé "Gîtes de France" aux organismes agréés par les Gîtes de France, la FNGDF abuse de sa position dominante sur le marché de la labellisation des gîtes et chambres d'hôtes, pratique prohibée par les dispositions de l'article L. 420-2 du code de commerce.
124. Comme le montre le différend qui a opposé la FNGDF à l'association B&B, la clause interdisant l'appartenance à un autre label est également susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres dans la mesure où elle limite le développement, sur le marché français concerné, de filiales d'organismes européens délivrant des labels de

qualité aux gîtes ou aux chambres d'hôtes. L'insertion de cette clause dans les chartes de la FNGDF est donc également prohibée par les dispositions de l'article 82 du traité instituant la Communauté européenne.

E. SUR LE GRIEF D'ENTENTE

125. Il a également été notifié un grief d'entente anticoncurrentielle entre la FNGDF et les propriétaires signataires des chartes contenant les clauses dont le caractère abusif a été relevé ci-dessus. Toutefois, il ressort du dossier que les effets restrictifs de concurrence de ces clauses résultent de la position dominante occupée par la FNGDF sur ce marché et non d'un concours de volonté entre elle et ses adhérents pour poursuivre un objet anticoncurrentiel. Il n'est donc pas établi que la FNGDF ait enfreint les dispositions de l'article L. 420-1 du code de commerce ou de l'article 81 du traité.

F. SUR LES SUITES A DONNER

126. La charte des chambres d'hôtes, dans laquelle figurent les clauses dont le caractère anticoncurrentiel a été établi ci-dessus, a été élaborée le 26 mars 1991 et modifiée en 2003. Ces clauses sont également contenues dans la charte des gîtes ruraux qui a été élaborée le 31 mars 1998. Ces chartes continuent à s'appliquer et les pratiques anticoncurrentielles auxquelles elles ont donné naissance sont une infraction continue qui a débuté avant l'entrée en vigueur, à la date du 18 mai 2001, de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques et qui s'est poursuivie après cette date. La saisine, datée du 7 mai 2002, est postérieure à cette entrée en vigueur. Par ailleurs, ces clauses sont également contenues dans la charte de qualité, élaborée le 17 octobre 2002. Il en résulte que les dispositions du livre IV du code de commerce applicables en l'espèce sont celles issues de la loi du 15 mai 2001.
127. Les clauses illicites, toujours en vigueur, freinent le développement des associations concurrentes de la FNGDF et portent directement atteinte à la liberté commerciale des propriétaires de gîtes et chambres d'hôtes. Aussi convient-il, pour faire cesser le dommage à l'économie, d'appliquer les dispositions du I de l'article L. 464-2 du code de commerce selon lesquelles « *le Conseil peut ordonner aux intéressés de mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles dans un délai déterminé ou imposer des conditions particulières* » ainsi que celles du II du même article selon lesquelles le Conseil peut infliger aux intéressés des astreintes dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires journalier moyen, par jour de retard à compter de la date qu'il fixe, pour les contraindre à exécuter une décision les ayant obligés à mettre fin à une pratique anticoncurrentielle.
128. En l'espèce, il y a lieu d'enjoindre à la FNGDF de supprimer de toutes ses chartes d'une part la clause soumettant à l'accord préalable du relais départemental la publicité sur d'autres supports que ceux édités par le réseau et, d'autre part, la clause interdisant au propriétaire de gérer en parallèle, à proximité du gîte de France lui appartenant, des meublés saisonniers ou toute autre formule d'accueil (chambres d'hôtes, gîtes d'étape...) non agréés Gîtes de France. Il y a lieu également d'enjoindre à la fédération de limiter aux deux premières années d'adhésion à son réseau la clause interdisant aux adhérents d'apposer, sauf protocole signé entre la fédération et un organisme tiers, un double label sur le même gîte rural ainsi que la clause imposant aux adhérents qui ne désirent pas

commercialiser eux-mêmes leur hébergement de le faire par l'intermédiaire des relais départementaux Gîtes de France, et ce même dans le cas d'une durée d'adhésion supérieure à deux ans ou du renouvellement de cette adhésion, tacite ou explicite. Ces injonctions doivent être mises en œuvre dans le délai de 4 mois à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 150 euros par jour de retard.

129. Compte tenu du nombre important d'adhérents concernés par la présente décision, il y a également lieu de faire application des dispositions de l'article L. 464-2, paragraphe I, alinéa 5 du code de commerce selon lesquelles « *le Conseil de la concurrence peut ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de sa décision ou d'un extrait de celle-ci selon des modalités qu'il précise* » et d'enjoindre à la FNGDF de faire publier, à ses frais, dans un délai de 4 mois à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 150 euros par jour de retard, l'extrait suivant, dans sa revue périodique « Gîtes de France » :

« Le Conseil de la concurrence a enjoint à Gîtes de France de supprimer de toutes ses chartes la clause soumettant à l'accord préalable du relais départemental la publicité sur d'autres supports que ceux édités par le réseau ainsi que la clause interdisant au propriétaire de gérer en parallèle, à proximité du gîte de France lui appartenant, des meublés saisonniers ou toute autre formule d'accueil non agréés Gîtes de France. Il lui a également enjoint de limiter à deux ans la clause interdisant aux adhérents d'apposer, sauf protocole signé avec un organisme tiers, un double label sur le même gîte rural et la clause imposant aux adhérents qui ne désirent pas commercialiser eux-mêmes leur hébergement de le faire par l'intermédiaire des relais départementaux Gîtes de France. Le propriétaire adhérent retrouve donc toute sa liberté pour publier son offre de location de gîte ou de chambre d'hôtes dans la publication de son choix, sans avoir à obtenir, désormais, l'autorisation préalable de Gîtes de France. Il peut également confier à un autre réseau la location saisonnière des biens qu'il possède à proximité. En ce qui concerne les clauses relatives à l'exclusivité d'appartenance et de commercialisation pour un même gîte, elles ne peuvent être imposées aux propriétaires que pendant les deux premières années de leur adhésion au réseau Gîtes de France. Passé ce délai, les propriétaires pourront alors adhérer à plusieurs labels et avoir recours au professionnel de leur choix pour commercialiser leur hébergement, même en cas de renouvellement de leur adhésion au réseau Gîtes de France.

Les injonctions concernent toutes les chartes en vigueur et doivent conduire Gîtes de France à modifier en assemblée générale, dans les délais prescrits, ses modèles de chartes (gîtes, chambres d'hôtes et charte de qualité) ainsi que les chartes déjà signées par un propriétaire adhérent. »

130. Cette publication sera précédée de la mention : « *Décision n° 06-D-06 du 16 mars 2006 du Conseil de la concurrence relative à des pratiques mises en œuvre par la fédération nationale des Gîtes de France* »
131. L'article L. 464-2, paragraphe I, alinéa 4 du code de commerce, dans sa rédaction issue de la loi du 15 mai 2001, dispose que « *si le contrevenant n'est pas une entreprise, le montant maximum de la sanction est de 3 millions d'euros* ». Par ailleurs, selon les termes de l'article L. 464-5 du code de commerce, modifiés par la loi du 15 mai 2001, « *le Conseil, lorsqu'il statue selon la procédure simplifiée prévue à l'article L. 463-3 peut prononcer les mesures prévues au I de l'article L. 464-2. Toutefois, la sanction pécuniaire ne peut excéder 750 000 euros pour chacun des auteurs des pratiques prohibées* ».
132. Le chiffre d'affaires du dernier exercice clos de la Fédération nationale des Gîtes de France est de 775 997 euros. Les effets restrictifs de concurrence des clauses contraires aux

articles 81 du traité et L. 420-2 du code de commerce se sont poursuivis sur une longue durée. Mais compte tenu de la nature de l'organisme en cause, du montant peu élevé de son résultat net comptable en 2004, qui a d'ailleurs été déficitaire en 2003, et des injonctions prononcées ci-dessus, il y a lieu de limiter la sanction à 10 000 euros.

DÉCISION

Article 1^{er} : Il est établi que la Fédération nationale des Gîtes de France a enfreint les dispositions de l'article L. 420-2 du code de commerce et les stipulations de l'article 82 du traité instituant la Communauté européenne.

Article 2 : Il n'est pas établi que la Fédération nationale des Gîtes de France ait enfreint les dispositions de l'article L. 420-1 du code de commerce et les stipulations de l'article 81 du traité instituant la Communauté européenne.

Article 3 : Il est infligé à la Fédération nationale des Gîtes de France une sanction pécuniaire de 10 000 euros.

Article 4 : Il est fait injonction à la Fédération nationale des Gîtes de France

- de supprimer de ses documents contractuels la clause soumettant à l'accord préalable du relais départemental la publicité sur d'autres supports que ceux édités par le réseau et la clause interdisant au propriétaire de gérer en parallèle, à proximité du gîte de France lui appartenant, des meublés saisonniers ou toute autre formule d'accueil non agréés Gîtes de France ;
- de limiter aux deux premières années d'adhésion à son réseau la clause interdisant aux adhérents d'apposer, sauf protocole signé entre la fédération et un organisme tiers, un double label sur le même gîte rural et la clause imposant aux adhérents qui ne désirent pas commercialiser eux-mêmes leur hébergement de le faire par l'intermédiaire des relais départementaux Gîtes de France, et ce même dans le cas d'une durée d'adhésion supérieure à deux ans ou de renouvellement de cette adhésion, tacite ou explicite.

Article 5 : Il est fait injonction à la Fédération nationale des Gîtes de France de faire publier, à ses frais, l'extrait figurant au paragraphe 129 de la présente décision dans sa revue périodique « Gîtes de France ».

Article 6 : Les injonctions prononcées aux articles 4 et 5 doivent être exécutées dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 150 euros par jour de retard à compter de la date d'expiration du délai.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Oppelt, par M. Lasserre, Président, M. Nasse, vice-président et Mmes Aubert et Perrot, vice-présidentes.

La secrétaire de séance,
Catherine Duparcq

Le Président,
Bruno Lasserre