RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Décision n° 95-D-67 du 24 octobre 1995
relative à des pratiques mises en oeuvre par des entreprises de transport sanitaire lors de la passation d'un marché avec le centre hospitalier général Robert-Boulin de Libourne

Le Conseil de la concurrence (commission permanente)

Vu la lettre enregistrée le 11 octobre 1993 sous le numéro F 627 par laquelle le ministre de l'économie a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en oeuvre par des entreprises de transport sanitaire lors de la passation de marchés avec différents hôpitaux, et notamment avec le centre hospitalier général Robert-Boulin de Libourne ;

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

Vu le code de la santé publique ;

Vu la lettre du président du Conseil de la concurrence en date du 2 mars 1995 notifiant aux parties et au commissaire du Gouvernement sa décision de porter l'affaire devant la commission permanente, en application de l'article 22 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 ;

Vu les observations présentées par le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants de la S.A.R.L. Ambulances Air Aquitaine bleues, de la S.A.R.L. Ambulances Coutrillonnes et de MM. Raynaud pour le compte des entreprises Ambulances Raynaud et Ambulances Lucette Corazza, Bardet (Ambulances brannaises), Greland (Ambulances castillonnaises) et de M. Royer pour le compte de Mme Pellon (Sud-Ouest Ambulances) entendus, les représentants de l'Association des ambulanciers du Libournais et des entreprises Ambu'Camps, Armonie Ambulances, Ambulances Delage et Ambulances Inter ayant été régulièrement convoqués,

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

Par lettre susvisée, le ministre chargé de l'économie a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en oeuvre par des entreprises de transport sanitaire lors de la passation de marchés avec différents hôpitaux. La présente décision a trait aux pratiques relevées, à l'occasion de marchés de transport sanitaire conclus par le centre hospitalier général Robert-Boulin de Libourne.

I. - CONSTATATIONS

A. - Les caractéristiques de l'activité

L'activité de transporteur sanitaire privé est très étroitement réglementée.

L'article L. 51-2 du code de la santé publique dispose que toute personne effectuant un transport sanitaire doit avoir été préalablement agréée par le préfet du département. L'agrément, sa suspension ou son retrait sont délivrés après avis du sous-comité des transports défini par l'article 5 du décret n° 87-964 du 30 novembre 1987. L'avis est donné après rapport du médecin inspecteur de la santé, après examen des moyens de transport engagés et au vu des observations de l'intéressé.

En application des dispositions de l'article L. 51-3 du code de la santé publique, le décret du 30 novembre 1987 susmentionné a défini les catégories de moyens de transport affectés aux transports sanitaires, les catégories de personnes habilitées à effectuer des transports sanitaires, leurs missions respectives ainsi que la qualification et la composition des équipages. L'article 13 de ce texte fixe les obligations des ambulanciers en ce qui concerne le service de garde organisé par le préfet pour l'ensemble du département : le titulaire de l'agrément est tenu de participer au service de garde selon un tableau départemental de garde établi en concertation avec les professionnels concernés. Le titulaire de l'agrément qui est de garde doit assurer l'écoute des appels, satisfaire aux demandes de transport, informer le centre de réception et de régulation des appels médicaux de son départ en mission et de l'achèvement de celle-ci.

La participation à ce service de garde suppose l'organisation de permanences qui sont tenues de nuit (entre 20 heures et 8 heures) ainsi que les dimanches et jours fériés (entre 8 heures et 20 heures). En application des dispositions de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport du 21 décembre 1950, tout personnel ambulancier soumis à ces astreintes de permanence perçoit, lors de chaque permanence, une indemnité complémentaire équivalant à une heure trente de travail. A cette indemnité d'astreinte s'ajoute la rémunération du temps d'intervention. Le temps d'intervention est calculé sur la base de la durée réelle de l'intervention. Toutefois, toute intervention d'une durée inférieure à une heure équivaut à une heure de travail. En l'absence de toute intervention, l'indemnité de permanence correspond à la valeur de deux heures de travail. Les heures supplémentaires ainsi comptabilisées sont payées sur la base du salaire réel du bénéficiaire.

Le caractère réglementé de l'activité résulte également des dispositions de l'article L. 51-6 du code de la santé publique. Dans chaque département, la mise en service de véhicules affectés aux transports sanitaires terrestres est soumise à l'autorisation du représentant de l'Etat. Aucune autorisation n'est délivrée si le nombre de véhicules déjà en service égale ou excède un nombre fixé en fonction des besoins sanitaires de la population.

Enfin, l'article L. 51-4 du code de la santé publique dispose que les tarifs des transports sanitaires 'sont établis par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget, de la concurrence et de la consommation'. Les arrêtés interministériels pris en application de ce texte fixent les 'tarifs limites des transports sanitaires terrestres', qui déterminent les valeurs maximales du forfait départemental, du tarif kilométrique, du tarif

réduit et du forfait agglomération, servant de base au calcul du prix des prestations. Ces mêmes textes prévoient, en outre, diverses majorations pour les services de nuit (opérés entre 20 heures et 8 heures) et pour les services assurés les dimanches et jours fériés (opérés entre 8 heures et 20 heures). Par ailleurs, l'assurance maladie garantit, entre autres risques, la couverture des frais de transport de l'assuré ou des ayants droit se trouvant dans l'obligation de se déplacer pour recevoir des soins ou subir des examens appropriés à leur état ainsi que pour se soumettre à un contrôle prescrit en application des textes régissant la sécurité sociale.

B. - Les faits à qualifier

Le centre hospitalier général de Libourne dispose de son propre service ambulancier. Faute de pouvoir assurer la totalité des transports sanitaires lui incombant, il a traditionnellement eu recours aux services offerts par des entreprises privées. A la suite de procédures d'appel d'offres ouvert, le marché a été attribué en 1991 à l'entreprise Ambulances Lucette Corazza. En 1992, il est revenu à l'entreprise Ambulances A.D.N. Pour chacun de ces marchés, le centre hospitalier a bénéficié d'un rabais de 35 p. 100 sur le tarif préfectoral. Pour l'année 1993, le centre hospitalier a retenu la procédure du marché négocié. Ce dernier marché, dont le montant pouvait alors être évalué à environ 150 000 F, a donné lieu à un avis d'information en date du 3 novembre 1992. A cette occasion, le centre hospitalier a enregistré deux offres. La première, émanant de l'Association des ambulanciers du Libournais, proposait un rabais de 22 p. 100 sur le tarif préfectoral. Cette offre n'a pas été retenue. Le marché a été attribué à l'entreprise Ambulances A.D.N. qui a proposé les conditions suivantes : 'Moins 35 p. 100 sur la prise en charge en ambulance et en V.S.L. (véhicule sanitaire léger). Moins 35 p. 100 sur les kilomètres en ambulance et en V.S.L. Aucune majoration de nuit et jours fériés. Les transports de sang sont assurés gratuitement.'

L'Association des ambulanciers du Libournais, association loi de 1901, a été déclarée à la sous-préfecture de Libourne le 11 mai 1992. Elle rassemble onze entreprises : Ambulances Lucette Corazza, S.A.R.L. Ambulances Air Aquitaine bleues, Ambulances brannaises, Sud-Ouest Ambulances, S.A.R.L. Ambulances Coutrillonnes, Ambulances Delage, Ambulances Raynaud, Ambu'Camps, Ambulances Inter, Ambulances castillonnaises et Armonie Ambulances. L'objet de l'association, défini à l'article 1er de ses statuts, est 'de faire respecter la déontologie des ambulanciers'. Cette association succédait à une 'coordination' constituée début 1992. Dans un courrier adressé le 3 avril 1992 au directeur du centre hospitalier général de Libourne, les membres de cette 'coordination' faisaient savoir qu'ils s'étaient réunis le 31 mars 1992 pour dénoncer 'les pratiques irrégulières... (de)... l'entreprise A.D.N. qui détient le contrat avec (l')établissement'. Ce courrier indiquait par ailleurs que '... cette entreprise se repose sur votre confiance pour faire du racolage auprès de notre clientèle hospitalisée, ce qui est contraire à la déontologie de la profession et une atteinte à la liberté du malade de choisir lui-même son ambulancier'.

Les objectifs de l'Association des ambulanciers du Libournais ont été précisés par plusieurs de ses membres. Ainsi, Mme Corazza (Ambulances Lucette Corazza) a, par procès-verbal du 16 février 1993, soutenu que l'association avait été créée '... pour que les ambulanciers s'entraident et s'entendent pour respecter les zones d'intervention et demander à l'hôpital de respecter la déontologie de la profession (respect du marché)'. Elle a également apporté les précisions suivant lesquelles, s'agissant du marché du centre hospitalier pour 1993, les entreprises ont, après s'être entendues, 'déterminé le rabais à proposer à 22 p. 100. Si nous avions obtenu le marché de l'hôpital pour 1993, nous nous le serions réparti entre les différentes entreprises.' M. Grandner (Ambulances Armonie) a, par procès-verbal du 29

janvier 1993, déclaré que 'le sens de l'association' était de 'se respecter les uns les autres - ne pas démarcher les clients des autres. Avoir un contrat plus clair dans ses termes et son application de la part du centre hospitalier'. Des propos similaires ont été avancés par M. Greland (Ambulances castillonnaises) pour qui les buts de l'association étaient : 'Défense de nos intérêts face à une entreprise qui démarchait nos clients dans le cadre du marché du centre hospitalier de Libourne dont elle était attributaire... Respecter des règles de bonne conduite et essayer de se répartir la clientèle par secteur géographique - soumission commune au marché du centre hospitalier avec un rabais de - 22 p. 100 sur les prix fixés par arrêté' (procès-verbal de déclaration du 29 janvier 1993).

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

Sur les pratiques constatées :

Considérant, en premier lieu, que les représentants des entreprises Ambulances Lucette Corazza, S.A.R.L. Ambulances Air Aquitaine bleues, Ambulances brannaises, Sud-Ouest Ambulances, S.A.R.L. Ambulances Coutrillonnes, Ambulances Delage, Ambulances Raynaud, Ambu'Camps, Ambulances Inter, Ambulances castillonnaises et Armonie Ambulances ont constitué une 'coordination' au début de l'année 1992, à laquelle a succédé l'Association des ambulanciers du Libournais ; que cette association qui, aux termes de ses statuts, 'a pour but de faire respecter la déontologie des ambulanciers', a été créée, d'après les déclarations recueillies auprès de ses adhérents, afin 'de s'entendre pour respecter les zones d'intervention de chacun', de 'respecter les règles de bonne conduite et essayer de se répartir la clientèle par secteur géographique' et de 'ne pas démarcher les clients des autres' ; qu'il résulte des pièces versées au dossier et de ces déclarations que, dans le cadre de cette association, les entreprises adhérentes sont convenues de procéder à la répartition de la clientèle entre elles selon les 'zones d'intervention de chacun' ;

Considérant, en second lieu, que la réponse formulée en commun, par des entreprises indépendantes et concurrentes, à un appel à la concurrence ne constitue pas, en soi, une pratique prohibée au sens de l'article 7 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 ; que, cependant, une telle réponse est prohibée par ces dispositions dès lors qu'elle a pour objet, ou peut avoir pour effet, d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence ;

Considérant que l'offre commune présentée par les membres de l'Association des ambulanciers du Libournais lors du marché lancé en novembre 1992 par le centre hospitalier avait pour objet au nom de 'la déontologie de la profession' et 'conformément au sens de l'association' de se répartir le marché des transports sanitaires hospitaliers ; qu'en dénonçant auprès de la direction de l'hôpital 'les pratiques irrégulières qu'effectue l'entreprise A.D.N.', attributaire du marché, les membres de l'association ont entendu faire échec à la concurrence pouvant être exercée par cette entreprise ; qu'enfin, le taux de rabais proposé par les membres de l'association au centre hospitalier - soit 22 p. 100 - est largement inférieur au taux de rabais proposé par l'un des membres de l'association - Ambulances Lucette Corazza - lors des appels d'offres des années 1991 et 1992 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les entreprises Ambulances Lucette Corazza, S.A.R.L. Ambulances Air Aquitaine bleues, Ambulances brannaises, Sud-Ouest Ambulances, S.A.R.L. Ambulances Coutrillonnes, Ambulances Delage, Ambulances Raynaud, Ambu'Camps, Ambulances Inter, Ambulances castillonnaises et Armonie Ambulances ont conclu une entente visant à se répartir le marché des transports sanitaires locaux ; que l'offre

groupée présentée dans ces conditions à l'occasion du marché négocié pour l'année 1993 a également constitué une entente de prix et de répartition de marché ayant pour objet et pouvant avoir pour effet de fausser le jeu de la concurrence ; que de telles pratiques sont prohibées par les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 ;

Sur les suites à donner :

Considérant que M. Delage, exploitant l'entreprise Ambulances Delage, a cédé son fonds de commerce à l'entreprise Ambulances 24-24 le 1er décembre 1992 ; que M. Surbon, exploitant l'entreprise Ambulances Inter, a cédé son fonds de commerce à cette même entreprise Ambulances 24-24 le 1er janvier 1995 ; qu'il ne subsiste plus dans cette dernière entreprise l'ensemble des moyens matériels et humains ayant concouru à la commission des pratiques prohibées, de telle sorte que celles-ci ne peuvent plus donner lieu au prononcé de sanctions au nom des entreprises individuelles Ambulances Delage et Ambulances Inter ;

Sur les sanctions :

Considérant qu'aux termes de l'article 13 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 : 'Le Conseil de la concurrence peut ordonner aux intéressés de mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles dans un délai déterminé ou imposer des conditions particulières. Il peut infliger une sanction pécuniaire applicable soit immédiatement, soit en cas d'inexécution des injonctions. Les sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie et à la situation de l'entreprise ou de l'organisme sanctionné. Elles sont déterminées individuellement pour chaque entreprise ou organisme sanctionné et de façon motivée pour chaque sanction. Le montant maximum de la sanction est, pour une entreprise, de 5 p. 100 du montant du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France au cours du dernier exercice clos' ; qu'en application de l'article 22, alinéa 2, de la même ordonnance, la commission permanente peut prononcer les mesures prévues à l'article 13, les sanctions infligées ne pouvant, toutefois, excéder 500 000 F pour chacun des auteurs des pratiques prohibées ;

Considérant que, pour apprécier le dommage à l'économie résultant des pratiques mises en oeuvre par les entreprises Ambulances Lucette Corazza, S.A.R.L. Ambulances Air Aquitaine bleues, Ambulances brannaises, Sud-Ouest Ambulances, S.A.R.L. Ambulances Coutrillonnes, Ambulances Delage, Ambulances Raynaud, Ambu'Camps, Ambulances Inter, Ambulances castillonnaises et Armonie Ambulances, il y a lieu de tenir compte du fait que ces pratiques étaient de nature à favoriser une répartition du marché et à limiter la concurrence entre les entreprises d'ambulances concernées, non seulement s'agissant des transports sanitaires requis par le centre hospitalier, mais aussi pour l'ensemble du marché des transports sanitaires dans la région de Libourne ; qu'il doit cependant être tenu compte du fait que le marché hospitalier, d'un montant évalué pour l'année 1993 à 150 000 F, a été attribué à une entreprise tierce ; que ces onze entreprises ont participé à ces pratiques, sans que l'initiative de les avoir mises en oeuvre puisse être spécialement imputée à l'une ou à l'autre d'entre elles ;

En ce qui concerne l'entreprise Ambulances Lucette Corazza :

Considérant que le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par Mme Corazza, exploitant l'entreprise Ambulances Lucette Corazza, au cours de l'exercice 1994, dernier exercice clos disponible, est de 2 243 745 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels, tels qu'ils sont appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 22 000 F ;

En ce qui concerne la S.A.R.L. Ambulances Air Aquitaine bleues :

Considérant que le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par la S.A.R.L. Ambulances Air Aquitaine bleues au cours de l'exercice 1994, dernier exercice clos disponible, est de 1 610 333 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels, tels qu'ils sont appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 16 000 F ;

En ce qui concerne l'entreprise Ambulances brannaises :

Considérant que le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par M. Bardet, exploitant l'entreprise Ambulances brannaises, au cours de l'exercice 1994, dernier exercice clos disponible, est de 2 152 332 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels, tels qu'ils sont appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 21 000 F ;

En ce qui concerne la S.A.R.L. Ambulances Coutrillonnes :

Considérant que le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par la S.A.R.L. Ambulances Coutrillonnes au cours de l'exercice 1994, dernier exercice clos disponible, est de 1 610 040 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels, tels qu'ils sont appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 16 000 F ;

En ce qui concerne l'entreprise Ambulances Raynaud :

Considérant que le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par M. Raynaud, exploitant l'entreprise Ambulances Raynaud, au cours de l'exercice clos le 30 septembre 1994, dernier exercice clos disponible, est de 1 234 746 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels, tels qu'ils sont appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 12 000 F ;

En ce qui concerne l'entreprise Ambu'Camps :

Considérant que le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par M. Durou, exploitant l'entreprise Ambu'Camps, au cours de l'exercice 1994, dernier exercice clos disponible, est de 859 853 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels, tels qu'ils sont appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 8 500 F ;

En ce qui concerne l'entreprise Ambulances castillonnaises :

Considérant que le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par M. Greland, exploitant l'entreprise Ambulances castillonnaises, au cours de l'exercice clos le 31 mars 1994, dernier exercice clos disponible, est de 1 088 327 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels, tels qu'ils sont appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 10 000 F ;

En ce qui concerne l'entreprise Armonie Ambulances :

Considérant que le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par M. Grandner, exploitant l'entreprise Armonie Ambulances, au cours de l'exercice 1994, dernier exercice clos disponible, est de 1 332 292 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels, tels qu'ils sont appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 13 000 F ;

En ce qui concerne l'entreprise Sud-Ouest Ambulances :

Considérant que le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par Mme Pellon, exploitant l'entreprise Sud-Ouest Ambulances, au cours de l'exercice clos le 30 septembre 1994, dernier exercice clos disponible, est de 1 380 520 F ; que l'entreprise Sud-Ouest Ambulances étant en redressement judiciaire ne peut faire l'objet d'une condamnation à verser une somme d'argent en raison de l'arrêt des poursuites individuelles ; que le montant de la sanction doit seulement être fixé ; qu'en l'espèce il y a lieu de fixer ce montant à 13 000 F,

Décide :

Art. 1er. - Sont infligées les sanctions pécuniaires suivantes :
- 22 000 F à Mme Corazza (Ambulances Lucette Corazza) ;
- 16 000 F à la S.A.R.L. Ambulances Air Aquitaine bleues ;
- 21 000 F à M. Bardet (Ambulances brannaises) ;
- 16 000 F à la S.A.R.L. Ambulances Coutrillonnes ;
- 12 000 F à M. Raynaud (Ambulances Raynaud) ;
- 8 500 F à M. Durou (Ambu'Camps) ;
- 10 000 F à M. Greland (Ambulances castillonnaises) ;
- 13 000 F à M. Grandner (Armonie Ambulances).

Art. 2. - Le montant de la sanction pécuniaire à l'encontre de Mme Pellon, exploitant l'entreprise Sud-Ouest Ambulances, est fixé à 13 000 F.

Délibéré sur le rapport de M. André-Paul Weber, par M. Barbeau, président, MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents.

Le rapporteur général,	Le président,
Marie Picard	Charles Barbeau

© Conseil de la concurrence