

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Décision n° 98-D-11 du 3 février 1998

relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur du dépannage-remorquage sur autoroutes dans le département du Loir-et-Cher

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 26 mai 1992 sous le numéro F 509, par laquelle le ministre de l'économie et des finances a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques relevées dans le secteur du dépannage-remorquage sur autoroutes dans le département du Loir-et-Cher ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} 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 décret n° 89-477 du 11 juillet 1989 modifié, relatif au tarif de dépannage des véhicules sur les autoroutes et les routes express ;

Vu les lettres en date du 28 octobre 1997 du président du Conseil de la concurrence notifiant aux parties et au commissaire du Gouvernement sa décision de porter cette affaire en commission permanente, conformément aux dispositions de l'article 22 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ;

Vu les observations présentées par le président du Groupement d'assistance routière et de dépannage du Loir-et-Cher (GARD 41) et le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et M. Christian Baron, président du GARD 41, entendus ;

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

I. - Constatations

A. - Les caractéristiques de l'activité

L'affectation spécifique du réseau autoroutier à la circulation rapide oblige à assurer, en toutes circonstances, l'écoulement du trafic dans les meilleures conditions de sécurité. Les usagers de l'autoroute dont le véhicule est hors d'état de fonctionner et qui ne peuvent pas le réparer par leurs propres moyens dans un délai estimé de trente minutes, doivent faire appel, au moyen d'une borne téléphonique, à un garagiste dépanneur agréé.

Selon les dispositions d'un cahier des charges type en date du 13 juin 1979, établi par les services du ministère des transports, les dépanneurs sont agréés par la société concessionnaire de l'autoroute après avis d'une commission présidée par le Préfet et doivent être membres d'une société d'assistance lorsque la société concessionnaire fait appel à ce type de sociétés.

Le tarif de ces prestations est réglementé par décret susvisé du 11 juillet 1989 modifié qui impose un prix forfaitaire couvrant le déplacement du véhicule d'intervention et, selon le cas, soit la réparation sur place, soit le remorquage ou le transport du véhicule immobilisé au garage du véhicule d'intervention ou, à la demande de l'utilisateur, en un lieu situé à moins de cinq kilomètres de la sortie de l'autoroute. Lorsque la prestation effectuée excède ces hypothèses ou lorsque l'intervention nécessite un matériel de levage particulier, le prix de la prestation est alors fixé selon le tarif de l'entreprise.

B. - L'organisation du dépannage-remorquage dans le département du Loir-et-Cher

Le département du Loir-et-Cher est traversé par les autoroutes A 10 et A 71 qui ont toutes deux été concédées à la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (COFIROUTE). L'organisation et le fonctionnement du dépannage, remorquage ou enlèvement de véhicules accidentés, en panne ou abandonnés ainsi que l'assistance aux usagers sur les portions d'autoroutes incluses dans le département ont été confiés par la société COFIROUTE au groupement d'assistance routière de dépannage du Loir-et-Cher (GARD 41) par une convention du 16 janvier 1980. Constitué en 1974 sous la forme d'une association à but non lucratif régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, le GARD 41 regroupe quinze entreprises de dépannage réparties par secteur d'intervention.

C. - Les pratiques constatées

1. L'admission des candidats à l'adhésion au GARD 41

En application des dispositions combinées des articles 5 et 6 de la convention de dépannage-remorquage passée entre la société COFIROUTE et le GARD 41 et de l'article 25 du règlement d'exploitation des autoroutes A 10 et A 71, les garagistes dépanneurs ne peuvent intervenir sur les portions d'autoroutes en cause qu'à la double condition d'être agréés par la société concessionnaire et d'être adhérents au GARD 41.

Il est apparu cependant au cours de l'enquête administrative qu'une condition supplémentaire était exigée pour obtenir l'agrément recherché, à savoir l'obligation d'être membre du Conseil national des professions de l'automobile (CNPA), organisation qui a remplacé la Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation automobile (CSNCRA).

C'est ainsi que M. Baron, président du GARD 41, a déclaré les 12 et 24 juin 1991 :

" ... Dans la mesure où le CNPA fournit la logistique nécessaire au fonctionnement du GARD 41 (secrétariat - locaux ...), le candidat doit être adhérent au CNPA. ".

M. Marette, dépanneur agréé, adhérent au GARD 41 a déclaré de la même façon le 11 juin 1991 : " Pour être accepté au GARD 41, il faut évidemment remplir les conditions d'équipement technique et être adhérent au

CNPA ".

Quant à M. Parot, exploitant de la SARL Garage Parot à La Ferté Saint Cyr, il a déclaré le 13 juin 1991 : " ... Le paiement de la cotisation au CNPA est en effet obligatoire pour adhérer au GARD 41 ". Une lettre en date du 28 février 1990 à l'en-tête du GARD 41 avait d'ailleurs été adressée à ce dernier précisant :
" Conformément aux statuts du GARD 41 dont vous trouverez ci-joint un extrait, vous vous exposez à être démissionnaire de cette organisation et de perdre l'agrément de dépannage sur l'autoroute A 71, si vous n'êtes plus adhérent de la CSNCRA ".

Par ailleurs, aux termes de l'article VII des statuts du GARD 41, la demande d'adhésion au GARD formée par un candidat et qui conditionne sa possibilité d'agrément en qualité de dépanneur sur autoroute : " ... est examinée par le Comité de Direction qui statue, sans avoir à donner les raisons d'un refus éventuel ".

2. Les pratiques relevées en matière tarifaire

Les prix des opérations de dépannage sur les autoroutes et les routes express sont réglementés par le décret du 11 juillet 1989 modifié.

L'article 12 du cahier des charges applicable à la convention de dépannage sur les autoroutes A 10 et A 71 dispose à cet effet que : " Les conditions financières de l'intervention sont fixées par un barème officiel qui comprend un tarif forfaitaire et des prix unitaires (...)

FORFAIT : il comprend,

soit (a) Le dépannage sur place d'une durée maximum de 30 minutes

soit (b) Le remorquage du véhicule jusqu'à l'atelier de réparation ou jusqu'au point de sortie de l'autoroute le plus proche.

Les prix forfaitaires sont majorés de 25% entre 18 h et 8 h, ainsi que les samedis, dimanches et jours fériés (...)

PRIX UNITAIRES :

Les tarifs de l'Entreprise qui doivent être affichés dans les véhicules et figurer sur les factures s'appliquent :

Aux kilomètres supplémentaires et indivisibles lorsque, à la demande de l'utilisateur, le remorquage est effectué vers un lieu différent de ceux précisés en (b) ci-dessus.

Aux temps d'intervention supplémentaires, par tranches d'un quart d'heure.

Aux interventions sur accident qui nécessitent un matériel de levage particulier (...) ".

Il apparaît cependant que, par lettre du 13 octobre 1989, le président du GARD 41 a diffusé une note à l'ensemble de ses adhérents dans laquelle il leur était demandé d'appliquer une prise en charge de 50 F pour le treuillage d'un véhicule en panne et de 100 F pour le treuillage d'un véhicule accidenté. Cette pratique a été sanctionnée par un jugement du 12 mai 1992 du tribunal de grande instance de Blois condamnant huit adhérents de l'association au paiement d'amendes pour non-respect des dispositions réglementaires applicables en matière de forfait de dépannage des véhicules légers sur autoroutes.

Si M. Baron, prévenu ès qualité de président du GARD 41, a été relaxé des poursuites engagées à son encontre au motif qu'il n'existait aucun lien de subordination entre lui et les adhérents de l'association obligeant ces derniers à se ranger à la directive reçue et que la preuve de pressions directes ou indirectes n'était pas rapportée, le tribunal a toutefois rappelé : " qu'il n'est pas contestable que BARON Christian a assuré la rédaction et la diffusion de cette note de service ... ".

II. - Sur la base des constatations qui précèdent le Conseil,

Sur la régularité des procès-verbaux,

Considérant qu'aux termes de l'article 31 du décret du 29 décembre 1986 : " Les procès-verbaux prévus à l'article 46 de l'ordonnance sont rédigés dans le délai le plus court. Ils énoncent la nature, la date et le lieu des constatations ou des contrôles effectués. Ils sont signés de l'enquêteur et de la personne concernée par les investigations. En cas de refus de celle-ci mention en est faite au procès-verbal " ;

Considérant, en conséquence, que doivent être écartés du dossier les procès-verbaux dressés en violation des règles de forme ci-dessus énoncées et les pièces produites à leur appui pour lesquels il n'est pas établi que l'objet de l'enquête a été indiqué aux personnes entendues ;

Considérant que les procès-verbaux de M. Baron des 12 et 24 juin 1991, de M. Marette du 11 juin 1991 et de M. Parot du 13 juin 1991 ne portent ni le visa de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, ni la mention de l'objet du contrôle, ni l'indication que celui-ci aurait été porté à leur connaissance ; qu'en conséquence, la régularité de ces actes ne peut être appréciée qu'à travers l'examen des déclarations des personnes entendues afin de s'assurer qu'elle ne sont pas restées dans l'ignorance de l'objet du contrôle ou qu'elles n'ont pas été trompées sur son contenu ;

Considérant que, lors des auditions des 12 et 24 juin 1991, M. Baron a indiqué aux enquêteurs la procédure d'adhésion d'un candidat au GARD 41, la procédure relative à son agrément en qualité de dépanneur par la société COFIROUTE et les conditions dans lesquelles le GARD 41 a été informé du caractère irrégulier du forfait supplémentaire de treuillage institué le 13 octobre 1989 ; que M. Marette, quant à lui, a, d'une part, décrit la procédure et les conditions auxquelles il a dû répondre pour adhérer au GARD 41 et être agréé comme dépanneur et, d'autre part, indiqué le montant de son chiffre d'affaires et le nombre de ses interventions sur l'autoroute pour l'année 1990 et le fait qu'il n'avait pas encore eu l'occasion d'appliquer le forfait de treuillage ; qu'enfin M. Parot a précisé les raisons pour lesquelles il avait renoncé à être membre du CNPA à la suite de son exclusion du GARD 41 ainsi que la part de son chiffre d'affaires de 1990 représentée par son activité de dépannage sur autoroute ;

Considérant qu'il ne ressort pas du contenu de ces actes que les personnes auditionnées aient été réellement informées de ce que l'enquête portait sur des pratiques anticoncurrentielles dans le secteur du dépannage-remorquage sur autoroutes ; que, par suite, lesdits actes doivent être regardés comme ayant été établis de façon irrégulière et doivent être écartés de la procédure ; qu'il en est de même des pièces annexées à ces procès-verbaux ; que, par suite, doivent également être regardés comme n'ayant pas été obtenus régulièrement les statuts du GARD 41 produits par le président de ce groupement à l'appui du procès-verbal du 12 juin 1991 ;

Sur les pratiques mises en oeuvre dans la fixation des prix,

Considérant, en premier lieu, qu'en application des dispositions combinées des articles 23 et 24 du règlement d'exploitation des autoroutes A 10 et A 71, les usagers en panne sur la chaussée doivent utiliser les bornes téléphoniques d'appel d'urgence reliées directement et uniquement aux postes de police de l'autoroute pour demander les secours nécessaires ; que les services de police leur adressent un des dépanneurs agréés du secteur d'intervention ou le dépanneur d'astreinte pendant les heures de permanence ; qu'il n'est toutefois pas exclu que certains usagers aient pu s'adresser à des dépanneurs en dehors des voies de circulation et notamment sur des aires de repos ;

Considérant, en second lieu, que le GARD 41 ne conteste pas avoir émis, en octobre 1989, une recommandation à ses membres pour que ceux-ci fassent payer en sus du tarif réglementé une prise en charge de 50 F pour le treuillage d'un véhicule en panne et de 100 F pour le treuillage d'un véhicule accidenté ; que, selon les explications fournies par le président du GARD 41 en séance, cette recommandation avait pour but d'assurer une meilleure rentabilisation des équipements des dépanneurs de ce groupement ; qu'il n'est pas contesté que certains membres du GARD 41 ont effectivement suivi cette recommandation pendant une période de sept mois, au terme de laquelle le président du GARD 41 a demandé aux membres de ce groupement de " cesser de pratiquer les tarifs préconisés par le GARD 41 dans sa note du 13 octobre 1989 " ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la recommandation du GARD 41, qui émane d'un organisme collectif et revêt le caractère d'une pratique concertée, a eu pour effet d'inciter les dépanneurs à s'aligner sur les tarifs recommandés et à faire payer aux automobilistes en panne un tarif uniforme artificiellement élevé par rapport au tarif d'autorité, seul tarif légal ; qu'une telle pratique est contraire aux dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ;

Sur les sanctions

Considérant qu'aux termes de l'article 13 de l'ordonnance du 1^{er} 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 % du montant du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France au cours du dernier exercice clos. Si le contrevenant n'est pas une entreprise, le montant maximum est de dix millions de

francs..." ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 22 de l'ordonnance précitée : " La commission permanente peut prononcer les mesures prévues à l'article 13. Toutefois, la sanction pécuniaire prononcée ne peut excéder 500 000 F pour chacun des auteurs de pratiques prohibées " ;

Considérant qu'il est constant que le GARD 41 a élaboré et diffusé auprès de ses adhérents une recommandation datée du 13 octobre 1989 ayant pour objet de majorer le prix d'une prestation de dépannage ; que, pour apprécier la gravité de la pratique, il y a lieu de tenir compte du fait que cette recommandation qui a été largement appliquée a favorisé des hausses artificielles du tarif des prestations de dépannage préjudiciables aux usagers de l'autoroute ; que l'appréciation du dommage à l'économie doit, toutefois, tenir compte du fait que le GARD 41 a demandé à ses adhérents de ne plus appliquer les surpris préconisés dès le 21 mai 1990 ; que la pratique n'a ainsi duré que sept mois ; que, selon les déclarations du GARD 41, le produit des cotisations de ses adhérents s'est élevé à 6 000 F pour l'année 1997 ; que, compte tenu des éléments d'appréciation ci-dessus examinés, il y a lieu d'infliger au GARD 41 une sanction pécuniaire de 3 000 F,

Décide

Article 1^{er} : Il est établi que le GARD 41 a enfreint les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986.

Article 2 : Le montant de la sanction à l'encontre du GARD 41 est fixé à 3 000 F.

Délibéré, sur le rapport de M. Yves Marino, par M. Barbeau, président, MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents.

Le rapporteur général

Le président

Marie Picard

Charles Barbeau