

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Décision n° 98-D-42 du 23 juin 1998

relative à des pratiques constatées sur le marché de la collecte des ordures ménagères en Ile-de-France

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre enregistrée le 16 janvier 1995 sous le numéro F 739-1, par laquelle le ministre de l'économie et des finances a saisi le Conseil de la concurrence de la situation de la concurrence sur le marché de la collecte et du traitement des ordures ménagères en Ile-de-France ;

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 les observations présentées par les sociétés Sita, Société auxiliaire des résidus urbains (SARU), Stanexel, Société urbaine de services (SUS), Geteba et Société anonyme des établissements Wattelet (SAEW) et par le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants des sociétés Sita, SARU, Stanexel, SUS, Geteba et SAEW entendus ;

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

I. - Constatations

A. - LE SECTEUR

1. La collecte des ordures ménagères

L'élimination des déchets des ménages est un service public confié, depuis la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, aux communes ou aux groupements de communes. Il peut être assuré, soit en régie par les collectivités locales, soit par délégation de service public par des entreprises privées.

La même loi précise que l'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération.

La collecte traditionnelle, qui consiste à récupérer les déchets produits par les ménages dans une zone déterminée et à les évacuer vers des lieux de traitement, est de plus en plus remplacée par la collecte sélective qui privilégie le recyclage et la valorisation. La collecte sélective comporte généralement un ramassage séparé des emballages et des

journaux magazines et, de plus en plus, des déchets biologiques en porte-à-porte et un apport volontaire dans des conteneurs situés dans des points de regroupement ou dans des " déchetteries ".

La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 a, quant à elle, notamment fixé comme objectif à atteindre la valorisation des déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir, à partir des déchets, des matériaux réutilisables ou de l'énergie. Il s'ensuit que le mode d'élimination des déchets le plus courant, la mise en décharge, ne devrait plus être utilisé. La loi a fixé au 1^{er} juillet 2002 la date à partir de laquelle les installations d'élimination de déchets par stockage ou centres de stockage, nouvelle dénomination des décharges, ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes, définis comme étant " *un déchet résultant ou non d'un traitement d'un déchet qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment* ".

La valorisation des déchets comporte trois modes complémentaires : une valorisation matière, le recyclage, une valorisation organique, le compostage ou la méthanisation, une valorisation énergétique, l'incinération. Elle implique également des conséquences sur la collecte des ordures ménagères qui doit être sélective.

2. La collecte des ordures ménagères en Ile-de-France

La région Ile-de-France compte actuellement 10,6 millions d'habitants, soit environ 20 % de la population française sur 2,2 % du territoire national.

Le tonnage global d'ordures ménagères collectées en Ile-de-France s'élevait en 1993 à environ 4 970 000 tonnes, soit 22,5 % du total collecté sur le territoire national.

Les communes chargées de l'élimination des déchets peuvent se regrouper en syndicats communaux qui assurent la seule collecte ou plus fréquemment la collecte et le traitement des déchets.

En 1990, la situation était la suivante :

	Nombre de communes	Nombre de regroupements	Pourcentage du total des communes
Communes non regroupées	295		23
Communes regroupées	986		77
- dont traitement seul	219	12	17,1
- dont collecte seule	126	9	9,8
Total	1 281	50	100

Une trentaine d'entreprises interviennent dans la collecte des ordures ménagères en Ile-de-France. Sur ce total, 13 appartiennent au groupe Compagnie Générale des Eaux et 7 au groupe Lyonnaise des Eaux-Dumez.

En termes de population collectée, la Compagnie Générale des Eaux détient une part de marché de 48,5 % et la Lyonnaise des Eaux de 33,5 %. Parmi les autres sociétés, les principales sont le groupe Matuszewski (5,5 %), le groupe Geteba (2,8 %) et la SAEW (2,3 %).

3. Les entreprises

a) *La Compagnie Générale des Eaux*

Les filiales de la Compagnie Générale des Eaux, présentes dans la collecte des ordures ménagères en Ile-de-France, sont rassemblées en deux groupes : le groupe Sobeia et le groupe Compagnie générale d'entreprise automobile (CGEA).

Rapportée à la population des communes, la part de marché du groupe CGEA représente 46,9 % en Ile-de-France. Onze sociétés intervenant sur les marchés de collecte et de traitement des ordures ménagères en Ile-de-France lui sont rattachées. Il s'agit des sociétés CGEA, Spirale, Montheuil, Aubine, CTSP, OTN, Tuille, CEOM, Joyeux Environnement, Sofrex, USP et Bellec Nettoyement. Le développement de ces sociétés s'est effectué essentiellement par croissance externe. Le chiffre d'affaires consolidé de la CGEA s'est élevé en 1992 à 7 824 millions de francs dont 5 037 millions pour le pôle propreté. La part du groupe Sobeia représente 1,6 % de la population collectée en Ile-de-France.

Dans son procès-verbal de déclaration du 29 novembre 1993, M. Le Doré, directeur général de la société CGEA a déclaré : " *Toutes les sociétés de la CGEA (propreté et déchets solides) sont fédérées sous la marque ONYX, SOGEA, filiale de la CGE n'accepte pas pour l'instant cette marque commune.*

Actuellement, en Ile-de-France les sociétés du groupe portant la marque ONYX ne sont pas concurrentes et ont des zones géographiques "

b) *La Lyonnaise des Eaux*

Le groupe Lyonnaise des Eaux-Dumez détient une part de marché de 33,5 %. Sept sociétés appartenant au groupe Sita assurent des prestations d'enlèvement des déchets en Ile-de-France : les sociétés Sita, SARU, Stanexel Sus, Speed, Ecosita et Nicollin. Le chiffre d'affaires consolidé du groupe Sita s'est élevé en 1992 à 4 472 millions de francs.

c) *Le groupe Geteba*

Le groupe Geteba, constitué des sociétés Geteba et de la SA des établissements Wattelet (SAEW), détient en Ile-de-France 2,8 % du marché. Il est surtout présent dans le Nord-Ouest de l'Ile-de-France. Il a été racheté par le groupe Lyonnaise des Eaux en 1995. Le chiffre d'affaires global du groupe s'est élevé en 1992 à environ 400 millions de francs, dont 38 millions pour l'activité " environnement " (collecte et traitement des déchets).

d) *Les autres entreprises*

Les autres sociétés présentes en Ile-de-France sont de taille beaucoup plus modeste et n'interviennent pas sur l'ensemble de la région. Les principales sont :

- le groupe Matuszewski, surtout présent dans les Yvelines, qui possède 5,5 % du marché global de l'Ile-de-France. Trois entreprises du groupe sont présentes en Ile-de-France : Matuszewski, Sepur et Bellec Alexis ;
- le groupe Bouygues est également présent en Ile-de-France par l'intermédiaire de sa filiale Coved, qui assure la collecte des ordures ménagères de 1,7 % de la population de la région.

4. Les marchés

Dans la majorité des cas, la collecte et le traitement des ordures ménagères sont assurés en Ile-de-France en gestion déléguée. En termes d'habitants desservis, la gestion déléguée représente 81 % du total contre 19 % pour la régie. Il existe cependant des différences selon les départements concernés : à Paris, par exemple, la collecte est assurée, pour 45 % de la population, en régie.

La durée initiale des contrats de concession est variable. Elle est généralement inférieure à 10 ans, mais en raison de la reconduction très fréquente de ces contrats leur durée réelle est beaucoup plus longue. Dans certains cas, elle peut être supérieure à 50 ans comme pour les contrats entre la société SUS du groupe Lyonnaise des Eaux, et les municipalités de Levallois, Neuilly ou Courbevoie.

La situation peut être résumée dans le tableau ci-dessous :

Sociétés	Exploitation > 10 ans			Exploitation > 15 ans			Exploitation > 20 ans		
	Population	Part dans le groupe	Part sur le marché	Population	Part dans le groupe	Part sur le marché	Population	Part dans le groupe	Part sur le marché
1- CGEA									
TUILLE	36 337	1		7 214	0,2				
CEOM	107 054	2,7		104 115	2,6		77 156	1,9	
MONTHEUIL	176 931	4,4		119 141	3		60 412	1,5	
USP	124 176	3,1		86 034	2		82 240	2	
BELLEC	45 762	1,1		38 254	0,9			-	
OTN	586 176	14,5		192 017	4,8		34 069	0,8	
AUBINE	3 266	nc		498	nc				
CGEA	168 250	4,2		165 792	4,1		143 239	3,6	
	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
TOTAL	1 247 952	31 %	14,5 %	713 065	17,6 %	8,3 %	397 116	9,8 %	4,6 %
2- LED									
SITA	142 885	5		36 365	1,2		36 365	1,2	
STANEXEL	234 622	8,1		166 396	5,7		57 279	2	
SARU	227 631	7,9		182 061	6,3		143 335	5	

SUS	311 027	10,7		264 351	9,1		264 351	9,1	
	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
TOTAL	916 165	31,7 %	10,5 %	649 173	22,3 %	7,5 %	501 330	17,3 %	5,8 %
TOTAL 1 + 2	2 164 117		25 %	1 362 238		15,8 %	898 446		10,4 %

Il ressort de ces tableaux que, pour 10,4 % de la population de l'Ile-de-France, la collecte est réalisée par les deux principaux groupes, CGEA et Lyonnaise des Eaux, depuis plus de 20 ans ; que pour 15,8 %, elle l'est depuis plus de 15 ans et, que pour 25 %, elle l'est depuis plus de 10 ans.

Les marchés perdus par les deux groupes sont particulièrement peu nombreux. En 1990 et 1993 les deux groupes ont perdu les marchés suivants :

Groupe CGEA

La société CEOM a perdu le marché de La Garenne-Colombes au bénéfice de la société Geteba, la CGEA a perdu le marché du Sictom de Rambouillet au bénéfice de la société SEA, la société USP a perdu les marchés de Pierrefitte et de Houilles au bénéfice de la société Geteba et la société OTN a perdu les marchés de Champigny et de Valenton au bénéfice respectivement des sociétés Nicollin et Fassa. Il convient d'ajouter qu'un seul transfert s'est fait au bénéfice du groupe Lyonnaise des Eaux : le marché de Champigny dans le Val-de-Marne, gagné par la société Nicollin dans laquelle le groupe Sita a pris en 1992 une participation financière de 36 %.

Groupe Sita

La société Sita a perdu les marchés de Sèvres et de Courtry au bénéfice de la société Coved, le marché de Bourg-la-Reine au bénéfice de la société Nicollin, le marché du Pecq au bénéfice de la société Spirale. La société SARU a perdu le marché de Tournan au bénéfice de la société Saur, le marché de la Queue-en-Brie au bénéfice de la société Aubine et le marché de Vigneux au bénéfice de la société Nicollin. Enfin, la société Stanexel a perdu le marché de Saint-Aubin au bénéfice de la société Nicollin et de Saint-Michel-sur-Orge au bénéfice de la société Fassa. Un seul transfert s'est fait au bénéfice du groupe CGEA, le marché de la Queue-en-Brie dans le Val-de-Marne.

Depuis la passation de ces marchés, la société Spirale a été rachetée par la CGEA en 1993, 36 % du capital de la société Nicollin par la Sita en 1992 et la société Geteba également par la société Sita en 1995. Au total, les changements de titulaires de marchés représentent une très faible part de la population collectée en Ile-de-France et sont très souvent annulés par la politique de rachat des sociétés indépendantes par les deux groupes dominants.

5. Les marchés concernés

a) Le marché de la ville d'Asnières

La commune d'Asnières a lancé le 6 décembre 1989 un appel à candidature pour la participation à un appel d'offres restreint pour la location de bennes à ordures ménagères pour l'exécution de la collecte des déchets de la ville. Le montant prévisionnel du marché était fixé à 6 000 000 de francs. La commission d'ouverture des plis du 2 février 1990 a retenu six entreprises dont trois appartenant au groupe Sita : les sociétés Sita, SUS et SARU

Les offres de ces entreprises étaient les suivantes :

Entreprises	Prix TTC
OTN	4 100 002
USP	5 870 700
GETEBA	6 238 360
SITA	6 380 680
SARU	6 434 050
SUS	5 550 480

Le marché a été attribué à la société SUS pour une durée de six ans.

b) Le marché de la ville de Courbevoie

La commune de Courbevoie a lancé le 23 juillet 1993 un appel à candidature pour la participation à un appel d'offres restreint pour la collecte des ordures ménagères, des objets volumineux et diverses prestations liées au nettoyage. Le montant prévisionnel du marché était fixé à 22 000 000 de francs.

La commission d'ouverture des plis du 17 septembre 1993 a retenu quatre entreprises dont trois appartenant au groupe Sita : les sociétés Sita, SUS et SARU.

Il ressort du procès-verbal de la commission d'ouverture des plis de l'appel d'offres restreint du 9 novembre 1993 que ces offres étaient les suivantes :

Entreprises	Solution de base	Solution de base + variante
SITA	22 569 075	22 569 075
SUS	15 855 871	17 093 106
SARU	20 319 133	21 648 318
OTN	19 930 967	21 496 487

C'est la société SUS, moins-disante, qui a obtenu le marché y compris la variante, pour un montant annuel de 17 093 106 francs.

c) Le marché pour la collecte des ordures ménagères et des objets encombrants de la commune de Bourg-la-Reine

La commune de Bourg-la-Reine a lancé le 28 septembre 1991 un appel d'offres ouvert pour la collecte des ordures ménagères et des objets encombrants pour la période du 1^{er} janvier 1992 au 31 décembre 1996. Le montant prévisionnel du marché était fixé à 3 850 000 francs TTC La date limite fixée pour la réception des plis était fixée au 20 novembre 1991.

L'ouverture des plis a eu lieu le 21 novembre 1991. Il ressort du procès-verbal des opérations d'ouverture des plis que les offres présentées par les entreprises soumissionnaires ont été les suivantes :

Entreprises	Collecte traditionnelle	Collecte objets encombrants	Prix total TTC
SARU	2 016 100	236 962	
Sita	2 134 800	232 693	
Stanexel	2 134 800	248 348	
SUS	2 668 500	245 502	
Coved	3 115 053	178 763	
CEOM	2 573 620	241 232	
Fassa	1 552 946	192 969	
Sepur	2 609 200	269 696	
Joyeux environnement	2 010 270	213 480	
USP	3 973 100	272 827	
Nicollin	1 993 567	195 897	
OTN	2 431 800	244 078	
Geteba	3 735 900	261 157	
SAEW	3 854 500	272 542	

Les sociétés Sita et Stanexel appartenant au groupe Sita ont fait des propositions identiques pour la collecte traditionnelle.

Le marché a été attribué pour cinq ans à la société Nicollin pour un montant de 2 189 464 francs, compte tenu de sa proposition pour une collecte traditionnelle de nuit et de l'intention de la commune de passer à court terme de la collecte traditionnelle de jour à celle de nuit.

d) Le marché de la commune de Clichy-sous-Bois

La ville de Clichy-sous-Bois a lancé le 13 avril 1993 un appel à candidatures pour la participation à un appel d'offres restreint concernant des déchets ménagers, l'enlèvement des déchets des marchés, l'enlèvement des objets encombrants et la collecte sélective.

Neuf entreprises ont fait acte de candidature dont trois appartenant au groupe Sita : les sociétés Sita, SUS et SARU,

et deux au groupe Geteba : les sociétés Geteba et SAEW. La commission d'ouverture des plis du 4 juin 1993 a retenu six entreprises dont les deux du groupe Geteba : les sociétés Geteba et SAEW, et la société SARU pour le groupe Sita.

Les offres présentées par ces entreprises pour la collecte des ordures ménagères, la collecte des objets encombrants et des déchets des marchés sont les suivantes :

Entreprises	Collecte ordures ménagères	Collecte objets encombrants	Collecte déchets des marchés
AUBINE	2 751 520	5 194	187 388
SARU	2 834 540	5 277	195 690
USP	2 947 210	5 123	213 480
SAEW	2 692 220	4 613	154 180
GETEBA	2 609 200	4 506	148 250
OTN	2 656 640	4 475	146 826

C'est la société OTN, moins-disante, qui a emporté le marché pour une durée de sept ans.

e) Le marché de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères et des objets encombrants de la commune de Bouffémont dans le Val-d'Oise

Par délibération du 24 octobre 1991, la commune de Bouffémont dans le Val-d'Oise a lancé un appel d'offres ouvert pour la collecte et l'évacuation des ordures ménagères et des objets encombrants. La date limite d'ouverture des plis a été fixée au 16 mars 1992 à 12 heures.

L'ouverture des plis a eu lieu le même jour. Il résulte du procès-verbal de la commission chargée des opérations d'ouverture des plis que les offres présentées par les entreprises soumissionnaires ont été les suivantes :

Entreprises	Prix à la tonne	Ramassage et transport	Décharge	Coût annuel	Encombrants prix mensuel
USP	445	265	180	925 600	6 200
Netcatel	461	311	150	960 094	9 500
SAEW	432	267	165	898 560	7 200
Geteba	409	259	150	850 720	5 900
SPES	430	280	150	894 400	6 950
Ets Magny	450	275	175	930 000	6 630
Ets Fayolle	395	240	155	821 600	6 900
Ets Bellec	380	230	150	790 400	5 500

Le marché a été attribué à la société Bellec, moins-disante, pour un montant de 856 000 francs hors taxes, soit 790 000 francs pour les ordures proprement dites et 66 000 francs pour les objets encombrants.

B. - LES PRATIQUES RELEVÉES

En ce qui concerne les relations entre les sociétés du groupe Lyonnaise des Eaux :

Dans son procès-verbal d'audition du 12 juillet 1993, M. Dominique Pin, directeur général de la société Sita, a précisé dans quelles conditions les sociétés appartenant au groupe Sita interviennent sur les marchés de collecte des ordures ménagères en Ile-de-France en ces termes : *" Saru, Stanexel, Sus, sont spécialisées en services pour les collectivités publiques, Sita conserve une petite partie d'activité de collecte sur d'anciens marchés. Les sociétés Saru, Stanexel, Sus, ont une compétence locale qui n'est pas formalisée dans un document du groupe. Saru intervient sur la Seine-et-Marne, le Val-de-Marne et le Sud-Est de la Seine-Saint-Denis. Stanexel intervient sur les Yvelines, l'Essonne et le département de l'Eure-et-Loir, Sus intervenant sur le Val-d'Oise, les Hauts-de-Seine et le Nord-Ouest de la Seine-Saint-Denis.*

Sita intervient à Paris.

Cette organisation géographique est en général respectée, sauf quelques cas particuliers où certaines filiales peuvent se retrouver concurrentes pour des raisons de compétitivité spécifique "

Dans un courrier du 16 décembre 1993 adressé à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de la région Ile-de-France, M. Pin a précisé : *" Il apparaît parfois judicieux à notre groupe de promouvoir sur les appels d'offres, la candidature de filiales plus compétitives "*

M. Mazeaud, directeur général adjoint de la SARU, société appartenant au groupe Sita, a, quant à lui, indiqué dans son procès-verbal de déclaration du 26 octobre 1993 : *" En province, dans chaque région, une filiale a une activité de collecte d'ordures. En Ile-de-France les frontières sont moins nettes, avec superposition d'une organisation géographique et par métiers. Saru a plutôt vocation à traiter avec les collectivités de l'Est parisien (Val-de-Marne, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis) "* Il poursuit : *" Lorsque notre société soumissionne sur un marché détenu par une société du groupe (par exemple, le marché de Saint-Maurice dans le Val-de-Marne), marché détenu par Sita, nous intervenons pour des raisons commerciales (nous répondons systématiquement dans notre zone et en fonction de l'appréciation que nous avons des sociétés concurrentes) Si nous pensons que Sita est en danger, nous faisons une offre compétitive. Dans le cas contraire, nous faisons une " offre carte de visite " "* M. Mazeaud précise également : *" On peut être amené à s'intéresser à des marchés hors de cette zone, lorsque la filiale locale peut être considérée comme en danger (relations commerciales mauvaises de la filiale locale) "*

M. Faucher, directeur général de la société SUS, autre société du groupe Sita, a décrit le comportement du groupe en ces termes : *" La priorité est à la filiale du groupe qui est en place, sauf si l'on apprend que la mairie ne veut plus de cette société. Dans ce cas, le groupe décide d'autres filiales soumissionnaires "* Concernant sa société, il précise : *" Sus et Spes sont exclusifs du groupe sur le 92 et le 95, mis à part Sita. Pour le 93, il y a une ligne de démarcation floue entre Sus et Saru. Le 93, plus près de Clichy, est plutôt pour Sus, les parties plus au Sud-Est plutôt pour Saru. En général, nous nous contactons avec M. Mazeaud pour fixer un peu les idées sur le mieux placé. Par sécurité nous décidons parfois de nous présenter tous les deux sur certains appels d'offre restreints "*

Les sociétés appartenant au groupe Sita ont effectivement soumissionné à plusieurs reprises à un même appel d'offres en dehors de leurs zones. Sont notamment concernés les marchés des communes d'Asnières, de

Courbevoie, de Bourg-la-Reine et de Clichy-sous-Bois.

Pour ce qui concerne les relations entre les sociétés du groupe Geteba :

Dans son procès-verbal de déclaration, M. Bertrand, directeur général de la société Geteba et président-directeur général de la société SAEW, décrit la politique du groupe formé par ces deux entreprises en ces termes :

" Pour les marchés du type Bondy ou Bouffémont où les sociétés Geteba et Saew ont soumissionné toutes les deux, je peux avancer deux explications au dépôt de deux offres :

Sur certains marchés, Geteba va essayer de déposer une offre très compétitive, mais risque toujours de se faire éliminer, même en étant le moins disant. Nous déposons alors une seconde offre au nom de Saew, comme offre de sécurité. Dans ce cas, les deux offres sont bien entendu rédigées par la même société.

Dans d'autres cas, un responsable de Saew peut avoir un contact privilégié dans une collectivité et Saew conserve une proposition alors que Getebra soumissionne parallèlement "

Il précise également que : *" Les listings des marchés que je vous communique (Geteba et Saew) sont édités par le même service de la société Geteba "*.

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

Sur la prescription :

Considérant que les sociétés Sita, SUS et SARU font valoir qu'un délai de plus de trois ans s'est écoulé entre les faits relevés lors de l'enquête administrative concernant la commune d'Asnières, qui se sont déroulés en février et mars 1990, et le procès-verbal de déclaration de M. Pin, directeur général de la société Sita, en date du 12 juillet 1993, premier acte interruptif de prescription ; qu'elles estiment qu'en application des dispositions de l'article 27 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, le Conseil ne peut, en conséquence, examiner ces faits ;

Mais considérant qu'aux termes de l'article 27 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, seul texte traitant de la prescription devant le Conseil de la concurrence : *" Le Conseil de la concurrence ne peut être saisi de faits remontant à plus de trois ans s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction "* ; que l'appel d'offres lancé par la ville d'Asnières pour l'enlèvement des ordures ménagères à l'occasion duquel les pratiques ont été relevées concernait un marché de location de bennes avec chauffeur comportant une proposition de prix annuel révisable ; que l'offre de la SUS a été acceptée par la ville d'Asnières qui a conclu avec cette société un contrat d'une durée de trois ans, renouvelable une fois par tacite reconduction, qui a donné lieu à un acte d'engagement daté du 2 mars 1990 signé par le directeur général de la SUS ; que ces pratiques faisaient partie de la stratégie du groupe Sita qui se traduisait par une concertation organisée entre les différentes entreprises du groupe en Ile-de-France, à l'occasion des marchés d'enlèvement des ordures ménagères, pendant la période considérée, comme l'ont reconnu les dirigeants des entreprises Sita, MM. Mazeau et Faucher, dans les déclarations reproduites au § B ci-dessus ; que, pendant cette période, sont intervenus plusieurs actes d'instruction et de procédure visant à constater, rechercher ou sanctionner des pratiques prohibées par l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, notamment le procès-verbal de déclaration de M. Pin du 12 juillet 1993 ; qu'en conséquence le Conseil peut examiner les pratiques relatives au marché de la municipalité d'Asnières ;

Sur la régularité du procès-verbal de déclaration de M. Faucher :

Considérant que la société S.U.S estime que le procès-verbal d'audition de M. Jacques Faucher, directeur-général adjoint de cette société, est irrégulier au motif que les enquêteurs n'auraient pas indiqué l'objet de leur enquête, ni spécifié qu'un procès-verbal serait établi à l'issue de l'audition ;

Mais considérant que ce procès-verbal, qui fait foi jusqu'à preuve contraire, comporte la mention que l'objet de l'enquête a été indiqué à M. Faucher ; qu'il a été signé par les enquêteurs et par la personne entendue, laquelle n'a exprimé aucune réserve ; que par suite cet acte ayant été établi régulièrement, il n'y a pas lieu de l'écarter de la procédure ;

Sur les pratiques relevées :

Considérant qu'en matière de marchés publics, une entente anticoncurrentielle peut prendre la forme notamment d'une coordination des offres ou d'échanges d'informations entre entreprises, antérieurs au dépôt des offres ; que la preuve de l'existence de telles pratiques, qui sont de nature à limiter l'indépendance des offres, condition du jeu normal de la concurrence, peut résulter soit de preuves se suffisant à elles-mêmes, soit d'un faisceau d'indices constitué par le rapprochement de divers éléments recueillis au cours de l'instruction, même si chacun de ces éléments pris isolément n'a pas un caractère suffisamment probant ;

Considérant qu'est également de nature à fausser le jeu de la concurrence entre des entreprises autonomes et à tromper le maître d'ouvrage sur la réalité et l'étendue de la concurrence entre les soumissionnaires au marché considéré, le fait pour des entreprises ayant entre elles des liens juridiques ou financiers, mais qui disposent de leur autonomie commerciale, de présenter des offres distinctes et concurrentes après s'être concertées pour les coordonner ou pour les élaborer en commun ; qu'il est constant que constituaient des entreprises autonomes, ainsi qu'elles l'ont reconnu elles-mêmes dans leurs observations écrites, les sociétés Sita, SUS, Stanexel, SARU, d'une part, Geteba et SAEW, d'autre part ;

En ce qui concerne les pratiques des sociétés Sita, SUS, Stanexel et SARU :

Considérant, en premier lieu, que les sociétés Sita, SUS, Stanexel et SARU, appartenant au groupe Sita, ont répondu à des mêmes appels d'offres sans avertir le maître d'ouvrage de leurs liens juridiques et financiers ; que les sociétés Sita, SARU, SUS ont présenté chacune une offre distincte en réponse à l'appel d'offres restreint lancé par la commune d'Asnières, le 6 décembre 1989, pour la location de bennes à ordures ménagères pour l'exécution de la collecte de la ville ; que ces mêmes sociétés ont présenté chacune une offre distincte en réponse à l'appel d'offres restreint lancé par la commune de Courbevoie, le 23 juillet 1991, pour la collecte des ordures ménagères, des objets volumineux et diverses prestations liées au nettoyage ; que ces sociétés ont également présenté chacune une offre distincte en réponse à l'appel d'offres lancé par la commune de Clichy-sous-Bois, le 13 avril 1993, pour l'enlèvement des déchets ménagers, des déchets encombrants et la collecte sélective ; que les sociétés Sita, SARU, Stanexel et SUS ont présenté chacune une offre distincte en réponse à l'appel d'offres lancé par la commune de Bourg-la-Reine, le 28 septembre 1991, pour la collecte des ordures ménagères et des objets encombrants ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'en ce qui concerne les marchés d'Asnières et de Courbevoie, la société SUS apparaissait comme la mieux placée des sociétés du groupe Sita pour proposer l'offre la plus compétitive ; qu'en effet, selon les déclarations des responsables de ces sociétés, les sociétés du groupe Sita participent à un appel d'offres notamment en fonction de leur localisation géographique ; que la société SUS possède un établissement à Clichy, à proximité de ces deux communes ; qu'elle a présenté l'offre la moins-disante des sociétés du groupe ;

qu'au demeurant, elle a été déclarée attributaire de ces deux marchés ; que les offres présentées par les sociétés Sita et SARU pour le marché d'Asnières étaient supérieures respectivement de 15 % et de 16 % à celle présentée par la société SUS ; que selon la commission d'appel d'offres les prix des offres des sociétés Sita et SARU " excédaient nettement les plafonds " ; que les offres présentées par les sociétés Sita et SARU pour le marché de Courbevoie étaient supérieures respectivement de 32 % et de 27 % à celle présentée par la société SUS ; que ces différences n'ont pas été justifiées par ces sociétés, alors même qu'il existe, selon les déclarations en séance du responsable de la société Sita, une politique commune des investissements et une organisation centralisée de la gestion des moyens des entreprises au sein du groupe ;

Considérant, en troisième lieu, que, s'agissant du marché de Bourg-la-Reine, même si elle ne porte que sur un des postes de l'appel d'offres, l'identité des prix de l'offre de la société Sita et de celle de la société Stanexel ne peut résulter que d'un échange d'informations entre les deux entreprises, ce qui n'a d'ailleurs pas été contesté par les intéressés ;

Considérant, enfin, que les responsables de sociétés du groupe Sita ont reconnu l'existence, dans certains cas, d'une coordination des offres du groupe ; que M. Pin, directeur général de la société Sita, dans un courrier du 16 décembre 1993 adressé à la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a ainsi déclaré : " *Il apparaît parfois judicieux à notre groupe de promouvoir sur les appels d'offres la candidature de filiales plus compétitives* " ; que M. Faucher, directeur général de la société SUS, a également indiqué dans son procès-verbal de déclaration du 7 décembre 1993 que : " *en général, nous nous contactons avec M. Mazeaud (directeur général adjoint de la société SARU), pour fixer un peu les idées sur le mieux placé. Par sécurité nous décidons parfois de nous présenter tous les deux sur certains appels d'offres restreints* " ;

Considérant que ces différents éléments constituent un faisceau d'indices graves, précis et concordants d'une concertation des sociétés Sita, SARU, Stanexel et SUS à l'occasion des appels d'offres lancés pour les marchés d'Asnières, de Courbevoie, de Clichy-sous-Bois et de Bourg-la-Reine ;

Considérant que les pratiques des sociétés Sita, SARU, Stanexel et SUS ont eu pour objet et pour effet de restreindre la concurrence sur les marchés considérés et qu'elles sont donc prohibées par les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ;

En ce qui concerne les sociétés Geteba et SAEW :

Considérant que la société Geteba et sa filiale SAEW ont répondu à trois de ces appels d'offres sans avertir le maître d'ouvrage de leurs liens économiques et financiers ; que ces deux sociétés en effet ont présenté des offres distinctes pour les appels d'offres lancés par la commune de Bourg-la-Reine le 28 septembre 1991 pour la collecte des ordures ménagères et des objets encombrants, la commune de Clichy-sous-Bois le 13 avril 1993 pour l'enlèvement des déchets ménagers, des objets encombrants et la collecte sélective, et la commune de Bouffémont le 24 octobre 1991 pour la collecte et l'évacuation des ordures ménagères et des objets encombrants ;

Considérant que, dans son procès-verbal d'audition du 2 août 1993, M. Bertrand, directeur général de la société Geteba et président-directeur-général de la société SAEW, a indiqué que lorsque les deux sociétés déposaient chacune une offre pour un même marché, ces offres étaient rédigées par la même société ;

Considérant que dans leurs observations les sociétés Geteba et SAEW n'ont pas contesté qu'elles rédigeaient en commun leurs offres, mais fait valoir que, compte tenu de la faiblesse de leur position sur le marché de la collecte des ordures ménagères en Ile-de-France, ces pratiques n'avaient pas eu d'effet sensible sur le jeu de la concurrence ;

Mais considérant que ces pratiques, qui visaient à tromper le maître d'ouvrage sur la réalité de la concurrence, avaient un objet anticoncurrentiel et que, même si les sociétés Geteba et SAEW n'ont pas obtenu les marchés concernés, ces pratiques avaient un effet potentiel sensible sur le choix de l'attributaire de chacun des marchés ; qu'en effet, en matière d'appels d'offres l'effet doit s'apprécier marché par marché ; que ces pratiques sont donc prohibées par les 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 (...)*" ; *Le Conseil de la concurrence peut ordonner la publication de sa décision dans les journaux ou publications qu'il désigne, l'affichage dans les lieux qu'il indique (...). Les frais sont supportés par la personne intéressée* " ;

Considérant que la gravité des échanges d'informations et pratiques de soumissions de couverture constatés est d'autant plus importante qu'ils concernent un service public que doivent impérativement rendre les collectivités territoriales pour des raisons d'hygiène publique et de politique de l'environnement ; que la concurrence ne peut s'exercer qu'à l'occasion du renouvellement des marchés ; que l'importance du dommage causé à l'économie par ces échanges d'informations et pratiques de soumissions de couverture résulte de l'importance et de la durée des marchés en cause, d'autant plus qu'en pratique l'entreprise attributaire d'un marché de collecte des ordures ménagères en région parisienne conserve le marché pendant une période très longue ; qu'ainsi, le montant annuel des marchés concernés tels qu'attribués s'élevait à 5 550 480 F pour une durée de 6 ans s'agissant de la commune d'Asnières, 17 093 106 F s'agissant de la commune de Courbevoie, 2 189 464 F pour une durée de 5 ans s'agissant de la commune de Bourg-la-Reine, de 2 609 200 F, pour la seule collecte de base, pour une durée de 7 ans s'agissant de la commune de Clichy-sous-Bois et de 856 500 F pour la commune de Bouffémont ;

En ce qui concerne la société Sita :

Considérant que la société Sita s'est livrée à des pratiques anticoncurrentielles prohibées avec les sociétés SUS, SARU et Stanexel, pour les marchés d'Asnières conclu pour une durée de six ans, de Courbevoie, de Bourg-la-Reine et de Clichy-sous-Bois, et, qu'en tant que société mère, elle assure la coordination des activités du groupe ; qu'en dissimulant les liens juridiques et financiers qui les unissaient les entreprises du groupe Sita ont pu conduire les collectivités publiques à se tromper sur l'étendue de la concurrence ;

Considérant que cette entreprise a réalisé en 1997, dernier exercice clos disponible, un chiffre d'affaires de 196 331 588 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels tels qu'appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 4 000 000 F ;

En ce qui concerne la société SARU :

Considérant que la société SARU s'est livrée à des pratiques anticoncurrentielles prohibées avec les sociétés Sita,

SUS et Stanexel pour les marchés d'Asnières, de Courbevoie, de Bourg-la-Reine et de Clichy-sous-Bois ;

Considérant que cette entreprise a réalisé en 1997, dernier exercice clos disponible, un chiffre d'affaires de 174 741 387 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels tels qu'appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 3 400 000 F ;

En ce qui concerne la société SUS :

Considérant que la société SUS s'est livrée à des pratiques anticoncurrentielles prohibées avec les sociétés Sita, SARU et Stanexel pour le marché d'Asnières, pour une durée de six ans pour lequel elle a été déclarée attributaire pour un montant annuel de 5 550 480 F, pour le marché de Courbevoie pour lequel elle a été déclarée attributaire pour un montant annuel de 17 093 106 F, ainsi que pour les marchés de Bourg-la-Reine et de Clichy-sous-Bois ;

Considérant que cette entreprise a réalisé en 1997, dernier exercice clos disponible, un chiffre d'affaires de 150 697 938 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels tels qu'appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 3 000 000 F ;

En ce qui concerne la société Stanexel :

Considérant que la société Stanexel s'est livrée à des pratiques anticoncurrentielles prohibées avec les sociétés Sita, SUS et SARU pour le marché de Bourg-la-Reine ;

Considérant que cette entreprise a réalisé en 1997, dernier exercice clos disponible, un chiffre d'affaires de 255 163 454 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels tels qu'appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 500 000 F ;

En ce qui concerne la société Geteba :

Considérant que la société Geteba s'est livrée à des pratiques anticoncurrentielles prohibées avec la société SAEW pour les marchés de Bourg-la-Reine, Clichy-sous-Bois et Bouffémont ; qu'elle a reconnu l'exercice de ces pratiques ;

Considérant que cette entreprise a réalisé en 1997, dernier exercice clos disponible, un chiffre d'affaires de 25 573 800 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels tels qu'appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 200 000 F ;

En ce qui concerne la société SAEW :

Considérant que la société SAEW s'est livrée à des pratiques anticoncurrentielles prohibées avec la société Geteba pour les marchés de Bourg-la-Reine, Clichy-sous-Bois et *Bouffémont* ;

Considérant que cette entreprise a réalisé en 1997, dernier exercice clos disponible, un chiffre d'affaires de 25 361 549 F ; qu'en fonction des éléments généraux et individuels tels qu'appréciés ci-dessus, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 200 000 F ;

Sur la publication :

Considérant enfin, que s'agissant des conditions dans lesquelles ont été retenues des entreprises chargées de l'exécution d'un service public qui concerne la vie quotidienne des habitants des communes concernées et dont ils supportent la charge, il convient de donner une large publicité à la décision du Conseil ; qu'à cette fin, il y a lieu d'ordonner la publication de la présente décision, à frais communs et à proportion des sanctions pécuniaires qui leur sont infligées, par les sociétés Sita, SARU, SUS, Stanexel, Geteba et SAEW, dans le quotidien " Le Parisien " (éditions des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise), dans un délai maximum de trois mois suivant la notification de la présente décision,

décide

Article 1^{er}.- Il est établi que les sociétés Sita, SARU, Stanexel, SUS, Geteba et SAEW ont enfreint les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986.

Article 2.- Sont infligées les sanctions pécuniaires suivantes :

- 4 000 000 F à la société Sita
- 3 400 000 F à la société SARU
- 3 000 000 F à la société SUS
- 500 000 F à la société Stanexel
- 200 000 F à la société Geteba
- 200 000 F à la société SAEW

Article 3.- Les sociétés Sita, SARU, SUS, Stanexel, Geteba et SAEW publieront à frais communs et à proportion des sanctions pécuniaires qui leur sont infligées, dans un délai maximum de trois mois suivant sa notification, le texte intégral de la présente décision dans le journal " Le Parisien " (éditions des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, et du Val-d'Oise). Cette publication sera précédée de la mention : " Décision du Conseil de la concurrence du 23 juin 1998 relative à des pratiques constatées sur le marché de la collecte des ordures ménagères en Ile-de-France ".

Délibéré, sur le rapport de M. Jacques Poyer, par M. Cortesse, vice-président, présidant la séance, Mme Hagelsteen, MM. Callu, Marleix et Thiolon, membres.

Le rapporteur général,

Marie Picard

Le vice-président,
présidant la séance,

Pierre Cortesse