

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Décision n° 98-MC-13 du 2 décembre 1998

relative à la situation de la concurrence sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des sociétés de location de véhicules sans chauffeur mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur les aéroports d'Orly et de Roissy-Charles-de-Gaulle

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 6 octobre 1998 sous les numéros F 1086 et M 224, par laquelle la société EDA a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en œuvre par Aéroports de Paris qu'elle estime anticoncurrentielles et a sollicité le prononcé de mesures conservatoires ;

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 modifié, pris pour son application ;

Vu le code de l'aviation civile ;

Vu les observations présentées par la société EDA, par l'établissement public Aéroports de Paris et 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 société EDA et d'Aéroports de Paris entendus ;

Considérant que la société EDA, entreprise de location de véhicules exploitant l'enseigne ADA, dispose d'un réseau d'agences dont plusieurs sont installées dans des aéroports français, à l'exception de ceux situés dans la région parisienne ; que le capital de cette société est contrôlé intégralement par la SA ADA agissant par le biais de la société holding " Le Nouveau Jour " (société de participation d'Eurodollar France), devenue EDA ;

Considérant que le statut et les missions dévolues à Aéroports de Paris sont définis au titre V du code de l'aviation civile ; qu'aux termes de l'article L 251-1, " *Aéroport de Paris est un établissement public doté de l'autonomie financière placé sous l'autorité du ministre chargé de l'aviation civile* " et qu'il est inscrit au registre du commerce de Paris ; qu'en vertu de l'article L 251-2, il est chargé " *d'aménager, d'exploiter et de développer l'ensemble des installations de transport civil aérien ayant leur centre dans la région parisienne et qui ont pour objet de faciliter l'arrivée et le départ des aéronefs, de guider la navigation, d'assurer l'embarquement, le débarquement et l'acheminement à terre des voyageurs, des marchandises et du courrier transporté par air ainsi que toutes les installations annexes* " ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'en 1993 six entreprises de location de véhicules ont été retenues par ADP pour exercer leur activité sur les aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et d'Orly, pour une durée de cinq ans expirant le 30 juin 1998 ; que, pour renouveler ces concessions d'occupation du domaine public, ADP a lancé, le 7 novembre 1997, un appel à candidatures ; que, comme l'indique la société EDA, qui s'était portée candidate, le dossier de consultation qui lui a été remis prévoyait de ne retenir que " *cinq ou six concessionnaires* " et imposait à ces derniers de pratiquer à l'égard de leur clientèle " *des prix conformes à ceux pratiqués dans sa profession* " et de " *pratiquer des prix qui, exprimés TTC, ne pourront être supérieurs à ceux pratiqués à Paris et dans la région parisienne* " ; qu'en outre la proposition de redevance variable devait être comprise entre 7 et 9 % du chiffre d'affaires, soit une augmentation de plus de 55 % par rapport au taux appliqué précédemment ; qu'enfin, les prestations devaient être rendues simultanément sur les deux aéroports d'Orly et de Roissy-Charles-de-Gaulle ;

Considérant qu'au terme de cette première consultation, seules les sociétés Citer, Sixt Eurorent et Thrify, représentant 3 % de l'offre de locations de véhicules en France, ont été retenues, la proposition de la société EDA étant rejetée, faute de répondre à la condition d'exploitation sur les deux aéroports d'Orly et de Roissy-Charles-de-Gaulle ; que, le 13 août 1998, la société EDA indique avoir reçu d'ADP un courrier lui signifiant " *qu'Aéroports de Paris (ayant) d'ores et déjà retenu trois sociétés (lançait) une deuxième consultation pour deux ou trois opérateurs supplémentaires* " ; que le deuxième dossier alors communiqué comportait des obligations similaires pour les candidats de pratiquer des prix " *conformes à ceux pratiqués dans la profession* " et " *d'appliquer une politique commerciale, notamment en matière de prix, compatible avec celle menée par ADP sur l'ensemble de ses plates-formes et destinée à promouvoir des ventes* " ; que le taux de redevance était fixé à 9 % ; qu'enfin, l'offre devait couvrir les deux aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et d'Orly ; qu'à l'issue de cette deuxième consultation, la proposition de la société EDA n'a pas été retenue alors qu'ont été sélectionnés les sociétés Avis, Hertz et Budget ;

Sur la compétence du Conseil,

Considérant qu'ADP soutient que les décisions qui lui sont reprochées sont par nature administratives dès lors qu'elles " *concernent le domaine public et supposent au surplus l'exercice de prérogatives de puissance publique* " ; que ces décisions ne constituant pas une activité de production, de distribution ou de service au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, ne sauraient relever de l'appréciation du Conseil ;

Mais considérant, en premier lieu, que l'établissement public ADP, inscrit au registre du commerce de Paris, est chargé aux termes de l'article L 251-2 du code de l'aviation civile " *d'aménager, d'exploiter et de développer l'ensemble des installations de transport civil aérien ayant leur centre dans la région parisienne* " ; qu'à ce titre, selon les dispositions de l'article R. 252-12 du même code, le conseil d'administration d'ADP " *décide la mise à disposition des usagers, sous le régime de l'occupation temporaire du domaine public, des terrains, ouvrages et installations de l'aéroport* " ; qu'en outre, en application de l'article R. 224-1 du même code, l'occupation de terrains et d'immeubles comme l'usage d'installations et d'ouvrages divers consentis aux usagers et au public donnent lieu à une rémunération ; que, dans sa décision n° 98-D-34 du 2 juin 1998, le Conseil de la concurrence a retenu que " *en ce qui concerne les capacités et installations portuaires, celles-ci sont fournies par le gestionnaire d'aéroport aux compagnies aériennes qui, pour poursuivre leurs activités, utilisent ou occupent divers installations, locaux*

et espaces d'accueil et de vente aménagés, pour lesquels elles acquittent une redevance dont les taux sont fixés par le conseil d'administration d'ADP et qui varient en fonction de la nature et de la consistance des prestations ; qu'ainsi la fourniture d'installations aéroportuaires constitue une activité de nature économique entrant dans le champ d'application de l'article 53 de l'ordonnance " ; qu'il suit de là que l'activité d'ADP, qui consiste à mettre à la disposition d'opérateurs économiques, directement ou indirectement et en contrepartie de redevances, des installations permettant à ces opérateurs d'exercer leur activité de location de véhicules sans chauffeur, est une activité de service au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ;

Considérant, en second lieu, que, alors même que la décision par laquelle ADP refuse une autorisation d'occupation du domaine public ou un service dont la prestation implique l'utilisation d'une partie du domaine public, revêt le caractère d'un acte administratif dont l'appréciation de la légalité ne relève que de la juridiction administrative, cette décision n'en est pas moins prise en l'espèce par ADP en vue d'exercer une activité de production, de distribution ou de service au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ; qu'il suit de là que le Conseil de la concurrence est compétent pour apprécier, au regard des dispositions du titre III de cette ordonnance, les décisions par lesquelles ADP a écarté la candidature de la société EDA ;

Sur la saisine au fond

En ce qui concerne les pratiques dénoncées,

Considérant que la société EDA soutient que ADP, en imposant à tous les soumissionnaires l'obligation de déposer une offre visant conjointement les deux aéroports, subordonne la prestation de ses services sur un aéroport à l'obligation pour une entreprise de location de véhicules de recourir également à ses services sur un autre aéroport et met ainsi en œuvre une pratique assimilable à des prestations liées ; qu'en outre cette pratique, eu égard au taux de redevance exigé et aux caractéristiques du marché de Roissy-Charles-de-Gaulle, a pour effet d'exclure du marché tout loueur de véhicules pratiquant le discompte, la rentabilité de l'exploitation ne pouvant être atteinte sur cet aéroport ; que la société EDA soutient également qu'en limitant à cinq ou six le nombre de soumissionnaires, ADP a organisé volontairement " *une raréfaction injustifiée de son offre de locaux et espaces* ", alors que, gestionnaire d'une facilité essentielle, elle devait garantir un accès ouvert et non discriminatoire à celle-ci ; qu'enfin la société EDA dénonce l'ingérence injustifiée d'ADP dans la politique commerciale des entreprises de location de véhicules en imposant de " *pratiquer des prix conformes à ceux pratiqués dans la profession* " ou d'appliquer une politique de prix compatible avec celle qu'il mène ; que la société saisissante soutient que ces pratiques constituent une exploitation abusive de la position dominante que détient ADP sur le marché de la mise à disposition des espaces et locaux aéroportuaires nécessaires aux entreprises de location de véhicules et sont donc prohibées par les dispositions de l'article 86 du traité de Rome et de l'article 8 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ;

Considérant qu'en l'état du dossier et sous réserve de l'instruction au fond, il ne peut être exclu ni qu'ADP détienne une position dominante sur le marché de l'accès aux installations permettant aux loueurs de véhicules d'exercer leurs activités sur les plates-formes aéroportuaires d'Orly et de Roissy, ni que les pratiques dénoncées, notamment en ce qu'elles lient les prestations demandées sur deux sites et visent la politique tarifaire des entreprises de location de véhicules, entrent dans les prévisions de l'article 8 de

l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ;

Sur la demande de mesures conservatoires :

Considérant que la société saisissante soutient que " l'intention d'ADP d'exclure les loueurs discounteurs est manifeste " et " qu'elle ne se justifie que par la volonté d'ADP d'augmenter sensiblement ses ressources financières, au prix de nombreuses pratiques anticoncurrentielles dont la victime serait naturellement le client final, usager des aéroports en question " ; que la société saisissante, invoquant la date limite de dépôt des offres en réponse à la seconde consultation, le 2 octobre 1998, fait valoir qu'après cette date, Aéroports de Paris peut " fermer durablement le marché en question " ; qu'enfin elle demande l'octroi de mesures conservatoires consistant à enjoindre à Aéroports de Paris : " La suspension de l'application des clauses et exigences anticoncurrentielles imposées par ADP dans le cadre de la première consultation et de la seconde consultation (...), et, par voie de conséquence, la suspension des effets de toute décision d'ADP fondée sur ou motivée par l'éventuel non respect par un soumissionnaire desdites clauses et/ou exigences " et " la suspension de l'application de toute convention d'occupation du domaine public ou de toute convention ayant pour objet l'exploitation du service de location de voitures sans chauffeur sur les aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et Orly, qui aurait été conclue à l'issue de la Première Consultation et/ou de la Seconde Consultation, telles qu'elles sont menées par ADP " ;

Mais considérant qu'au terme de la consultation, Aéroports de Paris a retenu six entreprises de location de véhicules, qui réalisent 76 % du chiffre d'affaires de la location de véhicules dans les aéroports français ; que, par ailleurs, parmi les entreprises retenues figurent les sociétés Thrifty et Sixt Eurorent qui poursuivent une politique commerciale et tarifaire similaire à celle de la société EDA, permettant d'offrir aux utilisateurs de ces deux aéroports souhaitant louer un véhicule des prestations diversifiées, dans une large gamme de prix ; qu'enfin les clients potentiels du service de location de véhicules sans chauffeur disposent d'une offre suffisamment diversifiée et que la présence des sociétés Sixt Eurorent et Thrifty, soit deux tiers du total des loueurs installés dans les aéroports de Roissy et d'Orly, permet au consommateur de bénéficier de prix compétitifs sur les deux sites aéroportuaires considérés ; qu'ainsi la société EDA n'établit pas en quoi les pratiques d'ADP pourraient " fermer durablement le marché " et constitueraient une atteinte grave aux intérêts des consommateurs ou au secteur intéressé ; que, par ailleurs, la société EDA, qui connaissait dès le 7 juillet 1998 les conditions de la seconde consultation lancée par ADP, n'a saisi le Conseil que le 6 octobre 1998 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les pratiques dénoncées ne portent pas une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur concerné, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante ; qu'en conséquence, il y a lieu de rejeter la demande de mesures conservatoires présentée par la société EDA,

Décide :

Article unique. - La demande de mesures conservatoires enregistrée sous le numéro M 224 est rejetée.

Délibéré, sur le rapport de Mme Eloy, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, vice-présidente, MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents.

Le rapporteur général,

Marie Picard

La présidente,

Marie-Dominique Hagelsteen