

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Décision n° 98-MC-14 du 11 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 la Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 29 octobre 1998 sous les numéros F 1093 et M 228, par laquelle la société Citer a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en œuvre par la Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur 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 les observations présentées par la Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur 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 Citer et de la Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur entendus ;

Considérant que la Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur (CCINCA) s'est vu reconnaître par l'Etat, à la suite d'un arrêté ministériel, la concession de l'exploitation de l'aéroport Nice-Côte d'Azur ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du contrat de concession, la CCINCA est chargée " *d'assurer (...) l'établissement, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des ouvrages, bâtiments, installations et matériels mentionnés ci-dessous, ainsi que la création et le fonctionnement des services énumérés ci-après* " comprenant notamment " *la construction, l'entretien et l'exploitation de l'aérogare passagers* " dont " *des locaux et emplacements nécessaires à l'installation de restaurants, bars, commerces divers, installations sanitaires, etc...* " ; qu'en cette qualité, elle consent des autorisations d'occupation temporaire du domaine public aéroportuaire à des sociétés de location de véhicules automobiles sans chauffeur, que les sociétés de location bénéficient ainsi d'une autorisation pour occuper des emplacements de parking aménagés à l'extérieur des bâtiments aéroportuaires et un comptoir de vente à l'intérieur des terminaux de l'aéroport ;

Considérant que, depuis le 1^{er} mars 1974, la société Citer, qui exerce une activité de location de véhicules, dispose d'un comptoir dans l'aéroport de Nice ; que, d'après la Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur (CCINCA), Citer réaliserait cinq pour cent du total des " *contrats conclus sur l'aéroport de Nice* " ;

Considérant que le nombre de sociétés de location de véhicules autorisées à exercer leur activité au sein de l'aéroport de Nice fut de huit en 1992, puis de sept de 1993 à 1997 ; que la CCINCA était liée à ces sociétés par contrat, dont le dernier, conclu pour trois ans, expirait le 31 décembre 1997 ; que la CCINCA a souhaité renouveler la sous-concession des locaux et espaces nécessaires à des sociétés de location de véhicules sans chauffeur afin qu'elles soient en mesure d'exercer leur activité au sein de l'aéroport de Nice ; qu'il ressort du dossier de consultation que : " *Pour des raisons d'exiguité du domaine public, la CCINCA n'attribue que six autorisations d'occupation pour la location de véhicules sans chauffeur* " ; qu'au terme de cette consultation, les sociétés Hertz, Avis, Europcar, Budget, Sixt Eurorent et EDA ont été retenues pour occuper temporairement le domaine public de l'aéroport de Nice ; que la CCINCA a toutefois renoncé à signer les conventions entérinant le choix issu de la consultation ;

Considérant que la société Citer expose qu'elle a participé à cette consultation mais que sa candidature n'a pas été retenue ; que, depuis, la CCINCA a cherché, et cherche, à l'exclure de la zone aéroportuaire de Nice, au motif qu'elle ne dispose plus d'aucun titre pour occuper le domaine public ; que c'est ainsi qu'à l'occasion de la réalisation de travaux dans le hall n° 1 de l'aéroport où sont installés habituellement les comptoirs des loueurs, la CCINCA a proposé à ceux-ci, à l'exclusion de la société Citer, un emplacement dans une autre zone pour la durée des travaux, alors que cette zone d'accueil temporaire aurait permis d'accueillir les sept loueurs ; qu'il s'ensuit que la société Citer est la seule à faire l'objet d'un traitement " *discriminatoire* " mis en œuvre par la CCINCA qui ne peut être justifié par sa situation juridique puisque les autres sociétés de location de voitures, bien que leurs offres aient été retenues par la CCINCA, n'ont pas signé de contrat et occupent donc sans titre le domaine public ;

Sur la compétence du Conseil,

Considérant que la Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur soutient que le Conseil de la concurrence ne serait pas compétent pour examiner les pratiques qui lui sont reprochées, dès lors que celles-ci mettent " directement en cause l'acte administratif d'organisation du service public qui se concrétise dans l'autorisation d'occupation du domaine public et la création d'un lien de droit avec l'autorité gestionnaire de ce domaine " ;

Mais considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la concession liant l'Etat à la CCINCA, celle-ci est chargée " d'assurer l'établissement, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des ouvrages, bâtiments, installations et matériels (...), ainsi que la création et le fonctionnement des services énumérés ci-après ", comprenant notamment " la construction, l'entretien et l'exploitation de l'aérogare passagers ", dont " des locaux et emplacements nécessaires à l'installation de restaurants, bars, commerces divers, (...) " ; qu'en outre, la CCINCA est habilitée " avec l'agrément du ministre chargé de l'aviation marchande, (à) sous-traiter l'exploitation de tout ou partie des ouvrages, installations et matériels concédés et (à percevoir les) redevances correspondantes " ; 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 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 de la CCINCA 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 la CCINCA accorde ou 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'est pas moins prise en l'espèce par la CCINCA en vue d'exercer une activité de production, de distribution ou de services 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 la CCINCA n'a pas retenu la société Citer à l'issue de la consultation qu'elle a lancée en vue d'autoriser certaines sociétés de location de véhicules à exercer leur activité dans l'aéroport de Nice ;

Sur la saisine au fond

En ce qui concerne les pratiques dénoncées,

Considérant que la société Citer fait valoir, en premier lieu, que " *le projet de convention contient un certain nombre de clauses irrégulières notamment au regard du droit de la concurrence* " s'agissant du respect d'une politique tarifaire imposée par la CCINCA aux loueurs et pour laquelle des sanctions sont prévues par le dispositif de la convention ; que pour Citer, en second lieu, il s'agit là " *de toute évidence sinon [d'] une action concertée du moins [d'] une entente tacite entre la CCINCA et [les] autres loueurs visant à restreindre le nombre de loueurs installés sur le domaine public, et par suite, de limiter le choix des clients* " ; qu'en troisième lieu, cette société se prévaut de la décision du Conseil n° 96-D-51 du 7 octobre 1996 et confirmée par la cour d'appel de Paris le 9 septembre 1997, en soutenant, d'une part, que la CCINCA dispose, en l'espèce, d'une infrastructure essentielle et que, d'autre part, cette activité dans l'enceinte des aéroports constitue pour les loueurs " *une des sources de chiffre d'affaires majeure* " ; que, dès lors, la CCINCA a abusé de la position dominante " *que lui confère la concession qu'elle détient sur les installations aéroportuaires* " en cherchant à exclure la société Citer du marché de la location de véhicules sans chauffeur ; qu'en quatrième lieu, la CCINCA abuserait de " *l'état de dépendance économique dans lequel se trouve la société Citer qui ne dispose pas de la possibilité d'utiliser un site de substitution pour assurer la location de véhicules au sein de l'aéroport en question* ".

Considérant, en premier lieu, que le dossier de consultation indique, s'agissant des conditions générales d'exploitation de l'activité et plus particulièrement de la " *politique de prix* ", que : " *Le candidat retenu aura pour obligation de maintenir un niveau de prix de location de véhicules identique aux autres aéroports et à la ville (hors surcharge aéroportuaire pour la ville)* " ; que : " *Dans tous les cas les comparaisons se feront sur des locations comparables dans leur réseau de distribution habituel, dans des points de ventes qui auront été désignés au contrat* " ; que : " *Le non respect de cette clause* " serait sanctionné " *conformément aux stipulations de la convention* " ; qu'au surplus, l'article 5.1.4 du projet de convention proposé par la CCINCA, relatif aux conditions, notamment de prix, que devront pratiquer les contractants prévoit que : " *Le titulaire s'engage à appliquer une politique commerciale, notamment en matière de prix, conforme à la*

politique qualité définie par la CCI. Le titulaire s'engage à pratiquer des prix comparables au prix de location des véhicules sans chauffeur dans les autres aéroports et en ville (Nice, Cannes...). Le titulaire s'engage à faire trimestriellement des contrôles de prix et en communiquer les résultats à la CCI " ;

Considérant, en second lieu, que, jusqu'en 1993, huit sociétés de location de véhicules ont été autorisées à occuper le domaine aéroportuaire de Nice ; que, depuis, sept sociétés seulement poursuivent une activité de location de véhicules ; que la CCINCA n'a pas procédé au remplacement de la société ayant cessé son activité et qu'ainsi, dans le dossier de consultation, elle prend acte de l'existence d'une place " *disponible* " (32 m² de comptoir de vente, sept places de parking et une estimation de 4 % du marché de la location de véhicules dans l'enceinte de l'aéroport) ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, qu'en l'état actuel du dossier et sous réserve de l'instruction au fond, il ne peut être exclu que la CCINCA dispose d'un monopole sur le marché de la mise à disposition de locaux et espaces nécessaires à l'activité des entreprises de location de véhicules sur l'aéroport de Nice et ait mis en œuvre, notamment en s'ingérant dans la politique tarifaire des loueurs de véhicules et en restreignant leur nombre, des pratiques susceptibles d'entrer dans le champ d'application des dispositions du titre III de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ;

Sur la demande de mesures conservatoires

Considérant que la société Citer demande au Conseil d'" enjoindre à la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice-Côte d'Azur de cesser les pratiques anticoncurrentielles qu'elle met en œuvre à l'encontre de la société Citer et de maintenir celle-ci sur le domaine public aéroportuaire jusqu'à ce qu'une procédure légale de dévolution des conventions d'occupations du domaine public ait été mise en œuvre " et d'" assortir cette injonction d'une sanction pécuniaire d'un montant de 5 % du chiffre d'affaires réalisé par la Chambre de Commerce et d'Industrie dans le cadre de la concession dont elle est titulaire de l'aéroport Nice-Côte d'Azur " ;

Considérant que le Conseil, aux termes de l'article 12 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, peut prendre des mesures conservatoires si " *la pratique dénoncée porte une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante* " ;

Mais considérant que la société Citer n'apporte aucun élément permettant d'établir qu'elle a été contrainte de cesser son activité sur l'aéroport de Nice ou qu'elle ne pourrait pas la poursuivre ; que la société saisissante n'établit pas non plus que la perte de ce marché, à supposer qu'elle soit avérée, affecterait gravement l'équilibre de son exploitation ; que la société exposante n'établit pas que le chiffre d'affaires qu'elle a réalisé ait souffert de sa situation sur l'aéroport de Nice ; qu'il n'est pas démontré que le choix des passagers de l'aéroport qui souhaitent louer un véhicule de tourisme sans chauffeur ait été affecté, tant en ce qui concerne les tarifs que les services offerts et les conditions de location ; qu'il s'ensuit qu'il n'est pas établi que les pratiques dénoncées portent une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, au secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la demande de mesures conservatoires présentée par la société Citer doit être rejetée,

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, et M. Rocca, membre, désigné en remplacement de MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents, empêchés.

Le rapporteur général,

La présidente,

Marie Picard

Marie-Dominique Hagelsteen