

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Décision n° 99-D-70 du 30 novembre 1999 relative à certaines pratiques mises en œuvre dans le secteur des transport sanitaires de skieurs accidentés

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre enregistrée le 10 mars 1998 sous le numéro F 1027, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en œuvre dans le secteur des transports sanitaires terrestres en montagne ;

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 les observations présentées par la société Elvia, l'association Orion ticket neige, la société Mondial assistance France, la Société de prévoyance bancaire (SPB), la société Axa France Assurance, la SARL Ambulances fuxéennes et conjointement par le SNAM, le CNAS, la SARL Ambulances Pech, la SARL Samoëns ambulances, la SARL Savoie ambulances et les entreprises d'ambulances : Ambulances Lacroix, Ambulances 88, Belleville ambulances, Ambulances des neiges, Ambulances Perrolaz, Ambulances des portes du soleil, Alp'ambulance, Ambulances Pissard, Ambulances des Hauts-Forts, Ambulances vallée de Chamonix, Ambulances d'Avoriaz, Ambulances Blanc taxi du Haut-Jura, Trois vallées ambulances et Vallée blanche assistance, ainsi que par le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants du CNAS, du SNAM, des sociétés Ambulances Pech, Samoëns ambulances, Savoie ambulances, Ambulances Lacroix, Ambulances 88, Belleville ambulances, Ambulances des neiges, Ambulances Perrolaz, Ambulances des portes du soleil, Alp'ambulances, Ambulances Pissard, Ambulances des Hauts-Forts, Ambulances vallée de Chamonix, Ambulances d'Avoriaz (Boccard-Baud), Ambulances Blanc, Trois vallées ambulances, Vallée blanche assistance, Mondial Assistance France, Axa France assurance et SPB entendus ;

Après en avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du rapporteur général adjoint ;

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

I. - Constatations

A. - LE SECTEUR CONCERNE

1. Les transports sanitaires terrestres

Les transports sanitaires terrestres sont régis par diverses dispositions législatives et réglementaires, et notamment par le décret n° 95-1093 du 5 octobre 1995 relatif à l'autorisation de mise en service de véhicules de transport sanitaires terrestres et par l'arrêté du même jour qui permet au préfet de limiter dans chaque département le nombre de véhicules agréés.

Les frais de transports sanitaires terrestres étaient, à l'époque des faits, pris en charge par la caisse de sécurité sociale d'affiliation du malade dans les conditions fixées par le code de la

sécurité sociale, livre III, modifié par le décret n° 88-078 du 6 mai 1988, sur la base d'un prix maximum forfaitaire fixé par arrêté ministériel, pris en application de l'article L 162-38 du code de sécurité sociale.

Les articles L322-5-1 et suivants de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 (loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996) ont donné une base légale au système conventionnel de remboursement. Les tarifs de la profession sont désormais fixés par voie d'annexe conventionnelle à l'arrêté interministériel du 1^{er} mars 1997 du ministère du travail et des affaires sociales et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2. Le cas particulier des transports sanitaires terrestres en montagne

Les professionnels distinguent deux catégories de transports sanitaires terrestres en montagne : le transport primaire du poste de secours, habituellement situé en bas des pistes de ski, vers le cabinet médical ou l'hôpital le plus proche et le transport secondaire qui désigne le transport du blessé vers un autre établissement de soins ou vers une destination de son choix (résidence de vacances, résidence principale).

Cette activité présente un caractère saisonnier qui implique un certain nombre de contraintes liées à la brièveté de la saison hivernale.

En ce qui concerne la prise en charge des frais engendrés, lorsque le skieur est couvert par un contrat d'assurance ou d'assistance, la compagnie prend en charge au minimum le coût des frais de recherche, de secours et de premier transport (transport primaire). La plupart des compagnies d'assurance ou d'assistance incluent également dans leurs prestations le transport secondaire. Lorsque le skieur n'est pas couvert par un contrat d'assurance ou d'assistance privé, le responsable du service « gestion du risque » à la caisse primaire d'assurance maladie de Haute-Savoie précise que « d'une manière générale, les caisses primaires d'assurance maladie prennent en charge les transports des blessés en ambulance du pied des pistes au cabinet médical, dans le cadre des dispositions de l'article R 322-10 et R 322-10-2 ».

Organisation de la profession des ambulanciers de montagne

Le Syndicat national des ambulanciers de montagne (SNAM) a été créé le 11 février 1986. Son activité, interrompue peu après sa création, a été reprise en 1992. Le président du Syndicat a indiqué qu'en 1997 cet organisme regroupait cent trente membres.

Créé en 1986 sous la forme d'une SARL, le « Centre national ambulances et services » (CNAS) a été transformé en une société anonyme en 1990. Cette société, qui emploie une dizaine de personnes en pleine saison, fait office d'interface entre les principales sociétés d'assurance assistance et les ambulanciers chargés du transport des accidentés.

Une convention tripartite est passée entre le CNAS, le SNAM et chacune des entreprises adhérentes au syndicat, valable pour une période de douze mois renouvelable.

Cette convention comporte en annexe une « *charte des ambulanciers de montagne* » dont l'objet est de définir les conditions que ces derniers s'engagent à respecter lors des transports des skieurs accidentés en montagne.

La rémunération du CNAS pour les transports primaires est de 30 F HT qui représentent les frais de dossier à la charge des ambulanciers.

En contrepartie des prestations qu'il fournit aux ambulanciers, le SNAM rétrocède au CNAS un montant forfaitaire de 400 F sur la cotisation de 1 000 F payée par les entreprises adhérentes.

En outre, le CNAS prélève un pourcentage sur chaque facture de transport secondaire que les ambulanciers lui présentent aux fins de règlement.

B - LES PRATIQUES RELEVÉES

Les pratiques tarifaires

Ces pratiques résultent de la négociation d'un prix forfaitaire entre le SNAM et les compagnies d'assurance ou d'assistance pour le transport en ambulance de skieurs et de son application ainsi que de l'alignement sur ce forfait du prix facturé aux skieurs accidentés, non couverts par une assurance spécifique.

Deux gérants d'entreprises d'ambulances, MM. Pissard et Pech, responsables au sein du SNAM, ont reconnu (cf. procès-verbal du 6 février 1997) que *« ce qui a déclenché le renouveau de notre syndicat, c'est le système de remise à outrance et de marchandage qu'exerçaient les compagnies d'assurance à l'égard des ambulanciers pris individuellement »*. M. Blanc, membre du SNAM, a également reconnu au cours de ses déclarations que le Syndicat avait décidé d'appliquer un prix forfaitaire, en accord avec les compagnies d'assurance ou d'assistance, supérieur à la base de remboursement des prestations par les caisses de sécurité sociale.

Par ailleurs, les différents responsables des compagnies d'assurance ou d'assistance font connaître leur accord pour adopter le tarif proposé par le SNAM, en ce qui concerne le remboursement des transports sanitaires des skieurs accidentés, bénéficiant d'un contrat spécifique : à un courrier du SNAM en date du 9 octobre 1996 rédigé comme suit : *« Afin d'avoir des tarifs identiques avec les autres compagnies d'assurance pour qui nous travaillons, nous nous permettons de vous proposer la grille suivante [...] »* l'UAP France a donné une réponse favorable par une lettre du 18 octobre 1996 : *« Dans sa construction, nous avons bien noté que votre proposition visait à avoir un tarif uniforme pour toutes les compagnies d'assurance ou d'assistance avec lesquelles vous travaillez pendant la saison d'hiver. Nous avons donc le plaisir de vous confirmer notre accord sur vos propositions »*. Les tarifs appliqués par les compagnies confirment l'unité tarifaire pratiquée.

L'application du forfait par les entreprises d'ambulances découle de la convention passée entre le CNAS, le SNAM et chacune des entreprises adhérentes : l'article 5 de cette convention stipule que *« L'entreprise contractante appliquera aux interventions qu'elle aura réalisées les tarifs convenus en accord avec le syndicat. Les prix sont fixés en fonction des tarifs réglementaires en vigueur minorés d'un pourcentage déterminé »*. L'article 6 précise en outre que *« Les factures seront émises par l'entreprise contractante à l'ordre du CNAS et adressées à celui-ci qui en sera seul débiteur »* et, s'agissant du paiement, l'article 7 indique que le *« CNAS s'engage à procéder au règlement des factures par chèque dès le paiement de celles-ci par les sociétés d'assistance concernées »*. L'article 11 prévoit l'application de la charte des ambulanciers de montagne. L'article 6 de cette charte dispose que *« L'entreprise signataire de cette charte appliquera aux interventions qu'elle aura réalisées les mêmes tarifs pour tous les détenteurs d'assurance ou d'assistance montagne/neige »*. Les dispositions de l'article 3 de la convention précisent que les clauses contractuelles de ces documents doivent être respectées par les parties sous peine d'exclusion.

Plusieurs gérants d'entreprises d'ambulances de montagne ont, au cours de l'instruction, déclaré avoir appliqué le forfait diffusé par le SNAM et approuvé la démarche de ce Syndicat.

De même, ils ont reconnu, à l'exception des entreprises Vallée blanche assistance, Ambulances 88 et Ambulances fuxéennes, avoir, sous l'impulsion du Syndicat, aligné les prix du transport des skieurs accidentés, couverts uniquement par la sécurité sociale, sur ceux négociés avec les compagnies d'assurance ou d'assistance.

Par lettre du 20 février 1996, la CPAM de Savoie a signalé à la DDCCRF de Chambéry que de nombreuses factures, dont elle a produit des photocopies, établies au nom d'assurés

extérieurs au département, comportent dans la rubrique « *non remboursable* » un forfait « *montagne* », « *piste* » ou « *station* » d'un montant variable qui porte le montant total de la facturation à 380 F. Par ailleurs, la CPAM de Haute Savoie a remis au cours de l'enquête un courrier qu'elle a adressé le 13 mars 1995 à la société Samoëns ambulances rappelant à cette société qu'elle ne respecte pas les tarifs fixés par arrêté ministériel : « *Vous facturez un forfait départemental au prix de 350 F or le tarif fixé par arrêté est de 239,25 F* » ainsi que diverses factures établies par plusieurs ambulanciers et présentant les mêmes anomalies.

La répartition des transports sanitaires

Cette pratique résulte, d'une part, de la convention tripartite passée entre le CNAS qui, comme indiqué supra, intervient entre les sociétés d'assurance ou d'assistance, le SNAM et chacune des entreprises d'ambulances adhérentes et, d'autre part, des stipulations reprises dans la « *charte des ambulanciers de montagne* » annexée à cette convention.

L'article 3 de la charte prévoit que « *l'entreprise ambulancière ayant effectué une mission de premier secours pour un accidenté ou malade, devra être appelée pour réaliser ensuite le transport secondaire pour ce même patient. A défaut de secours initial, il sera fait appel en priorité, sur une zone géographique donnée, aux entreprises signataires de la charte. L'entreprise ambulancière s'interdit toute sous-traitance. En cas d'impossibilité d'effectuer la mission préalablement acceptée, l'entreprise ambulancière informe immédiatement le centre de traitement des appels* ».

L'article 4 de ce même document dispose que « *Ces priorités, premiers secours, transport secondaire et lieu géographique, ne peuvent s'effectuer que par l'intermédiaire d'un centre de traitement des appels. La bonne application de cette charte et la cohésion technique ne sont réalisables que si la régulation et la répartition des missions s'effectuent sur un site unique, quels que soient les produits d'assurance et d'assistance* ».

Par ailleurs, le président-directeur général du CNAS et le président du SNAM ont, dans leurs déclarations, affirmé la volonté du CNAS, dans un souci de rentabilité pour les entreprises d'ambulances, de réserver le transport secondaire des skieurs accidentés aux entreprises d'ambulances adhérentes au Syndicat ayant effectué le transport primaire du patient.

Sur la base de ces constatations, les griefs suivants ont été notifiés :

- au SNAM, pour avoir élaboré un tarif et avoir participé à la concertation avec les compagnies d'assurance ou d'assistance pour l'application de ce même tarif, plus élevé que celui qui était négocié auparavant individuellement entre les compagnies d'assurance et chaque entreprise, pour avoir diffusé ce tarif auprès de ses adhérents ; pour avoir étendu l'application de ce forfait aux prestations remboursées par les caisses de sécurité sociale en donnant pour consigne à ses adhérents de facturer un supplément et avoir été ainsi à l'origine d'un comportement tarifaire concerté, et pour avoir adhéré au système de répartition du transport secondaire mis en place par le CNAS ;
- à chacune des compagnies d'assurance ou d'assistance : Mondial assistance France, Elvia, UAP France, SPB et Orion ticket neige, pour s'être associée à l'entente organisée par le SNAM, en acceptant le tarif forfaitaire élaboré par celui-ci ;
- aux entreprises d'ambulances : Ambulances Pissard, SARL Trois vallées ambulances, Ambulances Pech, Ambulances blanc taxi du Haut-Jura, Ambulances vallée de Chamonix, Ambulances des Hauts-Forts, Samoëns-ambulances, Belleville ambulances, Ambulance des neiges, Savoie-ambulances, Ambulances Perollaz, Ambulances d'Avoriaz, Ambulances des portes du soleil Gagneux, Alp'ambulance, Ambulances 73, Ambulances Lacroix, SARL Ambulances 88, SARL Vallée blanche assistance, Ambulances fuxéennes et AST ambulances, pour avoir participé aux pratiques d'entente tarifaire mises en oeuvre par le

SNAM et pour avoir adhéré au système de répartition du transport secondaire mis en place par le CNAS ;

- au CNAS, pour avoir inclus dans la convention passée avec le SNAM et chaque entreprise d'ambulances des dispositions organisant la répartition du marché du transport secondaire des skieurs accidentés entre les entreprises adhérentes, contribuant ainsi à exclure de ce marché les entreprises non adhérentes.

Ces pratiques ont eu pour objet et ont eu pour effet de fausser le jeu de la concurrence sur le marché des transports sanitaires de montagne ; elles sont constitutives d'une entente prohibée par l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986.

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

Sur l'existence d'un marché et la compétence du Conseil

Considérant que le SNAM, le CNAS et quinze entreprises d'ambulances soutiennent que la tarification forfaitaire du transport primaire des skieurs accidentés relèverait de l'organisation du service public de secours en montagne qui, selon eux, fait partie des obligations de police administrative des maires ;

Mais considérant, de plus, que le marché du transport des skieurs accidentés des pistes aux centres de soins est caractérisé par le croisement d'une demande émanant des skieurs et d'une offre émanant des ambulanciers ; que, de surcroît, les prestations effectuées sont facturées aux bénéficiaires, qui en acquittent directement ou indirectement le montant, que cette activité constitue donc bien une activité de service au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ;

Considérant que, par ailleurs, la société Mondial assistance France observe que le skieur accidenté, n'ayant pas la possibilité de s'adresser à un autre ambulancier que celui qui a été appelé ou celui qui se trouve sur place, ne pouvant donc exercer aucun choix, en conclut qu'il n'existe pas de marché de transport primaire de skieurs accidentés ;

Mais considérant que, même en supposant que les conditions de transport sont toujours celles qui sont décrites, ce qui n'est pas démontré, l'existence d'une situation d'un monopole de fait de l'offreur - qui se rencontre dans de nombreuses activités économiques - n'a pas pour effet d'abolir le marché, ni de faire échec à l'application du droit de la concurrence ; que ces moyens doivent donc être écartés ;

Sur les pratiques constatées

En ce qui concerne la fixation concertée des prix

Considérant, en premier lieu, que l'article L 411-1 du code du travail dispose que les « *syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes visées par leurs statuts* » ; que, s'il est loisible à un syndicat professionnel de donner à ses membres des informations destinées à les renseigner d'une manière générale sur le fonctionnement d'un marché ou à les aider dans la gestion de leur entreprise, l'aide ainsi apportée ne doit pas exercer d'influence directe ou indirecte sur le libre jeu de la concurrence à l'intérieur de la profession de quelque manière que ce soit ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il n'est pas contesté que le SNAM, pour répondre aux doléances de ses adhérents qui se plaignaient de l'insuffisance de leurs recettes, a élaboré pour le transport primaire des skieurs accidentés un projet de tarif unique supérieur à la

moyenne des tarifs de remboursement de la sécurité sociale, que ce projet a été proposé aux compagnies d'assurance et d'assistance Mondial assistance France, Elvia, UAP France et à l'association Orion ticket neige, qui s'y sont associées et ont donné leur accord à l'application d'un tarif unique ; qu'en particulier, la société Mondial assistance France a reconnu en séance qu'elle avait eu connaissance de ce que le tarif établi, qu'elle avait été la première à accepter, était un tarif unique qui avait été accepté par les autres compagnies d'assurance ou d'assistance ; que l'association Orion ticket neige a notamment signé un protocole le 29 novembre 1996 avec la société Ambulance blanc taxi du Haut Jura se référant explicitement, pour le remboursement des frais de transport sanitaire, « aux tarifs indiqués ci-dessous (accord du 25 octobre 1996 avec le Syndicat des ambulanciers de montagne) » ; que le CNAS a été associé à cette concertation ; qu'à la suite de l'accord ainsi intervenu entre le SNAM, le CNAS et les compagnies d'assurance et d'assistance, une convention a été signée entre le SNAM, le CNAS et les ambulanciers membres du SNAM pour assurer l'application effective d'un tarif unique ; que cette convention prévoyait notamment des sanctions pour tout manquement au respect du tarif unique ; que ce tarif, initialement fixé à 350 F pour la saison 1994-1995, a été porté successivement à 380 F pour la saison 1995-1996 et à 400 F pour la saison 1996-1997 ; qu'il a été appliqué par les ambulanciers adhérents au SNAM aux skieurs ayant souscrit une assurance ou une convention d'assistance privée et a été étendu au transport de skieurs non couverts par un contrat privé et relevant du seul régime de la sécurité sociale ; qu'en organisant une entente de prix, le SNAM est allé au-delà de la mission de défense des intérêts professionnels de ses membres ; que les pratiques auxquelles il a participé ont fait obstacle au jeu de la concurrence ; qu'il est établi que les entreprises Ambulances Pissard, SARL Trois vallées ambulances, Ambulances Pech, Ambulances blanc taxi du Haut-Jura, Ambulances vallée de Chamonix, Ambulances des Hauts-Forts, Samoëns ambulances, Belleville ambulances, Ambulance des neiges, Savoie ambulances, Ambulances Perollaz, Ambulances d'Avoriaz, Ambulances des portes du soleil, Alp'ambulances, Ambulances 73, Ambulances Lacroix, SARL Ambulances 88, SARL Vallée blanche assistance, Ambulances fuxéennes et AST ambulances ont adhéré à la convention et ont appliqué le tarif convenu et, qu'à l'exception des sociétés Ambulances 88, Vallée blanche assistance, Ambulances fuxéennes, elles l'ont également appliqué aux skieurs non couverts par un contrat d'assurance ou d'assistance privée ;

Considérant, en troisième lieu, que le CNAS, le SNAM et les ambulanciers susvisés prétendent que les pratiques dénoncées résultaient de la carence des collectivités locales dans l'organisation des secours en montagne qui relève de leur compétence et qu'elles contribuent à apporter aux skieurs un service nécessaire à la pratique du ski ;

Mais considérant que, si la prise en charge du transport primaire des skieurs accidentés par les ambulanciers apporte un élément de sécurité dans la pratique du ski, il n'est ni établi ni même allégué que l'instauration d'un prix unique par la profession était nécessaire pour atteindre cet objectif ; que le moyen doit être écarté ;

Considérant, en quatrième lieu, que, si le SNAM, le CNAS et les ambulanciers susvisés soutiennent que le tarif retenu n'a eu aucune incidence sur le niveau des prix et n'a conduit à aucune surfacturation, tout en produisant un décompte faisant ressortir à 5,56 F la moyenne pondérée des majorations du coût des transports primaires résultant de ce tarif, plusieurs factures figurant au dossier (cotes 205 et suivantes) comportent des « forfaits montagne non remboursés » de 130 ou 150 F ; que, si pour les skieurs protégés par un contrat d'assurance ou d'assistance, la hausse, en moyenne, a été faible, il ne peut être contesté qu'elle a été très sensible pour les skieurs ne bénéficiant pas du remboursement de la sécurité sociale ; que le SNAM, le CNAS et les ambulanciers susvisés, s'appuyant sur un rapport de la Cour des comptes dont ils citent de larges extraits, ne peuvent à la fois justifier les pratiques mises en

œuvre par l'insuffisance de rentabilité des entreprises de la profession et leur souci de se procurer des recettes plus importantes et prétendre que ces pratiques n'auraient pas eu pour objet et pour effet d'augmenter les prix du transport sanitaire ; qu'en tout état de cause, l'instauration concertée d'un prix unique - quel que soit le niveau retenu - par une organisation professionnelle et des entreprises exerçant leur activité sur le même marché, et a fortiori dans un secteur où il existe un numerus clausus, est en elle-même constitutive d'une pratique anticoncurrentielle ; qu'il est à cet égard indifférent que les tarifs pratiqués par les pompiers, dont, au demeurant, il n'est pas établi ni même prétendu qu'ils offrent les mêmes prestations, soient beaucoup plus élevés que les tarifs des ambulanciers ; que le moyen doit être écarté ;

Considérant, en cinquième lieu, que la société Axa France assurance soutient que les titulaires du contrat Thema IARD et la FFS n'ont subi aucun dommage au titre des pratiques litigieuses, dès lors qu'elle n'a procédé à aucune hausse du tarif des primes en contre-partie de la hausse des tarifs de remboursement des ambulanciers ; que, par ailleurs, elle est étrangère à la surfacturation des assurés sociaux et que, s'abstenant d'exercer un recours contre les caisses d'assurances maladie pour les clients qu'elle indemnise, elle procure des économies à la sécurité sociale ;

Mais considérant que ces circonstances sont indifférentes à la qualification de la pratique de concertation ; qu'en outre, l'acceptation, par toutes les compagnies d'assurance et d'assistance garantissant les skieurs, d'un tarif unique, négocié avec le SNAM, était de nature à restreindre la concurrence entre les compagnies présentes sur le marché et à interdire à une compagnie d'assurance ou d'assistance, qui aurait souhaité entrer sur le marché, d'obtenir des tarifs de remboursement de transport sanitaire primaire moins élevés, de nature à diminuer ses coûts et à lui permettre de proposer des conditions d'assurance plus favorables pour les skieurs ; que ce moyen doit être écarté ;

En ce qui concerne la répartition des transports secondaires

Considérant que le SNAM, le CNAS et les ambulanciers signalent, d'une part, que pour les entreprises Ambulances Pissard, Ambulances des neiges, Ambulances Lacroix, Trois vallées ambulances, Ambulances Belleville, le nombre de transports secondaires demandés est très sensiblement inférieur au nombre de transports primaires effectués (dans un rapport variant de 1 à 3 à 1 à 10) ; que, dans tous les cas, le service de transports secondaires effectué est inférieur ou très nettement inférieur au nombre de transports secondaires demandés ; qu'ils font valoir, d'autre part, qu'en attribuant le transport secondaire à l'exécutant du transport primaire, le CNAS ne fait en cela que tenir compte d'un état géographique de répartition des professionnels sur lequel il n'exerce aucune influence ; qu'il est donc naturel que l'ambulancier implanté sur un site sur lequel il a assuré un transport primaire par définition géographiquement limité (du bas de la piste au premier centre médical adapté), soit contacté pour assurer le transport secondaire qui se déroule sur ce qui, du fait du libre jeu de la concurrence, correspond à une zone privilégiée d'intervention ; qu'en réalité, le « *droit de suite* » n'est guère plus qu'un engagement de la part du CNAS auprès des ambulanciers de ce que son intervention n'aura pas pour effet de détourner artificiellement un client naturellement enclin à choisir pour le transport secondaire l'ambulancier qui a assuré le transport primaire ;

Mais, considérant qu'il est contradictoire, d'une part, d'observer que le nombre des transports secondaires effectués par une entreprise ne représente qu'une faible fraction des transports primaires qu'elle a réalisés et est sensiblement inférieur au nombre de transports secondaires qu'elle a demandés et, d'autre part, de prétendre que le client est naturellement conduit à

choisir pour le transport secondaire l'ambulancier qui a assuré le transport primaire ; qu'en deuxième lieu, si le « *droit de suite* » n'était que l'expression d'une rationalité économique, on comprendrait mal la nécessité de l'instituer dans une convention par des dispositions très contraignantes ; qu'en dernier lieu, cette rationalité est contredite par la déclaration de M. Luisy, président du conseil d'administration du CNAS : « *La répartition du transport primaire donnant lieu à un transport secondaire s'établit dans des proportions de 30 %. Ce pourcentage est respecté lorsque nous centralisons ces prestations. Mais lorsqu'une société d'assurance passe par son réseau, ce pourcentage tombe fortement. Ainsi, pour l'UAP, qui a repris pour cette saison 96/97 et la prochaine saison la partie assistance de la Carte Neige de la FFS, seuls 15 % des ambulanciers ayant effectué le transport primaire effectuent le transport secondaire* » ; que le moyen doit être écarté ;

Considérant ainsi que les dispositions de l'article 5 de la convention signée par le CNAS, le SNAM et chaque entreprise, ainsi que de l'article 6 de la charte des ambulanciers de montagne, ont pour objet et pour effet de réserver les transports sanitaires secondaires aux entreprises adhérentes et de répartir ces transports entre elles en confiant le transport secondaire d'un accidenté à l'entreprise qui a réalisé le transport primaire, limitant ainsi l'accès au marché du transport secondaire des entreprises non adhérentes à la convention et limitant, par ailleurs, la concurrence entre les entreprises adhérentes ;

Considérant que les entreprises d'ambulances de montagne qui ont signé la convention tripartite ont ainsi adhéré au système de répartition des transports géré par la CNAS ;

Considérant que, s'il n'est pas exclu que ces pratiques aient pu contribuer à faciliter la gestion des entreprises d'ambulances et l'organisation des secours aux skieurs accidentés et que, de ce fait, elles aient pu apporter une contribution au progrès économique au sens des dispositions de l'article 10-2 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, il n'est ni établi ni même allégué qu'elles étaient indispensables pour atteindre cet objectif, ni qu'elles permettent le reversement aux utilisateurs d'une partie équitable du profit qui en résulte ; que les pratiques en cause, dès lors qu'elles limitent l'accès au marché et tendent à répartir celui-ci, sont prohibées par les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ;

Sur les suites à donner

En ce qui concerne la Société de prévoyance bancaire

Considérant qu'en revanche, il n'est pas établi que la Société de prévoyance bancaire, qui a donné son accord au tarif qui lui était proposé, ait eu connaissance que ce tarif avait été établi dans des conditions anticoncurrentielles ; qu'il n'est pas établi qu'elle ait enfreint les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ; qu'en conséquence, il y a lieu d'abandonner le grief qui lui a été notifié ;

En ce qui concerne la société Ambulances 73

Considérant que, suite à la mise en liquidation judiciaire de la société Ambulances 73, la clôture pour insuffisance d'actif est intervenue le 16 octobre 1998 ; que, dès lors, il n'y a pas lieu de prononcer de sanction à son égard ;

En ce qui concerne la société Ambulances blanc taxi du Haut-Jura

Considérant que, par jugement en date du 18 septembre 1998, le tribunal de commerce de Lons-le-Saunier a prononcé la résolution du plan de redressement de la société Ambulances blanc taxi du Haut-Jura et l'ouverture de la liquidation judiciaire immédiate de la société ; que, compte tenu de cette situation, il n'y a pas lieu de prononcer de sanction à son égard ;

En ce qui concerne la société AST ambulances

Considérant que, par jugement du tribunal de grande instance d'Albertville du 20 décembre 1996, la liquidation de la société AST ambulances a été ordonnée ; que, compte tenu de cette situation, il n'y a pas lieu de prononcer de sanction à son égard ;

En ce qui concerne l'entité désignée sous le nom de SARL les Trois vallées

Considérant que les documents concernant la « SARL les Trois vallées » démontrent que cette entité fait aujourd'hui partie intégrante de la société Pech ambulances et n'a pas de personnalité morale ; qu'il y a donc lieu de prononcer une sanction unique pour les pratiques mises en œuvre par la société Pech ambulances et par la SARL les Trois vallées ;

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 « *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 chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France au cours du dernier exercice clos. Si le contrevenant n'est pas une entreprise, le maximum est de dix millions de francs. Le Conseil de la concurrence peut ordonner la publication de sa décision dans les journaux ou la publication qu'il désigne. Les frais sont supportés par la personne intéressée* » ;

Considérant que le dommage causé à l'économie résulte des restrictions de la concurrence entre les entreprises d'ambulance, qui est issu de la fixation d'un prix unique pour le transport primaire, et du partage des marchés des transports sanitaires, dans une activité où l'existence d'un numerus clausus limite les conditions d'exercice de la concurrence ; qu'elle a également pour effet de limiter la concurrence entre les différentes compagnies d'assurance et d'assistance et de rendre plus difficile l'accès au marché des garanties aux skieurs pour de nouveaux offreurs ;

Considérant que la gravité des pratiques doit être appréciée en tenant compte du fait que les skieurs accidentés sont en position de faiblesse vis-à-vis des entreprises de transports sanitaires, tant au moment du transport primaire où ils peuvent difficilement exercer un choix que lors du transport secondaire ; qu'il convient de tenir compte également des coûts élevés des autres modes de transport de secours et de ce que la tarification mise en place est limitée aux transports primaires qui, par ailleurs, ne font l'objet d'aucune organisation de service public ;

Considérant que le SNAM est à l'origine de la mise en place et de la diffusion du tarif forfaitaire appliqué par les compagnies d'assurance et les entreprises d'ambulances, de son extension aux prestations remboursées par les caisses d'assurance sociale ; qu'il a également diffusé la consigne de facturer un supplément ; qu'il n'a pas répondu à la demande de communication de son chiffre d'affaires qui lui a été adressée par lettre recommandée ; que son président a déclaré par procès-verbal du 14 juin 1997 que le Syndicat comptait 130 membres et que les cotisations s'élèvent à 1000 F par membre et par an ; qu'il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 65 000 F ;

Considérant que le CNAS est à l'origine de la répartition, au moins partielle, du marché des transports secondaires et en assure l'application par le biais de clauses incluses dans la convention passée avec le SNAM et chaque entreprise d'ambulance ; que le chiffre d'affaires du CNAS s'est élevé à 5 922 471 F en 1998 ; qu'il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 35 000 F ;

Considérant que les quatre compagnies d'assurance ou d'assistance ci-après et l'association Orion ticket neige se sont associées à la pratique en cause en acceptant ou pratiquant le tarif forfaitaire élaboré par le Syndicat ;

Considérant que la société Mondial assistance France a été la première à signer la convention ; que son acceptation a été décisive pour la mise en œuvre d'un tarif forfaitaire ; que son chiffre d'affaires s'est élevé à 499 551 385 F en 1998 ; qu'il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 1 000 000 F ;

Considérant que la société Elvia a appliqué le tarif imposé par le SNAM, mais n'a pas adhéré au CNAS ; que son chiffre d'affaires s'est élevé à 285 063 967 F en 1998 ; qu'il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 100 000 F ;

Considérant que la société UAP France a été absorbée par la société Axa France assurance et radiée du registre du commerce le 28 janvier 1999 ; que la société Axa France assurance, qui vient aux droits de la société UAP France, soutient qu'elle n'exerce aucune activité dans le secteur de l'assurance et, qu'en conséquence, il ne peut lui être reproché les agissements de la société UAP France ; que, cependant, la société Axa France assurance, qui a assuré la continuité économique de la société UAP France, doit, conformément à la jurisprudence du Conseil de la concurrence, inspirée des principes de la jurisprudence communautaire, répondre des pratiques imputées à cette dernière ; que des courriers, en date du 9 octobre 1996 puis du 18 octobre 1996, ont été adressés au SNAM par M. Françoise, sur un papier à l'entête de « UAP France » ; que ces lettres établissent une concertation entre l'UAP France et le SNAM ; que la société Axa France assurance a reconnu en séance sa responsabilité du fait des engagements de M. Françoise, agent commercial appartenant à l'époque des faits au groupe UAP ; qu'en conséquence, il importe peu que l'exécution de ces engagements ait été réalisée par une autre société du même groupe ; que la société Axa France assurance, venant aux droits de la société UAP France, est une société holding ; que les produits d'exploitation, qui sont les revenus correspondant à l'objet social de la société, sont la base adéquate de calcul du montant maximum de la sanction prévu par l'article 13 précité ; que ces produits d'exploitation se sont élevés pour l'exercice 1998 à 1 198 025 243 F ; qu'il y a lieu d'infliger à la société Axa France assurance, au titre des pratiques mises en œuvre par la société UAP France qui a donné explicitement son accord à la convention, une sanction pécuniaire de 2 000 000 F ;

Considérant que l'association Orion ticket neige n'est pas une entreprise d'assistance ou d'assurance ; qu'elle est liée par une convention à la société Elvia ; que son chiffre d'affaires s'est élevé à 1 192 657 F au cours de l'exercice clos le 30 juin 1999 ; qu'il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 2 000 F ;

Considérant qu'il est établi que les entreprises d'ambulances citées ci-après ont appliqué les consignes tarifaires diffusées par le SNAM, ainsi que leur extension aux prestations remboursées par les caisses de sécurité sociale et ont adhéré au système mis en place par le CNAS, conduisant l'entreprise ayant effectué le transport primaire à effectuer également le transport secondaire ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulances Pissard s'étant élevé à 7 181 301 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 17 500 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulances Pech s'étant élevé à 4 631 692 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 13 500 F pour les pratiques mises en œuvre par elle-même et son établissement sis à Brides les Bains ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulances vallée de Chamonix s'étant élevé à 4 556 679 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 11 000 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulances des Hauts-Forts s'étant élevé à 3 583 219 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 8 500 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Samoëns-ambulances s'étant élevé à 1 112 138 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 2 500 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulance des neiges s'étant élevé à 447 654 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 1 000 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Savoie-ambulances s'étant élevé à 1 475 337 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 3 500 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulances Perollaz s'étant élevé à 5 519 283 F au cours du dernier exercice clos le 30 juin 1999, il y a lieu de lui infliger une sanction de 10 500 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société des Ambulances d'Avoriaz s'étant élevé à 600 086 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 1 000 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulances des portes du soleil s'étant élevé à 2 619 602 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 6 500 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Alp'ambulance s'étant élevé à 2 524 151 F au cours de l'exercice clos le 30 juin 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 6 000 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulances Lacroix s'étant élevé à 2 409 462 F au cours de l'exercice clos le 31 juillet 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction de 6 000 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Belleville ambulances s'étant élevé à 1 192 739 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 2 500 F ;

Considérant qu'il n'a pas été établi que les sociétés Ambulances 88, Vallée blanche et Ambulances fuxéennes aient appliqué les consignes diffusées par le SNAM relatives au système de surfacturation, mais qu'elles ont adhéré au système mis en place par le CNAS, conduisant l'entreprise ayant effectué le transport primaire à effectuer également le transport secondaire ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulances 88 s'étant élevé à 1 852 913 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 1 500 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Vallée blanche assistance s'étant élevé à 2 125 165 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 2 500 F ;

Considérant que, le chiffre d'affaires de la société Ambulances fuxéennes s'étant élevé à 5 205 165 F en 1998, il y a lieu de lui infliger une sanction pécuniaire de 6 500 F ;

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* » ; qu'il convient de prévenir la poursuite de telles pratiques en enjoignant, d'une part, au SNAM de ne plus élaborer ni diffuser de tarif fixant le montant des prestations de transport facturées par les entreprises d'ambulances et, d'autre part, au CNAS de supprimer du texte de la convention tripartite et de la charte des ambulanciers toutes les stipulations relatives à l'application d'un tarif d'intervention, ainsi que les clauses organisant la répartition du transport secondaire des skieurs accidentés et d'informer les adhérents de ces deux organisations des dispositions de la présente décision, dans un délai de deux mois à compter de sa notification ;

Considérant qu'il convient également d'informer les clients et les professionnels du secteur du ski du caractère illicite des pratiques susvisés en ordonnant la publication de la présente

décision, aux frais du CNAM, du SNAM, de la société Mondial assistance France, de la société Elvia, de la société Axa France assurance et de l'association Orion ticket neige dans "Ski Français", journal diffusé à ses adhérents par la Fédération française de ski,

DECIDE

Article 1^{er} : Il n'est pas établi que la Société de prévoyance bancaire ait enfreint les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986.

Article 2 : Il est établi que le SNAM, le CNAS, les compagnies d'assurance Mondial assistance France, Elvia, UAP France, SPB, l'association Orion ticket neige et les entreprises d'ambulances Ambulances Pissard, SARL les Trois vallées, Pech ambulances, Ambulances blanc taxi du Haut-Jura, Ambulances vallée de Chamonix, Ambulances des Hauts-Forts, Samoëns-ambulances, Belleville ambulances Val-Thorens, Ambulance des neiges, Savoie ambulances, Ambulances Perollaz, Ambulances Boccard-Baud, Ambulances des portes du soleil Gagneux, Alp'ambulance, Ambulances 73, Ambulances Lacroix, SARL Ambulances 88, SARL Vallée blanche assistance, Ambulances fuxéennes et AST ambulances ont enfreint les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986.

Article 3 : Il est enjoint, d'une part, au SNAM de ne plus élaborer ni diffuser de tarif fixant le montant des prestations de transport facturées par les entreprises d'ambulances et, d'autre part, au CNAS de supprimer du texte de la convention tripartite et de la charte des ambulanciers toutes les stipulations relatives à l'application d'un tarif d'intervention, ainsi que les clauses organisant la répartition du transport secondaire des skieurs accidentés et d'informer l'ensemble de leurs adhérents des dispositions de la présente décision, dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Article 4 : Sont infligées les sanctions pécuniaires suivantes :

65 000 F au SNAM ;

35 000 F au CNAS ;

1 000 000 F à la société Mondial assistance France ;

100 000 F à la société Elvia ;

2 000 000F à la société Axa France assurance pour les pratiques mises en œuvre par la société UAP France ;

2 000 F à l'association Orion ticket neige ;

17 500 F à la société Ambulances Pissard ;

13 500 F à la société Ambulances Pech ;

11 000 F à la société Ambulances vallée de Chamonix ;

8 500 F à la société Ambulances des Hauts-Forts ;

2 500 F à la société Samoëns-ambulances ;

1 000 F à la société Ambulance des neiges ;

3 500 F à la société Savoie ambulances ;

10 500 F à la société Ambulances Perollaz ;
1 000 F à la société des Ambulances d'Avoriaz ;
6 500 F à la société Ambulances des portes du soleil ;
6 000 F à la société Alp'ambulances ;
6 000 F à la société Ambulances Lacroix ;
2 500 F à la société Belleville ambulances ;
1 500 F à la société Ambulances 88 ;
2 500 F à la société Vallée blanche assistance ;
6 500 F à la société Ambulances fuxéennes.

Article 5 : Dans un délai de trois mois, le SNAM et le CNAS, la société Mondial assistance France, la société Elvia, la société Axa France assurance et l'association Orion ticket neige feront publier, à frais communs et au prorata des sanctions prononcées, la présente décision dans "Ski Français" journal diffusé à ses adhérents par la Fédération française de ski.

Délibéré, sur le rapport de Mme Bleys, par M. Cortesse, vice-président, présidant la séance, Mmes Mader-Saussaye et Perrot, MM. Piot et Sloan, membres.

Le secrétaire de séance,
Sylvie Grando

Le vice-président, présidant la séance,
Pierre Cortesse

© Conseil de la concurrence