

**Décision n°19-D-22 du 22 novembre 2019
relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur
du transport de voyageurs par autocars**

L'Autorité de la concurrence (vice-présidente statuant seule),

Vu la lettre du 26 novembre 2017 enregistrée sous le numéro 18/0124 F par laquelle la société Fréthelle a saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques mises en œuvre par les sociétés SAGEB et TPB dans le secteur du transport de personnes par autocar ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la décision n° 19-JU-05 du 5 septembre 2019 par laquelle la présidente de l'Autorité de la concurrence a désigné Mme Irène Luc, vice-présidente, pour adopter seule la décision qui résulte de l'examen de la saisine enregistrée sous le numéro 18/0124 F ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint et le représentant de la société Fréthelle, entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 1^{er} octobre 2019 ;

Adopte la décision suivante :

Résumé¹:

Aux termes de la présente décision, l'Autorité de la concurrence déclare irrecevable la saisine de la société Fréthelle, estimant que les faits invoqués n'entrent pas dans son champ de compétence.

La société Fréthelle, qui exerce une activité de transport public routier de personnes, dénonce les comportements de la Société Aéroportuaire de gestion et d'exploitation de Beauvais (« SAGEB »), gestionnaire de l'aéroport de Beauvais-Tillé, qui exigerait des tarifs d'accès prohibitifs au pôle multimodal de cet aéroport, ce qui l'empêcherait d'exercer une activité de service d'autocars rentable sur la ligne entre Paris et l'aéroport, alors que la propre filiale de la SAGEB, la TPB, qui dessert l'aéroport par autocars, serait avantagée.

L'Autorité a relevé que la plate-forme multimodale de l'aéroport est située sur le domaine public aéroportuaire et que la tarification de son accès, qui relève de la mission de service public de la SAGEB, comporte la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique.

Dès lors, s'inscrivant dans la jurisprudence constante du Tribunal des conflits, l'Autorité s'est déclarée incompétente pour connaître de ces pratiques, mises en œuvre par une personne exerçant la mission de service public qui lui incombe au moyen de prérogatives de puissance publique.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de la décision numérotés ci-après.

SOMMAIRE

I. Les constatations.....	4
A. LE RAPPEL DE LA PROCEDURE	4
B. LE CONTEXTE DES PRATIQUES DENONCEES	4
1. LES ENTREPRISES ET ORGANISMES CONCERNES.....	4
a) Le SMABT	4
b) La SAGEB et TPB	5
c) La société Fréthelle.....	5
2. LES PROCEDURES ET CONTENTIEUX EN COURS CONCERNANT LA GESTION DE L'AEROPORT DE BEAUVAIS-TILLE.....	6
a) Les rapports de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France	6
b) Le contentieux en aides d'État.....	6
c) Le contentieux entre la SAGEB et la société Fréthelle devant l'ARAFER....	6
<i>Le cadre juridique et sa contestation par la SAGEB.....</i>	<i>6</i>
<i>Le contentieux devant l'ARAFER</i>	<i>6</i>
C. LES PRATIQUES DENONCEES DANS LA SAISINE	7
II. Discussion.....	7
A. SUR LA COMPETENCE DE L'AUTORITE	7
1. PRINCIPES APPLICABLES.....	8
2. APPLICATION A L'ESPECE.....	9
B. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 420-6 DU CODE DE COMMERCE	10
DÉCISION	10

I. Les constatations

A. LE RAPPEL DE LA PROCEDURE

1. Par lettre enregistrée le 2 juillet 2018 sous le numéro 18/0124 F, la société Fréthelle a saisi l'Autorité de la concurrence (« l'Autorité ») de pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport de personnes par autocar.
2. La saisissante dénonce des abus de position dominante et des ententes commis par la Société Aéroportuaire de gestion et d'exploitation de Beauvais (« SAGEB »), gestionnaire de l'aéroport de Beauvais-Tillé au titre d'une délégation de service public conclue avec le syndicat mixte de l'aéroport Beauvais-Tillé (« SMABT »), ainsi que par sa filiale, la société Transport Paris Beauvais (« TPB »).
3. Les comportements dénoncés concernent en particulier le tarif exigé par la SAGEB pour l'accès aux infrastructures de transport routier situées à proximité de l'aéroport de Beauvais-Tillé. Selon la société Fréthelle, le niveau de ce tarif empêcherait toute exploitation commerciale rentable d'un service d'autocar entre Paris et l'aéroport de Beauvais-Tillé, et viserait à favoriser indûment l'activité de la société TPB, qui assure un service d'autocar entre Paris Porte Maillot et l'aéroport, dans le cadre de la délégation de service public précitée.
4. La société Fréthelle demande que l'Autorité rétablisse en urgence un libre accès au pôle multimodal de l'aéroport de Beauvais-Tillé. Elle demande également un libre accès au pôle multimodal durant deux ans en toute gratuité. Elle sollicite enfin que M. X..., dirigeant de la SAGEB, soit condamné pour la conception, l'organisation et la mise en œuvre des pratiques dénoncées, sur le fondement de l'article L. 420-6 du code de commerce.

B. LE CONTEXTE DES PRATIQUES DENONCEES

1. LES ENTREPRISES ET ORGANISMES CONCERNES

a) Le SMABT

5. L'aéroport de Beauvais-Tillé, créé en 1956, était exploité depuis 1960 par la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise. Le dernier contrat d'exploitation était un contrat de concession entré en vigueur le 4 mai 2002.
6. En application de l'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifié par l'article 58 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, l'État a transféré, le 1^{er} mars 2007, la propriété ainsi que les compétences d'aménagement, d'entretien et de gestion de l'aéroport de Beauvais-Tillé au Syndicat mixte de l'aéroport Beauvais-Tillé (« SMABT »). Le SMABT regroupe la région Hauts-de-France, le département de l'Oise et la Communauté d'Agglomération du Beauvaisis.

b) La SAGEB et TPB

7. Par une convention de délégation de service public du 19 mars 2008, le SMABT a délégué pour une durée de quinze ans la gestion de l'aéroport à un groupement formé par la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise et Veolia Transport (désormais Transdev). Le groupement a depuis constitué une société, la Société Aéroportuaire de gestion et d'exploitation de Beauvais (« SAGEB »).
8. La SAGEB exploite donc l'ensemble de l'infrastructure aéroportuaire, y compris les aménagements routiers situés sur la plateforme aéroportuaire, en ce inclus le pôle multimodal. Ces aménagements font partie du domaine public aéroportuaire, et constituent des biens de retour de la concession².
9. Dans le cadre de son exploitation du pôle multimodal, la SAGEB a arrêté des conditions d'accès audit pôle, prévoyant notamment que la mise à disposition de quai de prise en charge est conditionnée au paiement d'un tarif, établi sous le régime de la redevance pour service rendu³.
10. Par ailleurs, aux termes de la convention de délégation de service public précitée, la SAGEB est également responsable de la ligne d'intérêt national de transport public de personnes reliant l'aéroport de Beauvais-Tillé à Paris Porte Maillot. Cette ligne d'autocar est exploitée par la société Transports Paris Beauvais (« TPB »), filiale à 100 % de la SAGEB⁴.

c) La société Fréthelle

11. Créée en 2010, la SARL Fréthelle (ci-après « Fréthelle ») est une société commerciale ayant pour objet le transport public routier de personnes, le transport de personnes par taxi, le transport public routier de marchandises et la location de véhicules industriels avec conducteurs.
12. La société Fréthelle a déclaré auprès de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (« ARAFER »), désormais Autorité de régulation des transports (« ART ») plusieurs services de transports de personnes par autocars, reliant l'aéroport de Beauvais-Tillé à diverses destinations. Parmi ces liaisons, trois n'ont fait l'objet d'aucune contestation d'une autorité organisatrice de transport (deux entre l'aéroport de Beauvais-Tillé et l'aéroport Charles-de-Gaulle 3, une entre l'aéroport de Beauvais-Tillé et l'aéroport d'Orly-Sud) et une d'un avis favorable avec réserve de l'ARAFER (aéroport de Beauvais-Tillé -Bagnolet).

² Règles d'accès au pôle multimodal de l'aéroport de Paris-Beauvais, cote 248.

³ Règles d'accès au pôle multimodal de l'aéroport de Paris-Beauvais, cotes 249 et 250.

⁴ Voir la présentation faite dans la synthèse établie par le premier Président de la Cour des comptes du 10 février 2017, p. 2, cote 108.

2. LES PROCEDURES ET CONTENTIEUX EN COURS CONCERNANT LA GESTION DE L'AEROPORT DE BEAUVAIS-TILLE

a) Les rapports de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France

13. En 2016, la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France a rendu trois rapports très critiques sur la gestion de l'aéroport de Beauvais-Tillé⁵. Elle y relève, entre autres éléments, que le périmètre de la délégation concerne deux services publics industriels et commerciaux différents, que le subventionnement des activités aéroportuaires par les activités de transport de voyageurs en car est contestable et que les tarifs des prestations aéroportuaires comme de transports de voyageurs en car n'ont pas été fixés conformément aux prescriptions légales et conventionnelles.

b) Le contentieux en aides d'État

14. Saisie d'une plainte au sujet d'avantages dont la compagnie aérienne Ryanair bénéficierait, notamment au sein l'aéroport de Beauvais-Tillé, la Commission européenne a ouvert en 2012 une enquête approfondie sur la licéité des aides dont aurait pu bénéficier la compagnie susmentionnée, d'une part, et des subventions dont aurait pu bénéficier l'exploitant de l'aéroport, d'autre part⁶.

c) Le contentieux entre la SAGEB et la société Fréthelle devant l'ARAFER

Le cadre juridique et sa contestation par la SAGEB

15. L'accès des entreprises de transport par autocar aux aménagements routiers destinés à la prise en charge ou à la dépose de passagers fait l'objet de dispositions spécifiques du code des transports (article L. 3114-1 du code des transports). L'ARAFER est compétente pour assurer le respect de cette réglementation particulière, et contrôle en particulier tant les règles d'accès mises en place par les exploitants que le niveau des tarifs demandés pour cet accès (articles L. 3114-6 et L. 3114-12 du code des transports).
16. En application de l'article L. 3114-12 précité, l'ARAFER a adopté, le 4 octobre 2017, une décision relative aux règles tarifaires, à la procédure d'allocation des capacités et à la comptabilité propre des aménagements routiers. Cette décision fixe notamment des règles d'encadrement des tarifs applicables depuis le 1^{er} janvier 2018. Le Conseil d'État, dans une décision du 30 janvier 2019, en a reconnu la validité et a par conséquent rejeté la requête qui avait été introduite par la SAGEB, qui contestait la règle selon laquelle la redevance acquittée par tout transporteur utilisant un aménagement relevant du service public est plafonnée au coût du service rendu, en ce compris la rémunération des capitaux investis (CE, 30 janvier 2019, n° 419626).

Le contentieux devant l'ARAFER

17. Depuis le mois de mars 2016, la société de transports Fréthelle a demandé à la SAGEB quelles étaient les règles d'accès à la plateforme multimodale de l'aéroport de

⁵ Trois rapports de la chambre régionale des comptes Nord - Pas-de-Calais, Picardie des 8 et 23 septembre 2016, cotes 118 à 245.

⁶ Dossier SA.33960, ouverture du 30 mai 2012.

Beauvais-Tillé. Ces demandes sont restées sans réponse de la part de la SAGEB. La société Fréthelle a alors saisi l'ARAFER le 8 juin 2016.

18. En cours de procédure, la SAGEB a établi et publié sur son site internet les règles d'accès à la plateforme multimodale. Ces règles prévoyaient notamment un tarif de 90 euros HT par passage. Elle a également lancé une consultation publique en vue de l'attribution des capacités disponibles du 1^{er} novembre 2016 au 31 mars 2017.
19. L'ARAFER a continué d'instruire le dossier et a publié le 18 octobre 2017 une décision supprimant le tarif de 90 euros HT et le remplaçant par un tarif de 14,70 euros HT. Ce tarif était toutefois applicable uniquement jusqu'à la fin 2017. À partir du 1^{er} janvier 2018, la SAGEB devait déterminer un tarif en conformité avec la décision de l'ARAFER du 4 octobre 2017 précitée.
20. Depuis le 1^{er} janvier 2018, le tarif demandé par la SAGEB s'élève à 50 euros HT par passage. Ce tarif est indiqué dans les règles d'accès au pôle multimodal de l'aéroport de Beauvais-Tillé publiées sur son site internet.
21. Dans une décision en manquement n° 2019-001 du 17 janvier 2019, après avoir souligné que la présente procédure ne préjugait pas de la conformité des règles d'accès de nature tarifaire, l'ARAFER a considéré que les règles non tarifaires d'accès notifiées par la SAGEB méconnaissaient la décision du 4 octobre 2017.
22. L'ARAFER a en effet estimé que lesdites règles n'étaient pas conformes dès lors qu'elles excluaient le service conventionné de la procédure d'allocation des capacités et accordaient par principe, à la SAGEB et sa filiale, un droit d'accès prioritaire au pôle multimodal, limitaient artificiellement les capacités théoriquement disponibles par heure, instaurent un mécanisme d'enchères pour l'allocation des capacités et ne respectaient pas les exigences d'objectivité, de transparence et de non-discrimination dans l'allocation des capacités et l'accès aux prestations complémentaires. La SAGEB avait jusqu'au 15 mars 2019 pour faire cesser les manquements relevés dans cette décision.

C. LES PRATIQUES DENONCEES DANS LA SAISINE

23. Dans sa saisine, la société Fréthelle considère que, en imposant un tarif excessif pour l'accès à la plateforme multimodale de l'aéroport de Beauvais-Tillé, la SAGEB cherche à favoriser sa filiale TPB qui assure la seule liaison par autocar de l'aéroport vers Paris. Ces comportements seraient, selon elle, constitutifs à la fois d'entente anticoncurrentielle au titre de l'article L. 420-1 du code de commerce et d'abus de position dominante au titre de l'article L. 420-2 du code de commerce.

II. Discussion

A. SUR LA COMPETENCE DE L'AUTORITE

24. Selon le premier alinéa de l'article L. 462-8 du code de commerce, « l'Autorité de la concurrence peut déclarer, par décision motivée, la saisine irrecevable pour défaut d'intérêt

ou de qualité à agir de l'auteur de celle-ci, ou si les faits sont prescrits au sens de l'article L. 462-7 ou si elle estime que les faits invoqués n'entrent pas dans le champ de sa compétence ».

1. PRINCIPES APPLICABLES

25. L'article L. 410-1 du code de commerce soumet aux règles définies notamment au titre II du livre IV du code de commerce, consacré aux pratiques anticoncurrentielles, « *toutes les activités de production, de distribution et de service y compris celles qui sont le fait de personnes publiques notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public* ».
26. Constitue une activité économique, toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné (voir arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 24 novembre 2002, Aéroports de Paris/Commission européenne, C-82/01P, Rec. I-9334, point 79 et jurisprudence citée et, en ce sens, les décisions du Conseil de la concurrence n° [09-D-10](#) du 27 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent, point 89 et de l'Autorité de la concurrence, n° [10-D-13](#) du 15 avril 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la manutention pour le transport de conteneurs au port du Havre, point 150).
27. En revanche, l'Autorité de la concurrence n'est pas compétente pour statuer sur les actes par lesquels les personnes publiques font usage, pour l'organisation du service public dont elles ont la charge, de prérogatives de puissance publique. La légalité de ces actes et leur conformité au droit de la concurrence ne peuvent être appréciées que par le juge administratif, à l'exception, dans certaines hypothèses, des cas où il aurait été fait un usage manifestement inapproprié de ces prérogatives de puissance publique⁷.
28. S'agissant de la gestion du domaine public, le Tribunal des conflits a jugé, dans sa décision Aéroports de Paris et compagnie Air France c/TAT European Airline Sarl, du 18 octobre 1999, que les décisions par lesquelles les personnes publiques exercent la mission de service public qui leur incombe au moyen de prérogatives de puissance publique, même lorsque ces décisions constituent des actes de production, de distribution ou de service au sens de l'article L. 410-1 du code de commerce, ne relèvent pas de la compétence du Conseil de la concurrence et qu'il en est de même des pratiques qui sont indissociables de ces décisions.
29. En l'espèce, le Tribunal des conflits a estimé « *que les décisions de regrouper à l'aérogare d'Orly-Ouest les activités du groupe Air-France et de refuser à la société TAT European Airlines d'ouvrir de nouvelles lignes à partir de cette aérogare qui se rattachent à la gestion du domaine public constituent l'usage de prérogatives de puissance publique ; [...]* ».
30. Dans le même sens, la Cour de cassation a jugé que « *les décisions par lesquelles les personnes publiques ou les personnes privées chargées d'un service public exercent la*

⁷ S'agissant en particulier des ordres professionnels, « *organismes investis d'une mission de service public, celle d'assurer le respect des devoirs professionnels et la défense de l'honneur de la profession*», dotés à cette fin de prérogatives de puissance publique, il est de jurisprudence constante que l'Autorité est compétente lorsque « *ces organismes interviennent par leurs décisions hors de cette mission ou ne mettent en oeuvre aucune prérogative de puissance publique* » (arrêt de la Cour de cassation du 16 mai 2000, pourvoi n° 98-12612) ou « *si l'exercice de prérogatives de puissance publique est manifestement inapproprié* » (décision n° [18-D-18](#) du 21 septembre 2018, confirmé par cour d'appel de Paris, 10 octobre 2019, 18/23386 ; décision n° [19-D-19](#) du 30 septembre 2019).

mission qui leur est confiée et mettent en œuvre des prérogatives de puissance publique et qui peuvent constituer des actes de production, de distribution et de services au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 entrant dans son champ d'application, ne relèvent pas de la compétence du Conseil de la concurrence » (arrêt de la Cour de cassation du 16 mai 2000, « Semmaris », n° 98-11800).

31. Enfin, l'arrêt Gisserot du Tribunal des conflits, du 4 mai 2009 (décision du 4 mai 2009 du Tribunal des conflits, « Société Editions Jean-Paul Gisserot », n° C3714, au recueil), a confirmé que l'Autorité n'est pas compétente pour connaître « *des décisions ou actes portant sur l'organisation du service public ou mettant en oeuvre des prérogatives de puissance publique* ».
32. Il résulte de ce qui précède que lorsqu'une entité publique ou privée chargée d'une mission de service public prend des mesures dans le cadre de la mission qui lui est confiée en mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique, l'Autorité de la concurrence n'est pas compétente pour en connaître. En outre, lorsqu'une entreprise s'est vu confier la gestion d'une infrastructure située sur le domaine public, les actes relatifs à l'accès à ce domaine public constituent des actes de gestion du domaine public, qui entraînent l'usage de prérogatives de puissance publique et, par conséquent, excluent la compétence de l'Autorité.

2. APPLICATION A L'ESPECE

33. Comme indiqué précédemment, la SAGEB gère l'aéroport de Beauvais-Tillé dans le cadre d'une délégation de service public, qui, outre la gestion de l'aéroport lui-même, attribue à la SAGEB une mission supplémentaire d'exploitation de la ligne d'intérêt national d'autocars reliant l'aéroport à Paris Porte Maillot.
34. C'est dans ce contexte que la SAGEB est également en charge des aménagements permettant l'accès des autocars à l'aéroport, et notamment de la gestion de la plateforme multimodale. Or, comme indiqué par la SAGEB dans les règles d'accès qu'elle a publiées, « *le Pôle multimodal est situé sur le domaine public aéroportuaire entre les deux terminaux de l'Aéroport de Paris-Beauvais* »⁸.
35. Par ailleurs, comme indiqué par l'ARAFER dans sa décision précitée du 18 octobre 2017, « *lorsque l'exploitation de l'aménagement de transport routier constitue une mission de service public, qu'elle soit exploitée en régie ou déléguée à un tiers, ses conditions d'exploitation, notamment les conditions tarifaires du service rendu aux usagers, sont soumises au régime des redevances pour service rendu* ». Il s'agit précisément du mécanisme choisi par la SAGEB pour facturer l'accès à la plateforme multimodale (page 4 des règles d'accès). En outre, plus loin dans sa décision, l'ARAFER indique, pour désigner cette plateforme multimodale, qu'il s'agit « *d'un aménagement dont l'exploitation constitue une mission de service public* ».
36. L'ensemble de ces éléments permet de considérer que, dès lors que la plateforme multimodale de l'aéroport de Beauvais-Tillé est exploitée par la SAGEB dans le cadre d'une délégation de service public et qu'elle est située sur le domaine public aéroportuaire, la SAGEB, pour établir les règles d'accès et de tarification de l'utilisation de cette plateforme, met en œuvre des prérogatives de puissance publique.

⁸ Règles d'accès au pôle multimodal de l'aéroport de Paris-Beauvais, cote 249.

37. Par conséquent, l'Autorité de la concurrence n'est pas compétente pour apprécier les comportements dénoncés.

B. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 420-6 DU CODE DE COMMERCE

38. La société saisissante sollicite aussi la condamnation du gérant de la SAGEB sur le fondement de l'article L. 420-6 du code de commerce.

39. Selon le premier alinéa de l'article L. 420-6 du code de commerce, « *Est puni d'un emprisonnement de quatre ans et d'une amende de 75000 euros le fait, pour toute personne physique de prendre frauduleusement une part personnelle et déterminante dans la conception, l'organisation ou la mise en oeuvre de pratiques visées aux articles L.420-1, L. 420-2 et L. 420-2-2* ».

40. S'agissant d'une infraction pénale relevant des tribunaux correctionnels, l'Autorité de la concurrence n'est pas davantage compétente pour en connaître.

41. Pour tous ces motifs, la saisine doit donc être déclarée irrecevable, en application du 1^{er} alinéa de l'article L. 462-8 du code de commerce.

DÉCISION

Article unique : La saisine enregistrée sous le numéro 18/0124 F est déclarée irrecevable.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Élise Provost et M. Alexis Brunelle, rapporteurs, et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par Mme Irène Luc, vice-présidente, présidente de séance.

La secrétaire de séance,

La présidente de séance,

Claire Villeval

Irène Luc