

Décision n°2018-FO-11
du 29 octobre 2018
concernant une procédure au fond
mettant en cause

- Taxis Colux S.à r.l.
- Taxis.lu S.à r.l.
- M. Dos Santos Martins Antonio
- Quiaios S.à r.l.
- M. Serralha Da Conceicao Luis Filipe
- CS Taxis S.à r.l.
- M. Marco Nossem

Le Conseil de la concurrence;

Vu la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

Vu l'ordonnance du président du Conseil de la concurrence en date du 15 décembre 2016 désignant Monsieur Jean-Claude Weidert conseiller pour diriger l'instruction du dossier;

Vu la communication des griefs du conseiller désigné en date du 15 juin 2017;

Vu les observations écrites des parties suite à la communication des griefs;

Vu les pièces du dossier;

Considérant ce qui suit :

TABLE DES MATIERES

1. Historique de la procédure.....	4
2. Entreprises concernées	5
3. Cadre juridique	8
4. Affectation du commerce entre Etats membres.....	9
4.1 Détermination du droit applicable.....	9
4.2 Définition du marché en cause	10
4.2.1. Le marché de la maraude.....	11
4.2.2 Le marché de la réservation préalable	11
4.2.3 Le fonctionnement des centrales de réservation de taxis	12
4.2.4 Marché géographique de référence.....	13
4.2.5 Conclusion	14
5. Résumé de la communication des griefs	14
6. Analyse du Conseil.....	15
6.1. Sur l'existence d'un rapport de concurrence.....	15
6.2. Sur l'existence d'une restriction de concurrence	17
6.3. Sur l'exemption individuelle de l'accord	18
7. Conclusion	22

1. Historique de la procédure

1. En date du 15 décembre 2016, le Président du Conseil (ci-après : « le Conseil ») a désigné le conseiller Jean-Claude Weidert pour diriger la mise en œuvre des articles 14 à 19, 25 et 26 de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence (ci-après : « loi relative à la concurrence ») concernant l'éventuelle participation d'entreprises du secteur des services de taxis et de location de voitures avec chauffeur à une violation des règles de concurrence nationale et communautaire.
2. Les 4 janvier et 13 avril 2017, des demandes de renseignements ont été adressées à Taxis Colux S.à r.l. Des entretiens ont également été tenus avec les adhérents à la centrale de réservation concernée par le cas d'espèce.
3. En date du 15 juin 2017, le conseiller désigné a fait parvenir au Conseil et aux entreprises visées une communication des griefs (ci-après : la « communication des griefs »).
4. Taxis Colux S.à r.l et Taxis.lu S.à r.l. ont fait parvenir ensemble des observations à la communication des griefs en date du 19 juillet 2017. Des observations supplémentaires ont été adressées au Conseil de la part de ces mêmes sociétés en date du 8 décembre 2017.
5. Conformément à l'article 26 (5) de la loi relative à la concurrence, une audition a eu lieu en date du 9 janvier 2018.
6. Taxis Colux S.à r.l. et Taxis.lu S.à r.l. ont intenté une série de recours contre des actes d'instructions du conseiller désigné, lesquels ont été rejetés par le juge administratif, notamment par le jugement du tribunal administratif du 28 mai 2018. Le conseil de ces deux sociétés, Me Laurent Niedner, a, en date du 26 juin 2018, informé le Conseil qu'il ne relèverait pas appel contre ledit jugement.

2. Entreprises concernées

Taxis Colux S.à r.l. (ci-après : « Taxis Colux »)

7. Cette société est inscrite au Registre de commerce et des sociétés sous le numéro B5298 et son siège social se trouve au 24, Dernier Sol à L-2543 Luxembourg. La société a pour objet *« le commerce et l'exploitation d'une entreprise de taxis et d'une entreprise de louage de tous moyens de transport, d'un bureau international de voyages et de représentations en tous genres, connu jusqu'à présent sous le nom de "COLUX", ainsi que toutes opérations industrielles, commerciales ou financières, mobilières ou immobilières, se rattachant directement ou indirectement à son objet social ou qui sont de nature à en faciliter l'extension ou le développement. La société peut faire et traiter les opérations qui rentrent dans son objet social, pour elle-même, pour le compte de tiers ou en participation avec d'autres dans le Grand-Duché de Luxembourg, comme à l'étranger. La société peut également s'intéresser par voie d'apport, de fusion, d'absorption, de constitution, de participation, de crédits, d'achats d'actions, parts, obligations ou toute autre à toutes autres sociétés ou entreprises similaires susceptibles de favoriser directement ou indirectement le développement de ses affaires. »*.

Cette entreprise fait circuler 55 taxis.

Taxis.lu S.à r.l. (ci-après : « Taxis.lu »)

8. Taxis.lu S.à r.l. pour numéro RCS B66860 et pour objet social la *« location de taxis et d'ambulances, de véhicules avec chauffeur, le transport de personnes et de marchandises par véhicules ainsi qu'un service de courrier express/SOPARFI/acquérir par voie d'apport, de souscription, d'option, d'achat et de toute autre manière des valeurs immobilières et mobilières de toutes espèces et les réaliser par voie de vente, cession, échange ou autrement/acquérir et mettre en valeur tous brevets et autres droits se rattachant à ces brevets ou pouvant les compléter/emprunter et accorder à d'autres sociétés dans lesquelles la société détient un intérêt, tous concours, prêts avances ou garanties/procéder à toutes opérations immobilières, mobilières, commerciales, industrielles et financières nécessaires et utiles pour la réalisation de l'objet social. »* Son siège social est sis au 24, Dernier Sol à L-2543 Luxembourg.

Cette entreprise fait circuler 33 taxis.

Les autres adhérents

9. Selon Taxis Colux et Taxis.lu, ces deux sociétés opèrent une centrale de réservation en commun¹ laquelle attribue les appels entrants des clients, en fonction de la proximité, aux chauffeurs des sociétés Taxis Colux et Taxis.lu, ainsi qu'à certains chauffeurs ou sociétés externes. L'ensemble des adhérents exerce une activité de services de taxis et certaines entreprises exercent également une activité de location de voiture avec chauffeur (ci-après : « VLC »). Afin de s'assurer les services de cette centrale de réservation, les chauffeurs de taxis concluent une « convention » avec Taxis Colux. Celle-ci prévoit que les chauffeurs de taxis peuvent adhérer à la centrale de réservation contre paiement d'un loyer mensuel à Taxis Colux. Ni Taxis Colux ni Taxis.lu n'ont signé de convention ni ne paient un loyer mensuel afin de bénéficier des services de la centrale téléphonique. Les conventions entre Taxis Colux et les adhérents indépendants prévoient entre autres :

« Art.4. La distribution des courses se fera selon le système Colux.

Art. 6. [l'adhérent] est le seul chauffeur autorisé à recevoir des courses de la centrale.

Art. 9. La voiture sera munie de trois autocollants Colux, un à l'arrière du véhicule et les deux autres sur les portières arrières. ».

Une des conventions stipule encore que « *Tous les emplacements exclusifs de Colux (...) sont interdits au stationnement en vue d'offrir des services à un client éventuel.*² »

10. Selon Taxis Colux et Taxis.lu, la centrale de réservation est gérée en commun par Taxis Colux et Taxis.lu, mais les conventions avec les adhérents sont conclues avec Taxis Colux uniquement, tandis que les factures relatives à l'adhésion sont établies par Taxis.lu.³ Par souci de clarté et de simplification, la centrale de réservation de l'espèce sera par la suite désignée par « la centrale de réservation de Taxis Colux ». Le terme « adhérent » désignera les 5 entreprises qui ont signé une convention avec Taxis Colux pour adhérer à la centrale de réservation.

¹Selon la réponse à la question no. 6 de la demande de renseignements du 4 janvier 2017.

²Convention entre Taxis Colux et M. Dos Santos Martins Antonio Augusto.

³Voir pièces annexées à certains procès-verbaux des réunions avec les entreprises adhérentes.

11. Ces adhérents sont les suivants :

- **M. Dos Santos Martins Antonio**, loueur de taxis qui exploite son entreprise en qualité de commerçant personne physique.

Cette entreprise fait circuler un seul taxi.

- **Quinaios S.à r.l.**

Cette société sise 362, rue de Neudorf à L - 2222 Luxembourg, ayant pour numéro Registre de Commerce et des sociétés B125097 a pour objet « *l'exploitation d'une entreprise de loueur de taxis et ambulances ainsi que la location de voitures avec chauffeur. La société peut faire toutes les opérations qui se rattachent directement ou indirectement en tout ou partie à son objet ou qui sont de nature à en faciliter la réalisation ou l'extension, sans pouvoir entraîner cependant la modification essentielle de celui-ci.* ».

Cette entreprise dispose de trois taxis.

- **M. Serralha Da Conceicao Luis Filipe**

M. Serralha Da Conceicao Luis Filipe est inscrit sous le numéro A30070 au Registre de Commerce et des Sociétés en qualité de commerçant personne physique. L'objet de son commerce est le suivant: « *loueur de taxis* ».

Cette entreprise fait circuler deux taxis.

- **CS Taxis S.à r.l.**

Cette société dont le siège social est sis 15, Avenue Dr Klein à L - 5630 Mondorf-les-Bains et immatriculée au Registre de Commerce et des Sociétés sous le n° B99052 a pour objet « *l'exploitation d'une entreprise de louage de taxis ainsi que toutes opérations industrielles, commerciales ou financières, mobilières ou immobilières, se rattachant directement ou indirectement à son objet social ou qui sont de nature à en faciliter l'extension ou le développement.* ».

Cette entreprise fait circuler un seul taxi.

- **M. Marco Nossem**

M. Marco Nossem est un commerçant personne physique dont l'adresse où s'exerce l'activité commerciale est la suivante : 73, rue des Romains à L-8041 Strassen. L'objet du commerce est « *loueur de taxis et de voitures de location* » et le numéro inscrit au Registre de commerce et des sociétés et le suivant : A40785.

Cette entreprise fait circuler un seul taxi.

3. Cadre juridique

12. Comme le résume le conseiller désigné dans sa communication des griefs en son point 10 :
« Jusqu'au 1^{er} septembre 2016, les services de taxis étaient règlementés par les textes suivants :

- *la loi modifiée du 18 mars 1997 portant réglementation des services de taxis ;*
- *la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;*
- *l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (ci-après : « Arrêté de 1955 ») ;*
- *le règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 1997 portant réglementation des services de taxis à l'Aéroport de Luxembourg ;*
- *le règlement ministériel du 22 décembre 1997 concernant les modalités d'application de la législation portant réglementation des services de taxis ;*
- *le règlement grand-ducal du 9 juillet 2004 fixant les prix maxima des courses en taxi ;*
- *les règlements pris par les conseils communaux de certaines communes sur la base de la loi précitée sur les services de taxis. »*

13. La loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2016 a remplacé la loi modifiée du 18 mars 1997 portant réglementation des services de taxis et *« maintient un régime de licences d'exploitation de taxi en nombre limité (articles 4 à 6), l'usage obligatoire d'un taximètre, prévoit une structure pour les tarifs, mais instaure la liberté tarifaire en ce qui concerne le niveau des tarifs. Le règlement grand-ducal du 9 juillet 2004 fixant les prix maxima des courses en taxi a été abrogé par le règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 »*.⁴

14. Auparavant, la réglementation imposait aux exploitants de taxis le respect de prix maxima. Cependant, force était de constater que la réglementation en vigueur n'était plus appliquée depuis longtemps. Ceci avait été souligné par le Conseil dans son Avis n°2014-AV-05 du 12 mai 2014 sur le projet de loi n°6588 : *« L'analyse de la situation du secteur des taxis telle qu'elle se présente actuellement permet d'apprécier la nécessité urgente d'une réforme. Le fonctionnement actuel du marché est sous-optimal, ce qui se manifeste tant par les nombreuses tensions sur le marché que par l'apparition récente de concepts alternatifs au taxi classique. Se pose d'abord la question du prix. Alors que le règlement*

⁴ Communication des griefs, point 10, troisième paragraphe.

grand-ducal du 9 juillet 2004 fixe les prix maxima qui devraient être appliqués par les exploitants de taxi, il est bien établi que ces tarifs ne sont plus appliqués depuis quelques années (...) Le secteur se trouve de fait depuis 2004 dans une situation de liberté des prix. Actuellement les tarifs se situent entre 30 à 50% au-dessus du niveau de prix fixé à l'époque.»⁵

4. Affectation du commerce entre Etats membres

4.1 Détermination du droit applicable

15. La notion d'affectation du commerce intracommunautaire est le critère déterminant l'applicabilité des règles de concurrence de l'Union européenne. Conformément à l'article 3, paragraphe premier du Règlement 1/2003⁶, le Conseil est tenu d'appliquer les articles 3 et 5 de la loi relative à la concurrence ainsi que les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (ci-après : « TFUE ») lorsque la pratique en cause est susceptible d'affecter le commerce intracommunautaire.
16. En l'espèce, le Conseil rejoint l'avis du conseiller désigné qui constate notamment que *« les services de taxi sont avant tout une activité domestique, et que très peu de ces services sont exportés ou importés [...] la réglementation de cette activité est nationale, notamment en ce qui concerne l'émission de licences d'exploitation requises pour toute exploitation d'un service de taxi sur une base régulière »*⁷ et estime que le commerce entre Etats membres n'est pas affecté. Les conditions du marché sont telles que le commerce transfrontalier est peu existant et la nature de la pratique en cause n'a pas pour conséquence de créer des barrières à l'entrée pour des entreprises étrangères.⁸
17. Si l'exigence d'une licence nationale peut potentiellement affecter le commerce entre Etats membres, cette exigence, résultant de la législation nationale, est diffusée dans tout le territoire de l'Union. A cet égard, il convient de rappeler que le secteur des taxis n'entre pas dans le régime commun de la libre prestation de services⁹, ce secteur étant écarté de la Directive 2006/123/CE, relative aux services dans le marché intérieur.¹⁰ Le secteur des taxis n'est donc pas un secteur harmonisé et les Etats membres restent donc libres de

⁵ Avis 2014-AV-05 du Conseil du 12 mai 2014 sur le projet de loi n°6588, page 7.

⁶ Règlement (CE) n°1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité.

⁷ Communication des griefs, point 20.

⁸ Voir Communication de la Commission - Lignes directrices relatives à la notion d'affectation du commerce figurant aux articles 81 et 82 du traité (2004/C 101/07).

⁹ Arrêt du 22 décembre 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs*, C-338/09, ECLI:EU:C:2010:814, points 29 et 30.

¹⁰ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

réglementer cette activité, dans le respect des principes généraux du droit de l'Union européenne.

18. Partant, seule la loi nationale est applicable à l'affaire en cause, sans pour autant exclure les références au droit et à la jurisprudence de l'Union, les articles 3 et 5 de la loi relative à la concurrence étant comparables aux articles 101 et 102 du TFUE.

4.2 Définition du marché en cause

19. Le marché en cause se définit en termes de produits ou services ainsi qu'en termes géographiques. La définition de ce marché permet de déterminer le périmètre à l'intérieur duquel s'exerce la concurrence entre les entreprises.
20. La Commission européenne, dans sa Communication sur la définition du marché en cause¹¹, définit le marché de produits/services de la manière suivante : « *un marché de produits en cause comprend tous les produits et/ou services que le consommateur considère comme interchangeable ou substituables en raison de leurs caractéristiques, de leur prix et de l'usage auquel ils sont destinés.* »¹²
21. Au sens de la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis,¹³ le service de taxi consiste en un « *transport occasionnel rémunéré de personnes effectué par des taxis, le taxi étant une « une voiture automobile à personnes, comportant au moins quatre places assises et au plus huit places assises, hormis celle du conducteur, et destinée à servir au transport occasionnel rémunéré de voyageurs par route* ». »¹⁴
22. Le conseiller désigné s'est attaché, lors de son enquête, à vérifier si les services de taxis étaient substituables à d'autres services tels que les bus sur commande ou encore les véhicules de location avec chauffeur. Dans sa communication des griefs est cité l'Avis 2014-AV-05¹⁵ du Conseil qui considère : « *Si l'on considère les services de taxi comme faisant partie d'un marché global de mobilité et transport de personnes sur commande, on peut observer que des services similaires se sont développés ces dernières années. On trouve un bon nombre de services de bus à la demande, souvent gérés par des communes ou des regroupements de communes. Des exemples sont le « Night Rider », le « Bummelbus », le « Call a Bus » ou encore le « Novabus ». Ces services ciblent en général une clientèle bien définie et ne pourront ainsi pas forcément être utilisés par toute la population. Ces services ne sont pas toujours disponibles 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, mais pendant des plages de temps bien définies, notamment le weekend en soirée, ou*

¹¹ Communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (97/C 372/03).

¹² Communication précitée, point 7.

¹³ Loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis et modification du Code de la consommation.

¹⁴ Loi précitée, article premier.

¹⁵ Avis n° 2014-AV-05 du 12 mai 2014 relatif au projet de loi n° 6588 portant a) organisation du secteur des services de taxis et b) modification du Code de la consommation.

seulement pendant la journée. Néanmoins, pour des situations spécifiques, ces services de bus à la demande représentent une alternative parfaitement pertinente au taxi classique, alternative dont l'appariation trouve peut-être son origine dans la perception très répandue d'un service taxi relativement cher. »¹⁶

23. Les véhicules de location avec chauffeur (ci-après : « VLC ») ne sont pas définis dans la loi portant organisation des services de taxis précitée mais l'ont été dans un arrêté grand-ducal,¹⁷ comme suit : « *voiture automobile à personnes, destinée à être donnée en location avec chauffeur pour servir au transport rémunéré ou gratuit de personnes* ». Dans sa communication des griefs, le conseiller désigné constate à juste titre que les services de VLC poursuivent le même objectif que les services de taxis.¹⁸
24. Le Conseil rejoint les développements du conseiller désigné qui opère, en reprenant le raisonnement de l'Autorité de concurrence française voisine¹⁹, une double segmentation du « *marché global de mobilité* » du transport de public particulier de personnes à titre onéreux en distinguant ainsi le marché de la maraude et le marché de la réservation préalable.

4.2.1. Le marché de la maraude

25. Sur ce marché, les taxis disposent d'un monopole légal. Ce marché correspond à la prise en charge de clients qui hèlent un taxi disponible sur la voie ouverte à la circulation publique ou sur un emplacement réservé aux taxis, sans réservation préalable. Ce marché n'est pas celui intéressé par les pratiques en cause.

4.2.2 Le marché de la réservation préalable

26. Comme l'indique le conseiller désigné dans sa communication des griefs, « *sur ce second marché, les clients peuvent appeler un taxi ou tout autre prestataire de services de transport* ». ²⁰
27. En l'absence de monopole légal des taxis, ces derniers font face à une concurrence de la part d'autres entreprises. Pour ce qui est des bus sur demande, comme dit *supra*, ces services sont souvent gérés par les communes, visent une clientèle ciblée et ne sont pas forcément disponibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Ils ne peuvent pas être considérés

¹⁶ Avis précité, page 9.

¹⁷ Arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

¹⁸ Communication des griefs, paragraphe 31.

¹⁹ Autorité de concurrence France : Avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur.

²⁰ Communication des griefs, paragraphe 29.

comme des services substituables aux taxis. Quant aux VLC, des différences par rapport aux taxis sont existantes au Grand-Duché de Luxembourg et résultent de la réglementation.

28. Si certaines restrictions applicables aux VLC ne sont pas de nature à « *altérer considérablement les conditions de concurrence entre services de taxi et services de VLC sur le marché de la réservation préalable* »²¹ telle que l'impossibilité pour les VLC d'emprunter les voies de circulation des bus et de stationner aux emplacements de taxis, d'autres sont de nature à altérer la substituabilité naturelle entre VLC et taxis. Ainsi, le règlement grand-ducal du 25 juillet 2015²² prévoit en son article 21 : « *La voiture de location avec chauffeur ne peut être mise à disposition du client qu'en vertu d'un contrat écrit signé préalablement à la prise en charge des voyageurs, contenant au moins les mentions suivantes: coordonnées du transporteur et du client, objet du contrat avec la mention expresse de la durée du transport qui doit être d'au moins une heure, prix et date de la signature. Le conducteur doit exhiber sur réquisition des membres de la Police grand-ducale et des fonctionnaires de l'Administration des Douanes et Accises, chargés de l'exécution de la législation applicable aux services des taxis, pour la voiture de location avec chauffeur qu'il met à disposition d'un client, un exemplaire du contrat signé avec ce client.* »
29. L'exigence de la signature d'un contrat écrit préalablement à la prise en charge couplée au fait que la durée du transport doit être d'au moins une heure supprime la substituabilité naturelle entre taxi et VLC pour les courses de moins d'une heure. En effet, bien souvent, les courses de taxis s'effectuent sur de courts trajets et rarement pour des trajets de plus d'une heure. Il est clair qu'une personne qui souhaite se rendre d'un point A à un point B de façon spontanée va soit héler un taxi dans la rue (marché de la maraude) soit se tourner vers l'utilisation de son téléphone pour trouver le taxi le plus proche de son point de départ afin d'effectuer son trajet le plus rapidement possible et à moindre frais. Seuls les cas où un client souhaite réserver un véhicule bien à l'avance et pour un trajet d'une durée au moins égale à une heure implique une mise en concurrence des taxis et des VLC. Or, ce n'est pas ce type de marché qui est intéressé par les pratiques en cause.

4.2.3 Le fonctionnement des centrales de réservation de taxis

30. Une centrale de réservation est un intermédiaire entre les entreprises de taxis et les clients. Elle permet de mettre en relation les clients, à travers un numéro de téléphone unique, un site internet unique ou une application mobile, avec un taxi le plus proche du lieu de prise en charge. Les centrales de réservation sont rémunérées par les taxis qui payent en contrepartie du service fourni et permettent au client de s'adresser à un intermédiaire

²¹ Communication des griefs, paragraphe 29, paragraphe 2.

²² Règlement grand-ducal du 25 juillet 2015 modifiant 1) l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques 2) le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non-résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points.

unique, de réduire son temps d'attente et en principe de bénéficier de prix plus avantageux car c'est le taxi le plus proche qui lui est réservé.

31. Le marché du cas d'espèce peut, au vu de ces caractéristiques, être présenté comme un marché biface. Un marché biface met en relation deux groupes d'agents qui ont des gains potentiels à interagir. Une plateforme, ou un intermédiaire, rend possible ou facilite leur transaction. Ces marchés mettent en œuvre des structures de prix différentes de celles existantes sur un marché classique²³. Le cas d'espèce correspond à cette situation, la centrale permettant la mise en relation entre chauffeurs de taxis et clients finaux. Les chauffeurs, bien qu'ils circulent sous l'enseigne de la plateforme, sont dans la grande majorité des adhérents et versent un loyer à la centrale. S'ils ne peuvent refuser une course qui leur est proposée par la centrale et s'ils doivent respecter les prix maxima pratiqués par leur centrale d'affiliation pour ces courses, les taxis sont indépendants sur le marché de la maraude, sur lequel ils redeviennent concurrents. Ainsi, ce marché offre un contexte juridique²⁴ et une structure de prix qui diffèrent d'un marché classique.

4.2.4 Marché géographique de référence

32. Le marché géographique en cause comprend le territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans l'offre de biens et services en cause, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et qui peut être distingué de zones géographiques voisines parce que, en particulier, les conditions de concurrence y diffèrent de manière appréciable²⁵. Certaines caractéristiques telles que l'importance des préférences nationales ou locales ou encore les habitudes des clients peuvent être prises en compte afin de définir si des entreprises implantées dans d'autres zones constituent une source d'approvisionnement de remplacement pour les consommateurs.
33. Or, comme l'explique à juste titre le conseiller désigné, sur le marché de la réservation préalable, le client peut réserver un taxi à partir de n'importe quel lieu sur le territoire luxembourgeois et quelle que soit la zone géographique de la licence d'exploitation du taxi. *« Il est dès lors clair que les services de taxi proposés par une entreprise de taxi dans une zone donnée sont parfaitement substituables aux services des entreprises de n'importe quelle autre zone, même si les clients ont initialement le réflexe de s'adresser à un service de taxi implanté dans leur localité ou leur région. »*²⁶
34. De plus, il ressort du dossier que les entreprises luxembourgeoises de taxi effectuent de temps à autre des courses vers l'étranger, tandis qu'il est très rare que des clients résidents

²³ X. Wauthy, « Concurrence et régulation sur les marchés plateformes : une introduction », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°2008/1, pp. 39-54, §48.

²⁴ Loi du 5 juillet 2016, portant organisation des services de taxis, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2016.

²⁵ *Communication de la Commission* du 9 décembre 1997 sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (97/ C 372/03).

²⁶ Communication des griefs, paragraphe 36.

s'adressent à des entreprises de taxis à l'étranger, pour effectuer des courses au Grand-Duché. Les entreprises étrangères actives sur le marché de la réservation préalable ne sont pas considérées par les taxis luxembourgeois comme des entreprises concurrentes. Dès lors, le caractère national du marché est caractérisé.

4.2.5 Conclusion

35. Le marché de référence à prendre en compte par le Conseil est dès lors celui des services de taxi sur réservation préalable, avec comme périmètre géographique le territoire national.

5. Résumé de la communication des griefs

36. Dans sa communication des griefs, le conseiller désigné conclut à l'existence d'un accord en violation de l'article 3 de la loi relative à la concurrence, sans que celui-ci ne puisse bénéficier d'une exemption au titre de l'article 4.
37. Selon le conseiller désigné, les entreprises Taxis Colux et Taxis.lu sont des entreprises distinctes, concurrentes sur le marché de la réservation préalable de taxis, qui ont formé un accord tacite concernant le fonctionnement et l'organisation de la centrale, pour ensuite associer des chauffeurs indépendants par la voie de contrats d'adhésion.
38. Se basant sur un faisceau d'indices, relevant la convergence des tarifs alignés du fait de l'utilisation de taximètres identiques ainsi que sur les déclarations des parties, confirmant l'application d'un « tarif Colux » pour les courses effectuées sous enseigne Colux, le conseiller désigné conclut que *« Taxis Colux, Taxis.lu ainsi que les 5 entreprises adhérentes, toutes des entreprises autonomes au sens du droit de la concurrence, opérant sur le même marché en cause et donc concurrentes, ont concouru à une fixation horizontale des prix. »*²⁷
39. Cette fixation relèverait des ententes ayant un objet anticoncurrentiel, la *« fixation horizontale des prix reste une restriction caractérisée et par objet, aussi faible que le chiffre d'affaires ou la part de marché ou le pouvoir de marché des entreprises parties à l'accord puisse être. »*²⁸

²⁷Communication des griefs, paragraphe 64.

²⁸Communication des griefs, point 69.

40. Ledit accord ne saurait, suivant la communication des griefs, bénéficier d'une exemption au titre de l'article 4 de la loi relative à la concurrence. Il est, en particulier, estimé que les parties visées ne saurait justifier leur accord au regard de deux des conditions cumulatives à remplir à cet effet, à savoir le fait de réserver une partie équitable du bénéfice au consommateur, ainsi que le caractère indispensable de l'accord en cause.

6. Analyse du Conseil

6.1. Sur l'existence d'un rapport de concurrence

41. Taxis Colux et Taxis.lu arguent que les liens entre elles les qualifient d'entreprise unique au sens du droit de la concurrence, tout en contestant la qualité de concurrents indépendants des cinq entreprises ayant adhéré à la centrale.

i) Le rapport entre Taxis Colux et Taxis.lu

42. Une entité, pour être qualifiée d'entreprise, doit exercer une activité économique mais également être dotée d'une autonomie suffisante pour déterminer son comportement sur le marché sur lequel elle opère. Or, le Conseil est d'avis que ces deux sociétés forment une seule et même entreprise au sens du droit de la concurrence en raison de plusieurs facteurs qui prouvent l'absence de fonctionnement autonome entre les deux sociétés. En effet :

- les deux sociétés appartiennent aux membres d'une même famille : des liens familiaux unissent les gérants des deux sociétés, Olivier Gallé, gérant de Taxis.lu Sàrl étant le fils de Jean-Paul Gallé, gérant de Taxis Colux Sàrl,
- les deux sociétés opèrent sur un marché commun,
- les deux sociétés établissent des comptes consolidés,
- les deux sociétés ont un siège social établi au même endroit, sans séparation des bureaux ni du personnel administratif ou encore de leurs garages,
- les deux sociétés font ainsi l'objet d'une organisation commune et d'un contrôle financier exercé par Jean-Paul Gallé, ²⁹

²⁹ En ce sens, la Cour a qualifié d'entreprise un ensemble de sociétés appartenant aux membres d'une même famille, dès lors que ces sociétés avaient des associés et des dirigeants identiques et étaient contrôlées indirectement par ces mêmes associés, qu'il existait un pacte de famille ayant pour objet la direction et la gestion de ces sociétés, que toutes les sociétés étaient présentes sur le même marché et qu'elles avaient des comptes consolidés (CJUE, 1^{er} juill.20110, aff. C-407/08P *Knauf Gips* PG, Contats, conc. Consom. 2010, comm. 233, Note Decocq G.)

- par ailleurs, la structure formelle de l'entreprise a été adaptée avec la création de la société CO.LU S.A. regroupant 100% des parts de Taxis Colux Sàrl et de Taxis.lu Sàrl³⁰.

ii) Le statut des chauffeurs affiliés

43. Taxis Colux et Taxis.lu font valoir que tout en n'étant pas des salariés de ces deux sociétés, les chauffeurs affiliés seraient entièrement dépendants de Colux et Taxis.lu et de ce fait ne sauraient avoir une autonomie propre à constituer des entreprises distinctes au sens du droit de la concurrence.

Le Conseil est cependant d'avis que ces affiliés sont des entreprises distinctes d'après la jurisprudence constante de la CJUE et du tribunal de l'UE. Ainsi, est une entreprise, aux fins de l'application des dispositions du droit de l'Union en matière de concurrence, toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement.³¹

44. En effet, si l'activité des chauffeurs dépend de leurs prestations exercées au sein de la centrale, les chauffeurs sont libres dans leur choix d'appartenir ou non à la centrale et d'exercer les prestations demandées. Les chauffeurs demeurent des entreprises distinctes, tant du point de vue de la personnalité juridique que du mode de fonctionnement. S'il est vrai que leur activité dépend des courses de la centrale, les gérants de chaque société sont libres de leur choix et de la politique pratiquée par leur entreprise.

6. Partant, les sept entreprises visées sont à considérées comme étant en rapport de concurrence sur le marché en cause, à savoir Taxis Colux/Taxis.lu d'un côté et les cinq entreprises/chauffeurs affiliés d'autre côté.

³⁰ Observations des parties visées, pages 2 et 3, information vérifiée par la consultation du Registre de Commerce et des Sociétés. La société a pour objet la détention et la mise en valeur des parts des sociétés Taxis Colux S.à r.l. et Taxis.lu S.à r.l. et, le cas échéant, d'autres sociétés, la détermination de leur politique de gestion, de leur positionnement sur le marché, l'examen et le choix de toutes options intéressant ces sociétés. Jean Paul Gallé et Olivier Gallé font partie de son conseil d'administration.

³¹ Arrêt du 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, C-41/90. Rec. p. I-1979, point 21.

6.2. Sur l'existence d'une restriction de concurrence

i) *Principe applicable*

45. Sont interdits au titre de l'article 3 de la loi relative à la concurrence, « *tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché et notamment ceux qui consistent à:*

1) *fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transactions [...] ».*

ii) *Application du principe*

46. Selon la jurisprudence de la Cour, toute forme de fixation horizontale des prix doit être considérée comme une restriction par objet³², frappée d'une présomption réfragable de violation de l'article 101 du TFUE, dont l'article 3 de la loi relative à la concurrence est le reflet.

47. Cette jurisprudence est confirmée par les développements des autres autorités nationales de concurrence, à l'exemple de l'autorité française³³, danoise³⁴, ou néerlandaise³⁵.

48. Partant, le Conseil considère que l'accord litigieux constitue une pratique de fixation horizontale des prix des courses de taxi, les entreprises regroupées au sein de la centrale acceptant par l'intermédiaire de cette dernière de pratiquer une politique tarifaire unifiée pour les courses réparties par la centrale de réservation.

49. Par conséquent, la fixation d'un prix uniformisé par la centrale doit être considérée comme une restriction par objet, rendant inutile la recherche *in concreto* des effets sur le marché concerné.³⁶ L'article 3 de la loi relative à la concurrence est applicable en l'espèce.

³² Arrêt de la Cour du 26 nov. 2015, *Maxima Lavitja*, C-345/14, ECLI:EU:C:2015:784, point 19.

³³ Conseil de la Concurrence (devenu Autorité de la Concurrence), décision n° 96-D-53 du 17 septembre 1996 relative à des pratiques relevées dans le secteur de l'exploitation des taxis à Cannes ; Voir aussi Conseil de la Concurrence, décision n° 97-D-54 du 9 juillet 1997 relative à la situation de la concurrence dans le secteur de l'exploitation de taxis à Toulon ; Voir également Conseil de la concurrence, décision n° 08-D-26 du 5 novembre 2008 relative à des pratiques mises en œuvre par le groupement d'intérêt économique (GIE) de taxis UAT Abbeilles, point 47.

³⁴ *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*, 26 avril 2000, ref 2:801-455/*Infrastruktur, mje*.

³⁵ Lignes directrices de 2005 sur les centrales de taxis / *Beleidsregels taxicentrales* 14/06/2005 [en ligne] <http://wetten.overheid.nl/BWBR0033005/2005-06-14>.

³⁶ Arrêt de la Cour du 4 juin 2009, *T-Mobile Netherlands e.a.*, C-8/08, ECLI:EU:C:2009:343, point 29. Voir également l'arrêt de la Cour du 14 mars 2013, *Allianz Hungaria*, C-32/11, ECLI:EU:C:2013:160, point 38.

6.3. Sur l'exemption individuelle de l'accord

50. La Cour de justice a affirmé qu'il n'existait pas d'accord non exemptable *per se* empêchant une restriction par objet de bénéficier d'une exemption individuelle : « *tout accord restreignant la concurrence, que ce soit par ses effets ou par son objet, peut en principe bénéficier d'une exemption* »³⁷.
51. Il convient par conséquent d'étudier la potentielle exemption individuelle dont pourrait bénéficier l'accord entre entreprises de taxis. Pour bénéficier d'une exemption individuelle, il est nécessaire pour les entreprises de prouver au Conseil qu'elles remplissent quatre conditions cumulatives, posées par l'article 4 de la loi relative à la concurrence :
- l'accord litigieux doit apporter des gains d'efficacité ;
 - l'accord litigieux doit réserver une partie équitable de ces gains au consommateur ;
 - l'accord doit être indispensable, c'est-à-dire nécessaire, adéquat et proportionné ;
 - l'accord ne doit pas éliminer la concurrence sur le marché de référence.

i) Sur les gains d'efficacité de l'accord

52. Dans sa communication du 27 avril 2004, la Commission définit le gain d'efficacité comme le « *fruit d'une intégration d'activité économique par laquelle des entreprises conjuguent leurs actifs afin de réaliser ce qu'elles ne pourraient réaliser aussi efficacement chacune de son côté* »³⁸.
53. Les gains d'efficacité peuvent résider dans une meilleure planification de la production ou dans une meilleure allocation des capacités de production³⁹.
54. En l'espèce, les entreprises, dans leurs observations, ont su démontrer l'existence de plusieurs gains résultant directement de l'accord. Tout d'abord, l'accord permet de diminuer les voyages à vide des exploitants de taxis dès lors que la centrale affecte à la commande le taxi étant le plus proche du lieu de prise en charge, comme le relèvent les entreprises visées dans leurs observations. Il en résulte une meilleure allocation des ressources disponibles.
55. La centrale permet de plus de réguler l'offre de taxis afin de l'adapter au mieux aux périodes de pointe, mais également durant les périodes creuses durant lesquelles la

³⁷ Arrêt du Tribunal du 27 septembre 2006, *GlaxoSmithKline / Commission*, T-168/01, ECLI:EU: T:2006:265, point 233. Voir également l'arrêt du Tribunal du 15 juillet 1994, *Matra Hachette*, T-17/93, ECLI:EU: T:1994:89, point 85.

³⁸ Communication de la Commission - Lignes directrices concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité (2004/C 101/08), point 60.

³⁹ *Ibid.*, points 64 à 68.

demande est plus faible. La certitude, pour un client, de pouvoir bénéficier d'un service de taxi via la centrale de réservation, de manière continue, participe ainsi à la valorisation du secteur ainsi que d'une amélioration incrémentale du service.

ii) Concernant la partie équitable du profit réservée aux consommateurs

56. L'accord mis en cause doit également, afin de bénéficier de l'exemption, réserver aux consommateurs une partie équitable du profit résultant de l'entente. Tout d'abord, les consommateurs doivent être définis comme « *tous les utilisateurs, directs ou indirects, des produits couverts par l'accord* ». ⁴⁰ De plus, « *la notion de « partie équitable » suppose que la répercussion des avantages doit au moins assurer aux consommateurs la compensation d'un inconvénient réel ou probable que la restriction de concurrence constatée au regard de l'article 81, paragraphe 1, leur occasionne. Conformément à l'objectif de l'article 81 qui consiste à empêcher les accords anticoncurrentiels, l'effet net de l'accord doit au moins être neutre du point de vue des consommateurs qui sont directement ou potentiellement affectés par l'accord* ⁴¹ ». Si cette partie équitable peut se matérialiser par une réduction des prix, « *la répercussion sur les consommateurs peut aussi revêtir la forme de gains d'efficacité qualitatifs, par exemple des nouveaux produits ou des produits améliorés qui apportent suffisamment de valeur aux consommateurs pour que les effets anticoncurrentiels de l'accord [...] soient compensés* ». ⁴²

57. En l'espèce, la comparaison des tarifs appliqués par les autres entreprises du secteur des taxis au Luxembourg témoigne de ce que les prix pratiqués sous l'enseigne « Colux » sont parmi les plus élevés de l'ensemble du secteur. Or, si les prix ne constituent pas le seul potentiel gain d'efficacité, il convient d'en relever l'importance particulière pour le secteur en cause. Dans ce contexte, le Conseil ne saurait perdre de vue l'importance primordiale de ces derniers au regard du consommateur.

58. Les tarifs pratiqués sous l'enseigne Colux marquent également une différence fondamentale avec l'algorithme de distribution de courses par la centrale de Webtaxi, dispositif jugé comme n'enfreignant pas la concurrence dans la décision n°2018-FO-01 rendue en date du 7 juin 2018. En effet, le Conseil a conclu à la possibilité pour les parties de bénéficier d'une exemption individuelle au titre de l'article 4 de la Loi. En ce qui concerne le bénéfice réservé aux consommateurs, le Conseil a souligné que « *le prix proposé par l'algorithme se situe dans la fourchette basse des prix pratiqués sur le marché,*

⁴⁰ Communication de la Commission - Lignes directrices concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité (2004/C 101/08), point 84.

⁴¹ *Ibid.*, point 85.

⁴² *Ibid.*, point 102.

ce qui montre bien que le client a pu profiter de la répercussion par Webtaxi des économies réalisées grâce à ce modèle économique » (p. 20).

59. Si les entreprises visées n'ont pas, dans leurs observations écrites fait état d'autres gains d'efficacité, ils ont cependant relevé à l'audience que le parc des voitures de taxis roulant sous l'enseigne Colux, que ces voitures appartiennent à Colux ou aux adhérents roulant sous l'enseigne Colux, sont des limousines luxueuses et doivent offrir un standard de confort des plus élevés, conformément aux conventions d'adhésion signée par les parties. Il faut en déduire que les entreprises visées estiment que le prix des courses pratiqué se justifie par les prestations de qualité et que sans les gains d'efficacité inhérents à la centrale de réservation (voir *supra*), les prix seraient, à service de qualité égale, plus élevés qu'ils ne le seraient sans adhésion à la centrale.
60. Au vu des développements ultérieurs de la présente décision (voir point 5), le Conseil peut laisser ouverte la conclusion sur la condition du profit équitable réservé aux consommateurs.

iii) Concernant le caractère indispensable de l'accord

61. Il est nécessaire de vérifier si les restrictions à la concurrence sont indispensables pour obtenir les bénéfices induits par l'accord. En l'espèce, selon les déclarations des parties, l'intérêt de la centrale réside justement dans l'offre et l'application d'un prix uniforme. En effet, sans ce prix uniforme, le client n'aurait aucun intérêt à recourir aux services prestés dans le cadre de la centrale. En ayant recours à la centrale, le consommateur ne cherche pas un « bien de sélection », mais choisit une prestation correspondant à un trajet dont le prix est fixé à l'avance.
62. Le recours à la négociation des prix dans le cadre de la centrale lui ferait perdre de nombreux gains évoqués précédemment. Tout d'abord, la négociation préalable du prix rendrait inopérante l'attribution du taxi le plus proche, selon les prix pratiqués. Les trajets à vide, mais également le temps d'attente du consommateur, en seraient considérablement allongés, surtout dans le contexte du marché luxembourgeois caractérisé par un *numerus clausus* des licences de taxis, à l'origine par ailleurs de l'inflation des prix du secteur.
63. De plus les solutions alternatives altèreraient les gains d'efficacité tirés de la centrale. S'il y avait différenciation des tarifs pratiqués par les taxis affiliés à la centrale de réservation, la communication de l'ensemble des paramètres existants, notamment relatifs aux préférences des clients (choix du véhicule, langue parlée par le chauffeur...) serait inenvisageable. Il n'est pas difficile d'imaginer qu'une réservation téléphonique vocale

serait impraticable dans la mesure où l'opérateur devrait communiquer, en plus des exigences du client, les prix pratiqués par les taxis les plus proches de celui-ci. Le temps perdu lors de l'appel pour choisir le taxi, qui ne serait finalement pas forcément le plus proche du client, rendrait inefficace la différence tarifaire. Dans l'hypothèse d'une réservation via internet, la mise en place d'un menu déroulant n'en serait pas moins compliquée voire dissuasive pour le client, pour des raisons similaires. Le client se perdrait entre les différents prix et services pratiqués par le chauffeur, au détriment de l'efficacité actuelle du service, permettant un résultat immédiat correspondant en tous points aux souhaits dudit client.

64. L'application d'un prix uniforme assure donc le fonctionnement de la centrale, puisqu'il permet l'affectation du chauffeur le plus proche du lieu de prise en charge. L'uniformité des prix est décisive. Comme expliqué, si la voiture choisie est déterminée en fonction d'un prix, il est moins probable que le chauffeur présentant le prix choisi par le consommateur soit le chauffeur le plus proche de ce dernier. Par conséquent, tant la course d'approche modifiant la structure des coûts et le seuil de rentabilité, à vide, que le temps d'attente du client en seraient augmentés en comparaison avec la situation dans laquelle le chauffeur le plus proche serait affecté à la course. Par conséquent, les gains d'efficacité de la centrale, à savoir la rapidité du service, la réduction des courses à vide et la proposition d'un prix proche du seuil de rentabilité actuel ne seraient plus réalisés.

iv) Concernant l'élimination de la concurrence sur le marché

65. Afin de bénéficier d'une exemption individuelle, l'accord mis en cause doit, de plus, ne pas éliminer l'ensemble de la concurrence sur le marché de référence. La concurrence reste substantielle sur le marché, la centrale impliquant moins de 20% des taxis luxembourgeois.

7. Conclusion

66. Le Conseil constate que trois des quatre conditions pour que les entreprises puissent prétendre à se voir appliquer l'exemption de l'article 4 de la loi relative à la concurrence, à savoir les gains d'efficacité résultant de l'accord, le caractère indispensable de l'accord pour obtenir ces gains d'efficacité ainsi que l'absence d'élimination de la concurrence sont réunies en l'espèce. S'agissant de la deuxième condition, le bénéfice pour le consommateur résultant de l'accord, le Conseil estime ne pas être tenu de se prononcer de façon définitive. En effet, le Conseil se doit de relever que seules cinq entreprises de taxis ont adhéré à la centrale de réservation mise en place par Colux. Ces entreprises exploitent en tout et pour tout sept licences de taxis. Tant en termes absolus (sept licences) qu'en termes relatifs (environ un pour cent des licences totales attribuées sur le territoire national), le nombre des licences en jeu dans la présente affaire peut être qualifié de dérisoire.
67. A supposer que les entreprises aient violé l'article 3 de la loi relative à la concurrence sans être couvertes par l'exemption de son article 4, hypothèse que le Conseil laisse cependant ouverte, le Conseil devrait se poser la question du montant de l'amende. Or, conformément à une récente décision du Conseil du 13 juin 2018 dans l'affaire « *Epiceries du Luxembourg* », l'appréciation du montant de l'amende doit tenir compte de l'effet que la restriction de concurrence produit sur le marché en cause.
68. Il est indéniable que si effet il y a, il doit être considéré comme étant insignifiant, minime et marginal en raison du nombre dérisoire de licences en cause. L'autorité de concurrence peut, dans pareil cas, soit infliger une amende symbolique soit renoncer à l'imposition de toute amende⁴³.

44. Voir p.ex. Décision n° 04-D-07 du 11 mars 2004 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la boulangerie dans le département de la Marne.

A adopté la présente décision :

Article unique :

Le Conseil classe la présente décision sans autre suite.

Ainsi délibéré et décidé à Luxembourg, le 29 octobre 2018.



Pierre Rauchs

Président



Mattia Melloni

Conseiller



Théa Harles-Walch

Conseiller suppléant

Indications sur les voies de recours :

Un recours de pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif à l'encontre de la présente décision prise en formation collégiale en vertu de l'article 28 de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence.

