



**Avis n° 14-A-11 du 31 juillet 2014
relatif à la situation de la concurrence dans le secteur de la
blanchisserie hospitalière**

L'Autorité de la concurrence (section II),

Vu la lettre du 20 août 2013, enregistrée sous le numéro 13/0063 A, par laquelle le groupement des entreprises industrielles de services textiles (GEIST) a saisi l'Autorité de la concurrence, sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce, d'une demande d'avis relative au fonctionnement de la concurrence dans le secteur de la blanchisserie hospitalière ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint et les représentants du GEIST entendus lors de la séance du 25 juin 2014 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Par lettre du 20 août 2013, enregistrée sous le numéro 13/0063 A, le groupement des entreprises industrielles de services textiles (ci-après « le GEIST ») a saisi l’Autorité de la concurrence (ci-après « l’Autorité ») d’une demande d’avis relative au fonctionnement de la concurrence dans le secteur de la blanchisserie hospitalière. Le GEIST demande que soient précisées les conditions dans lesquelles les établissements publics de santé peuvent, directement ou par l’intermédiaire de groupements interhospitaliers, proposer des services de blanchisserie à des établissements de santé extérieurs.
2. A titre liminaire, l’Autorité rappelle que, consultée en application de l’article L. 462-1 du code de commerce, elle ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d’ordre général. Il ne lui appartient pas, dans ce cadre, de statuer sur le point de savoir si telle ou telle pratique est contraire aux articles L. 420-1 ou L. 420-2 du code de commerce. En effet, seule une saisine contentieuse et la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue aux articles L. 463-1 et suivants du même code sont de nature à permettre l’appréciation de la licéité d’une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes ou aux abus de position dominante.
3. En l’espèce, l’Autorité peut répondre aux questions qui lui sont posées, dans la mesure où elles présentent un caractère de généralité suffisant et mettent en cause des principes de concurrence.

I. Le secteur et les acteurs concernés par la demande d’avis

A. LE SECTEUR DE LA BLANCHISSERIE HOSPITALIÈRE

1. PRÉSENTATION DE L’ACTIVITÉ

4. La blanchisserie hospitalière peut être définie de façon générale comme l’activité visant à assurer l’approvisionnement et l’entretien des articles textiles utilisés dans les établissements de santé. Il existe juridiquement deux types d’établissements de santé : les établissements publics de santé et les établissements de santé privés, régis respectivement par les articles L. 6141-1 et suivants et L. 6161-1 et suivants du code de la santé publique. La présente saisine concerne les activités de blanchisserie prises en charge par les établissements publics de santé.
5. Ces articles peuvent être classés en deux grandes familles :
 - a. le linge hôtelier, qui recouvre les articles de literie (draps, couvertures, alèses, housses, etc...), les articles de toilette (serviettes de toilette, tapis de bain, gants, etc...), les articles de « restauration » (serviettes de table, nappes, bavoirs, etc...), les articles d’ameublement (rideaux, voilages, etc...) ou encore les articles d’habillement des patients (chemises de nuit, pyjamas, etc...) ;
 - b. le linge d’habillement du personnel, qui est constitué des tenues professionnelles proprement dites (tuniques, pantalons, blouses, etc...) et des articles de protection (tabliers, masques, blouses de protection, coiffes, etc...).

6. Les principales prestations assurées par les opérateurs de blanchisserie sont les suivantes :
 - a. fourniture de linge neuf (réutilisable ou à usage unique) ;
 - b. collecte, pesage/comptage et tri du linge sale ;
 - c. nettoyage, séchage, repassage et pliage du linge ;
 - d. conditionnement, stockage, transport et distribution du linge propre.

2. RÉGLEMENTATION APPLICABLE

7. L'activité de blanchisserie, hospitalière ou non, nécessite le recours à différents produits chimiques (produits lessiviels, solvants utilisés pour le nettoyage à sec, etc...) qui présentent des risques pour la sécurité et/ou pour l'environnement, dont l'emploi entraîne l'application de diverses réglementations.
8. C'est en particulier le cas de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Selon la capacité de leurs installations et la nature de leur activité, les blanchisseries sont susceptibles de relever de deux rubriques de la nomenclature des ICPE, qui prévoient selon les cas l'application d'un régime de déclaration, d'enregistrement ou d'autorisation préalables :

N°	Désignation de la rubrique	Régime
2340	Blanchisseries, laveries de linge à l'exclusion du nettoyage à sec visé par la rubrique 2345, la capacité de lavage de linge étant :	
	1. supérieure à 5 t/j	Enregistrement
	2. supérieure à 500 kg/j, mais inférieure ou égale à 5 t/j	Déclaration
2345	Utilisation de solvants pour le nettoyage à sec et le traitement des textiles ou vêtements, la capacité nominale totale des machines présentes dans l'installation étant :	
	1. supérieure à 50 kg.....	Autorisation
	2. supérieure à 0,5 kg et inférieure ou égale à 50 kg.....	Déclaration

27. De façon plus spécifique, l'activité de blanchisserie hospitalière est concernée par l'application de différentes normes d'hygiène, dont la principale est la norme NF EN 14065 « Textiles traités en blanchisserie - Système de maîtrise de la biocontamination ».
28. Cette norme, qui existe depuis 2003, décrit une méthode d'analyse et de maîtrise des risques de contamination bactériologique du linge (dite méthode RABC pour « Risk Analysis and Biocontamination Control ») qui repose sur une série de principes et de procédures (définition d'une stratégie de prévention, détermination de valeurs critiques, mise en place d'un système de surveillance, détermination d'actions correctives, etc...) qui ont vocation à s'appliquer à l'ensemble de la chaîne de traitement du linge.

B. LES ACTEURS DE LA BLANCHISSERIE HOSPITALIÈRE

29. Deux grandes catégories d'acteurs interviennent sur le marché de la blanchisserie hospitalière : les entreprises de blanchisserie industrielle, d'une part, qui constituent le secteur privé, et diverses structures hospitalières, d'autre part, qui sont pour la plupart des entités publiques. L'évolution récente des rapports entre ces deux types d'acteurs est à l'origine de la demande d'avis du GEIST.

1. LES ENTREPRISES DE BLANCHISSERIE INDUSTRIELLE

30. Les entreprises de blanchisserie industrielle (ou de « location-entretien » de linge), interviennent auprès des établissements de santé qui ont fait le choix d'externaliser leur « fonction linge ».
31. Le secteur médical constitue le troisième principal débouché des blanchisseurs industriels : 16 % du chiffre d'affaires de la profession a ainsi été réalisé auprès d'établissements de santé en 2011¹. Ce chiffre est en constante augmentation depuis 2005, cette progression étant liée à l'accroissement et au vieillissement de la population, facteurs qui soutiennent structurellement la demande en services de santé et, par suite, en prestations de blanchisserie.
32. Les deux leaders du secteur de la blanchisserie industrielle en France sont le groupe français Elis et le groupe britannique Rentokil Initial, qui ont réalisé en 2011 un chiffre d'affaires respectif de 900 millions et 370 millions d'euros en France. Leurs principaux concurrents sont les groupes Régie Linge Développement (RLD), Anett et Mewa Textil-Management. Les autres entreprises du secteur sont principalement des entreprises de petite taille, qui opèrent à un échelon local.
33. Le GEIST, qui est l'organisme professionnel du secteur, compte 18 membres, dont les cinq groupes précités. Il a notamment pour objet, en vertu de ses statuts, de représenter les acteurs de la profession auprès des pouvoirs publics et de tous organismes publics ou privés, ainsi que de défendre les intérêts généraux communs des membres de la profession.

2. LES STRUCTURES HOSPITALIÈRES

34. Les structures hospitalières susceptibles d'exercer une activité de blanchisserie sont diverses.
35. Il peut d'abord s'agir des services de blanchisserie, dépourvus de personnalité morale, qui existent au sein des établissements de santé gérant eux-mêmes leur fonction linge. Cette

¹ Source : étude Xerfi, « La blanchisserie et la location de linge », mai 2013. Les deux premiers débouchés sont le secteur industriel et commercial et le secteur de l'hôtellerie-restauration, qui ont représenté respectivement 55 % et 29 % du chiffre d'affaires de la profession en 2011.

configuration, qui correspond à une exploitation en régie, se rencontre notamment dans les grands établissements tels que ceux de l'APHP².

36. Les autres structures résultent d'une coopération entre plusieurs établissements de santé. On parle alors de « blanchisseries interhospitalières » (BIH).
37. Certaines sont, au même titre que les régies précitées, dépourvues de personnalité juridique. Il s'agit des « communautés hospitalières de territoire » (CHT) qui, en vertu de l'article L. 6132-1 du code de la santé publique, peuvent être créées par convention entre plusieurs établissements publics de santé « *afin de mettre en œuvre une stratégie commune et de gérer en commun certaines fonctions et activités grâce à des délégations ou des transferts de compétences entre les établissements (...)* ». Les communautés hospitalières de territoires ont vocation à se substituer aux syndicats interhospitaliers (SIH) existants, en vertu de l'article 23 de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite loi HPST), les SIH pouvant également être transformés en groupement de coopération sanitaire ou en groupement d'intérêt public.
38. Certaines communautés hospitalières de territoire ont ainsi été créées pour gérer en commun la fonction linge des établissements parties à la convention : c'est le cas de la « Communauté hospitalière de territoire Atlantique 17 » qui assure, entre autres activités, la gestion de la blanchisserie des cinq centres hospitaliers qui en sont à l'origine (La Rochelle, Rochefort, Marennes, Saint-Pierre d'Oléron et Marlonges).
39. Les autres BIH sont dotées de la personnalité morale.
40. Certaines sont des structures spécifiques au secteur de la santé : il s'agit des groupements de coopération sanitaire de moyens (GCS). Ces groupements, prévus à l'article L. 6133-1 du code de la santé publique, ont pour objet « *de faciliter, de développer ou d'améliorer l'activité de [leurs] membres* » et peuvent notamment être constitués pour « *organiser ou gérer des activités administratives, logistiques, techniques, médico-techniques, d'enseignement ou de recherche* ». Sans but lucratif, les GCS peuvent être constitués par des établissements de santé publics ou privés, des établissements médico-sociaux, tels que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), ou encore des centres de santé. Un GCS est une personne morale de droit public lorsqu'il est constitué exclusivement par des établissements publics et une personne morale de droit privé lorsqu'il est constitué exclusivement par des établissements privés ; dans les autres cas, sa nature juridique est fixée par les membres dans la convention constitutive (article L. 6133-3 du code de la santé publique).
41. De nombreuses BIH sont constituées sous cette forme : c'est par exemple le cas de la « blanchisserie interhospitalière de Millau Grands Causses » (qui regroupe huit établissements dont les centres hospitaliers de Rodez et de Millau), de la « blanchisserie interhospitalière de Seine-et-Marne » (qui regroupe cinq établissements dont les centres hospitaliers de Melun, de Meaux et de Provins) ou encore de la « blanchisserie interhospitalière de la Côte d'Opale » (qui regroupe les hôpitaux de Saint-Omer, de Dunkerque et de Calais).
42. Les autres structures possibles, qui ne sont pas propres au secteur médical, sont les groupements d'intérêt public (GIP) et les groupements d'intérêt économique (GIE). Les GIP ont la qualité de personnes morales de droit public, en vertu de l'article 98 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit,

² Il existe ainsi un « service central des blanchisseries » (SCB) qui gère le linge des 37 hôpitaux de l'APHP.

tandis que les GIE sont des personnes morales de droit privé, en vertu de l'article L. 251-4 du code de commerce.

43. La possibilité pour les établissements publics de santé d'intégrer de telles structures dans le cadre d'actions de coopération liées à l'exercice de leurs missions est prévue par l'article L. 6134-1 du code de la santé publique.
44. Certains établissements ont recours à ces formules pour la mise en commun de leurs activités de blanchisserie. Par exemple, la « blanchisserie interhospitalière de la Drôme provençale et du haut Vaucluse » (constituée des centres hospitaliers de Montélimar, de Valréas et de l'EHPAD de Grignan) ou la « blanchisserie interhospitalière de la Baie » (regroupant notamment les centres hospitaliers d'Avranches-Granville et de Pontorson) sont constituées sous la forme de GIP, tandis que la « blanchisserie hospitalière des Pays de Rance » (qui regroupe dix établissements, dont les centres hospitaliers de Saint-Malo et de Dinan) emprunte la forme du GIE.

3. LES RAPPORTS ENTRE LES DEUX TYPES D'ACTEURS

45. L'existence des structures hospitalières précitées est, par nature, un facteur de réduction de l'activité des entreprises de blanchisserie industrielle. Le fait, pour un établissement public de santé, de disposer de son propre service de blanchisserie ou de participer à une BIH constitue en effet une alternative à l'externalisation de la fonction linge et par conséquent au recours à un prestataire privé.
46. Pour autant, les entreprises de blanchisserie industrielle ne se trouvaient pas, jusqu'à une période récente, en relation de concurrence directe avec les structures en cause, celles-ci n'intervenant sur le marché considéré que pour satisfaire leurs propres besoins.
47. Cette situation semble cependant être en train d'évoluer. En effet, plusieurs éléments recueillis au cours de l'instruction du présent avis tendent à établir que des blanchisseries hospitalières ou interhospitalières publiques proposeraient ou envisageraient de proposer leurs services à des établissements de santé extérieurs, se positionnant ainsi sur le marché en tant que concurrents directs des entreprises de blanchisserie industrielle.
48. C'est dans ce contexte que le GEIST, qui considère que l'intervention de ces nouveaux opérateurs à statut public risque de fausser le jeu de la concurrence, a saisi l'Autorité d'une demande d'avis.

II. Les questions concurrentielles posées par la demande d'avis

49. La présente saisine met en cause la possibilité pour des structures publiques, en l'occurrence hospitalières, d'intervenir sur un marché en y concurrençant les opérateurs privés. Le présent avis commencera par rappeler les principes généraux applicables à de telles interventions (A) avant d'en faire application au cas d'espèce pour répondre aux questions posées par le GEIST (B).

A. RAPPEL DES RÈGLES ENCADRANT L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE DES PERSONNES PUBLIQUES

50. L'intervention économique des personnes publiques est encadrée par deux types de règles : les unes sont relatives au principe même de l'intervention de la personne publique sur le marché (1), les autres ont trait aux modalités selon lesquelles cette intervention se réalise (2).

1. LE PRINCIPE DE L'INTERVENTION

51. La possibilité pour une personne publique de prendre en charge une activité économique, indépendamment des missions de service public dont elle est investie, est subordonnée à deux conditions : il est nécessaire, d'une part, que la personne publique agisse dans la limite de ses compétences et, d'autre part, que son intervention sur le marché soit justifiée par un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée (voir Conseil d'État, Assemblée, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, Lebon p. 272). Cet intérêt public peut aussi être caractérisé indépendamment de toute défaillance de l'offre privée et résulter, par exemple, de la volonté de rendre accessible un service au plus grand nombre (voir, pour la création d'un service de téléassistance aux personnes âgées : CE, 3 mars 2010, *Département de la Corrèze*, req. n° 306911).
52. L'appréciation du respect de ces conditions, qui résultent respectivement de l'application du principe de spécialité et de celle du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, relève de la seule compétence des juridictions administratives.
53. Le Conseil de la concurrence a déjà eu l'occasion de préciser qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur ces questions. Par exemple, dans son avis n° [04-A-13](#) du 12 juillet 2004 relatif à la mise en place du Service Emploi-Entreprise (paragraphe 35), le Conseil indiquait qu'il « *n'a pas à examiner, parmi les griefs invoqués dans la demande [d'avis], ceux qui n'entrent pas dans le champ du droit de la concurrence, notamment la méconnaissance alléguée du principe de spécialité (...) et une éventuelle atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie* » (voir également décision n° [04-D-02](#) du 10 février 2004 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Germain Environnement à l'encontre de l'Office national des forêts, paragraphes 10 et 11, confirmée par arrêt de la Cour d'appel de Paris du 27 juillet 2004).

2. LES MODALITÉS DE L'INTERVENTION

54. Le principe de l'intervention étant supposé admis, les modalités suivant lesquelles cette intervention se réalise sont doublement encadrées par le droit de la concurrence : les personnes publiques sont soumises aux règles prohibant les pratiques anticoncurrentielles (a) et doivent respecter, plus généralement, le libre jeu de la concurrence (b). Afin de prévenir d'éventuels abus, la mise en place d'un certain nombre de mesures apparaît nécessaire (c).

a) La soumission aux règles prohibant les pratiques anticoncurrentielles

55. Les personnes publiques, dès lors qu'elles exercent une activité économique, sont soumises au droit de la concurrence, en particulier aux dispositions du code de commerce et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdisant les ententes (article L. 420-1 du code de commerce et article 101 du TFUE) et les abus de position dominante (article L. 420-2 du code de commerce et article 102 du TFUE).
56. En droit interne, cette soumission résulte directement de l'article L. 410-1 du code de commerce, qui prévoit que les règles en cause « *s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques (...)* ».
57. S'il n'existe pas de disposition analogue dans le TFUE, la notion d'entreprise, qui constitue le critère d'application des articles 101 et 102 du Traité, a été définie par la jurisprudence communautaire comme s'entendant de toute « *entité qui exerce une activité économique indépendamment du statut de cette entité et de son mode de financement* »³, ce qui recouvre donc indifféremment les structures de droit public et de droit privé.
58. L'État, les collectivités locales, les établissements publics et les autres personnes morales de droit public peuvent par conséquent faire l'objet de sanctions pour leurs pratiques anticoncurrentielles commises dans l'exercice d'une activité économique. Il en va de même des pratiques anticoncurrentielles qui seraient mises en œuvre par des structures de droit privé, telles que des sociétés, détenues ou contrôlées par des personnes publiques, ou encore des associations ou autres groupements sans but lucratif créés par ces personnes⁴.
59. Le Conseil puis l'Autorité de la concurrence ont eu l'occasion à de nombreuses reprises de faire application des règles prohibant les pratiques anticoncurrentielles à des entités publiques, telles que des sociétés (décision n° [13-D-20](#) du 17 décembre 2013 relative à des pratiques mises en œuvre par EDF dans le secteur des services destinés à la production d'électricité photovoltaïque), des établissements publics à caractère industriel et commercial (décision n° [12-D-25](#) du 18 décembre 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises, à propos de la SNCF), des établissements publics à caractère administratif (décision n° [05-D-29](#) du 16 juin 2005 relative à des pratiques mises en œuvre par « Les Haras Nationaux » sur le marché de la reproduction équine), des services de l'État (décision n° [05-D-75](#) du 22 décembre 2005 relative à des pratiques mises en œuvre par la Monnaie de Paris, à propos de la Direction des monnaies et médailles), des collectivités locales (décision n° [97-D-92](#) du 16 décembre 1997 relative à des pratiques mises en œuvre par la régie municipale des pompes funèbres de Marseille), ou encore des associations (décision n° [94-D-40](#) du 28 juin 1994 relative à la situation de la concurrence dans le secteur de l'assurance ski, à propos de l'association des maires des stations françaises de sports d'hiver).
60. Certaines pratiques anticoncurrentielles sont plus particulièrement susceptibles d'être mises en œuvre par les opérateurs publics, dès lors qu'ils détiennent une position

³ CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elner c/ Macrotron*, C-41/90, Rec. 1991, p. I-1979, point 21.

⁴ Comme l'a précisé la Cour de justice des communautés européennes : « *la circonstance que l'offre de biens et de services soit faite sans but lucratif ne fait pas obstacle à ce que l'entité qui effectue ces opérations sur le marché doive être considérée comme une entreprise, dès lors que cette offre se trouve en concurrence avec celle d'autres opérateurs qui poursuivent un but lucratif* » (CJCE, 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, aff. C-49/07, pt 27).

dominante sur le marché concerné ou sur un marché connexe. C'est notamment le cas des pratiques de prix prédateurs et des pratiques de subventions croisées.

61. Comme l'a rappelé la Cour d'appel de Paris dans son arrêt du 20 décembre 2012 (n° 2011/05667), rendu dans l'affaire dite « des vedettes vendéennes », la prédation est « *une stratégie de prix consistant, pour une entreprise en position dominante, à pratiquer un prix délibérément bas, inférieur à ses coûts, qui n'est compatible avec la maximisation de ses profits que dans la mesure où ce prix lui permet d'éliminer son ou ses concurrents ou de décourager des concurrents potentiels d'entrer sur le marché considéré, l'autorisant alors, une fois la concurrence éliminée, à remonter ses prix sans crainte d'être concurrencée* ».
62. Traditionnellement, en application de la jurisprudence *Akzo* (CJCE, 3 juillet 1991, affaire C-62/86), les prix pratiqués par une entreprise en position dominante sont considérés comme prédateurs lorsqu'ils sont inférieurs à la moyenne des coûts variables (c'est-à-dire ceux qui varient en fonction des quantités produites) ou, s'ils sont supérieurs à la moyenne des coûts variables mais inférieurs à la moyenne des coûts totaux, lorsqu'il peut être démontré qu'ils ont été fixés dans le cadre d'un plan ayant pour but d'éliminer un concurrent (points 71 et s.). Lorsque sont en cause des pratiques mises en œuvre par un opérateur public exerçant à la fois une activité de service public et une activité purement concurrentielle, activités pour lesquelles il existe des coûts communs importants, le test de prédation tient compte, non plus de la moyenne des coûts variables mais de la moyenne des coûts incrémentaux, c'est-à-dire des coûts évitables dans l'hypothèse où l'activité concurrentielle serait abandonnée (CJUE, 27 mars 2012, *Post Danmark A/S*, aff. C-209/10 ; décision du Conseil de la concurrence n° [04-D-79](#) du 23 décembre 2004 relative à des pratiques mises en œuvre par la Régie départementale des passages d'eau de la Vendée et arrêt précité de la Cour d'appel de Paris du 20 décembre 2012).
63. Peut également être qualifiée d'abusive, au sens des dispositions de l'article 102 du TFUE et de l'article L. 420-2 du code de commerce, une pratique de subventions croisées entre une activité sous monopole confiée à l'opérateur en cause et une activité concurrentielle exercée par le même opérateur ou une filiale de ce dernier. Par sa durée, sa pérennité et son importance, une subvention croisée entre des activités sous monopole et des activités ouvertes à la concurrence peut avoir un effet potentiellement négatif sur la concurrence. La mise à disposition de moyens tirés de l'activité en monopole pour le développement d'activités relevant du champ concurrentiel peut, en fonction des circonstances de l'espèce, aboutir, à plus ou moins long terme, à éliminer du marché les concurrents ne disposant pas d'avantages analogues.

b) Le respect du libre jeu de la concurrence

64. En dehors des règles prohibant les pratiques anticoncurrentielles, qui s'imposent donc à elles, les personnes publiques intervenant sur un marché doivent veiller, de façon plus générale, à ne pas fausser le libre jeu de la concurrence.

Les conditions de réalisation du libre jeu de la concurrence

65. Comme le Conseil d'État l'a indiqué dans sa décision *Ordre des avocats au barreau de Paris* précitée : « *une fois admise dans son principe, [l'] intervention [d'une personne publique sur un marché] ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport*

aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci ».

66. Dans le même sens, le Conseil de la concurrence avait affirmé en 1996 que « *le bon fonctionnement de la concurrence sur un marché (...) suppose (...) qu'aucun opérateur ne bénéficie pour son développement de facilités que les autres ne pourraient obtenir et d'une ampleur telle qu'elles lui permettent de fausser le jeu de la concurrence* » (avis n° [96-A-12](#) du 17 septembre 1996 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances du Sénat concernant les conditions de concurrence prévalant dans le système bancaire et de crédit français, p. 17 ; voir également avis n° [97-A-10](#) du 25 février 1997 relatif à une demande d'avis présentée par le Groupement des éditions et de la presse nautiques portant sur des questions de concurrence soulevées par la politique éditoriale du Service hydrographique et océanographique de la Marine, p. 14).
67. Dans son avis n° [08-A-13](#) du 10 juillet 2008 relatif à une saisine du syndicat professionnel UniCiné portant sur l'intervention des collectivités locales dans le domaine des salles de cinéma, le Conseil a également rappelé qu'« *une collectivité locale doit veiller à ne pas donner à son opérateur un avantage dont ne bénéficieraient pas ses concurrents présents sur le même marché. Les seuls avantages acceptables sont ceux nécessaires à la réalisation de la mission de service public confiée à cet opérateur et proportionnés à cette réalisation* ».
68. Ces principes sont à rapprocher de celui, exprimé par la jurisprudence européenne, selon lequel « *un système de concurrence non faussée, tel que celui prévu par le traité, ne peut être garanti que si l'égalité des chances entre les différents opérateurs économiques est assurée.* » (CJCE, arrêt précité du 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, pt 51). Le respect de « *l'égalité qui doit présider au libre jeu de la concurrence* »⁵ ne passe cependant pas par une uniformisation, au demeurant impossible en pratique, du statut des opérateurs publics et privés.
69. Le bon fonctionnement de la concurrence, en effet, « *n'implique pas nécessairement que tous les opérateurs se trouvent dans des conditions d'exploitation identiques* » (Conseil de la concurrence, avis précité n° [96-A-12](#) du 17 septembre 1996). Par ailleurs, « *le régime juridique des personnes publiques ne leur confère pas, par lui-même, un avantage anticoncurrentiel* » (Conseil d'État, rapport public 2002, « *Collectivités publiques et concurrence* », p. 268). A ce titre, notamment, les caractéristiques générales du statut fiscal et social des personnes publiques ne sont pas regardées comme porteuses, en elles-mêmes, de distorsions de concurrence au détriment des opérateurs privés.
70. Dans un avis contentieux du 8 novembre 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants* (n° 222208, publié au Lebon), le Conseil d'État a ainsi affirmé que « *Le régime fiscal applicable aux personnes publiques n'est (...) pas, par lui-même, de nature à fausser les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence* »⁶. Sur le plan social, le même avis précise, après avoir relevé les différences de régime existant entre les agents publics et les salariés de droit privé, que « *les différences qui existent en cette matière n'ont ni pour objet ni pour effet de placer les [personnes publiques] dans une*

⁵ Formule employée par la Cour de cassation dans un arrêt de 1936 (Cass. civ., 15 janvier 1936, *Cie des omnibus et tramways de Lyon*, Gaz. Pal. 1936, 1. 477).

⁶ L'avis se fonde notamment sur les dispositions de l'article 1654 du code général des impôts, qui prévoit que « *Les établissements publics, les exploitations industrielles ou commerciales de l'État ou des collectivités locales (...) doivent (...) acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations* ».

situation nécessairement plus avantageuse que celle dans laquelle se trouvent les entreprises privées et ne sont donc pas de nature à fausser la concurrence entre ces [personnes] et ces entreprises ».

71. Le Conseil de la concurrence a repris à son compte cette dernière analyse dans sa décision n° [04-D-52](#) du 9 novembre 2004 relative à une saisine du cabinet d'ingénierie Dupouy concernant des pratiques mises en œuvre par le laboratoire des ponts et chaussées de Clermont-Ferrand, rattaché au Centre d'études techniques de Lyon et par la direction départementale de l'équipement de Dordogne, en indiquant, à propos des établissements publics à caractère administratif, que *« les règles, différentes de celles applicables aux entreprises privées auxquelles ils sont soumis en matière de personnel et de droit du travail, n'ont ni pour objet ni nécessairement pour effet de les placer dans une situation plus avantageuse et ne sont donc pas de nature à fausser la concurrence »* (paragraphe 17).

Les risques d'atteintes au libre jeu de la concurrence

72. Si, de façon générale, le statut des personnes publiques ne fait pas obstacle par lui-même à ce qu'elles interviennent sur un marché, le libre jeu de la concurrence est en revanche susceptible d'être faussé lorsque ces personnes bénéficient de facilités ou d'avantages dont ne disposent pas leurs concurrents sur ce marché.

Politique de prix

73. Du point de vue des ressources, un risque de distorsion de concurrence existe par exemple lorsque l'opérateur public, bénéficiant pour l'exercice d'une mission de service public de moyens financiers, matériels et humains, est en mesure d'affecter une partie de ces moyens à ses activités relevant du champ purement concurrentiel et se trouve ainsi en position de pratiquer des prix inférieurs à ses coûts.
74. La nécessité, pour les opérateurs publics intervenant sur des marchés concurrentiels, de pratiquer des prix assurant une couverture des coûts a été soulignée à de nombreuses reprises par le Conseil de la concurrence.
75. Dans son avis n° [05-A-06](#) du 31 mars 2005 relatif à une demande d'avis de la Compagnie nationale des ingénieurs et experts forestiers bois (CNIEFEB), le Conseil a ainsi rappelé, s'agissant des prestations marchandes d'ingénierie forestière assurées par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), services déconcentrés de l'État, que *« les prix pratiqués doivent, en tout état de cause, couvrir l'ensemble des coûts affichés par une comptabilité de type analytique excluant l'utilisation de toute subvention croisée »*, ou encore, à propos de l'Office national des forêts, que *« la logique de tout établissement public industriel et commercial est de se comporter, dans le cadre de ses missions, comme une entreprise privée et de couvrir par ses ressources propres l'ensemble de ses charges (...) »* et que, s'agissant des activités concurrentielles de l'ONF, *« l'équilibre des comptes doit être la règle et les prix pratiqués doivent couvrir l'ensemble des coûts »* (voir également par exemple l'avis n° [94-A-15](#) du 10 mai 1994 relatif à une demande d'avis sur les problèmes soulevés par la diversification des activités d'EDF et de GDF au regard de la concurrence).
76. Plus récemment, l'Autorité a indiqué, dans son avis n° [13-A-14](#) du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire, que *« le jeu concurrentiel normal entre opérateurs est susceptible d'être faussé si des fonds publics ou les résultats d'exploitation excédentaires générés par [des] activités subventionnées sont utilisées pour financer des activités de transport soumises à la concurrence »* et qu' *« une telle orientation de*

ressources publiques pourrait (...) créer de graves distorsions de concurrence en faveur d'une entreprise ferroviaire qui profiterait d'un avantage concurrentiel artificiel qui ne serait pas fondé sur ses propres mérites, par exemple en adaptant indument sa politique commerciale pour proposer des prix artificiellement bas, que sa structure de coûts en services de transport ne pourrait normalement pas lui permettre » (paragraphe 55).

77. Sur un autre terrain, il faut relever que les facilités ou avantages de nature économique conférés à des opérateurs publics pourraient, le cas échéant, être qualifiés d'aides d'État au regard de la réglementation communautaire. Pour que des ressources allouées à un opérateur au titre de l'exercice d'une mission de service public puissent échapper à une telle qualification, il est notamment nécessaire, en vertu de la jurisprudence *Altmark* (CJCE, 24 juillet 2003, aff. C-280/00), que l'opérateur concerné soit chargé de l'exécution d'obligations de service public clairement définies, que les paramètres de calcul de la compensation financière afférente à ces obligations soient établis au préalable de façon objective et transparente et que cette compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les surcoûts occasionnés par l'accomplissement desdites obligations (voir, pour une analyse détaillée de ces conditions, la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, JOUE, 11 janvier 2012, paragraphes 42 et suivants). Seules les instances communautaires sont toutefois compétentes pour apprécier si des compensations de service public sont ou non constitutives d'aides d'État et il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur ce point (voir en ce sens la décision n° [04-D-02](#) du 10 février 2004 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Germain Environnement à l'encontre de l'Office National des Forêts, paragraphe 13).

Accès à des informations privilégiées

78. Un autre risque de distorsion de concurrence entre opérateurs publics et privés peut résulter d'une asymétrie d'accès à l'information. Les opérateurs publics peuvent en effet, dans le cadre notamment de l'exercice de leur mission de service public, avoir accès à des informations déterminantes pour la conquête du marché, dont leurs concurrents privés ne disposent pas.
79. Cette problématique a notamment été examinée par l'Autorité dans son avis n° [09-A-33](#) du 29 septembre 2009 relatif aux modalités de la vente de bois par l'Office national des forêts (ONF). Se prononçant sur une éventuelle fusion de l'ONF et de l'Inventaire forestier national (IFN), établissement public à caractère administratif ayant accès, dans le cadre de sa mission de service public, à d'importantes informations quantitatives et qualitatives sur la ressource forestière, l'Autorité a indiqué que la fusion envisagée pourrait « *présenter au regard du principe d'une concurrence non faussée un double risque : celui de l'accès direct de l'ONF à des données exhaustives et précises, qui actuellement ne sont pas à la disposition de l'ensemble des opérateurs (...), lui permettant une connaissance privilégiée du marché (...) et celui d'une connaissance des demandes de ses clients potentiels ou de ses concurrents, et donc de leurs besoins ou de leurs intentions* ». De même, dans son avis précité n° [13-A-14](#) du 4 octobre 2013, l'Autorité a souligné le « *risque majeur d'atteinte à la concurrence* » pouvant résulter de l'utilisation, par les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire, de certaines informations commercialement sensibles obtenues dans le cadre de l'exercice de leur mission de gestion d'accès au réseau (paragraphe 58).

Exercice de fonctions régulatrices

80. Enfin, le libre jeu de la concurrence peut encore être faussé lorsqu'une personne publique ayant la qualité d'opérateur économique sur un marché exerce par ailleurs, sur ce même marché, des fonctions de gestionnaire ou de régulateur lui conférant un avantage par rapport à ses concurrents. C'est à ce titre, par exemple, que le Conseil de la concurrence a indiqué, dans son avis précité n° [05-A-06](#) du 31 mars 2005, qu'« *une étanchéité totale doit exister entre les activités de gestion et de contrôle des aides publiques et les activités marchandes* » des DDAF.
81. De même, dans son avis n° [08-A-10](#) du 18 juin 2008 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle, le Conseil a considéré que la participation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) à l'instruction des demandes d'agrément présentées par les entreprises de formation professionnelle posait un problème de concurrence dès lors que cet agrément était nécessaire pour intervenir sur le marché considéré et que l'AFPA, association à financement public, était elle-même opérateur sur ce marché (paragraphe 72 et s.).
82. Plus récemment, l'Autorité a également estimé qu'il n'était pas souhaitable que les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité puissent être opérateurs sur le marché de l'effacement de consommation d'électricité compte tenu des pouvoirs de contrôle qu'ils détenaient ou étaient susceptibles de détenir sur ce marché (avis n° [13-A-25](#) du 20 décembre 2013 concernant l'effacement de consommation dans le secteur de l'électricité, paragraphes 113 et s.).

c) La mise en place de mesures préventives

83. Afin de prévenir la réalisation de pratiques anticoncurrentielles de la part des opérateurs publics et d'éviter, plus généralement, que ceux-ci ne faussent le libre jeu de la concurrence sur les marchés sur lesquels ils interviennent, le Conseil puis l'Autorité de la concurrence ont été régulièrement amenés à recommander l'adoption d'un certain nombre de mesures, notamment de transparence, au premier rang desquelles la mise en place d'une séparation comptable entre les différents types d'activités exercées par les opérateurs concernés.

Séparation comptable

84. Une telle séparation, qui repose sur l'établissement d'une comptabilité analytique propre à chaque type d'activité, est en effet la condition minimale pour s'assurer que les ressources et moyens qui sont alloués à l'opérateur pour l'exercice de sa mission de service public ne sont pas utilisés pour financer ses activités concurrentielles.
85. Le Conseil de la concurrence, dans son avis n° [96-A-10](#) du 25 juin 1996 relatif à une demande d'avis de l'Association française des banques concernant le fonctionnement des services financiers de La Poste au regard du droit de la concurrence, a ainsi indiqué que « *la mise en place d'un système de comptabilité analytique fiable et transparent et de comptes généraux séparés est (...) pour La Poste une impérieuse nécessité, dès lors que coexistent en son sein deux types d'activités de nature différente [mission de service public postal et activité bancaire] dont l'une d'elles est couverte par un monopole public* ».
86. Dans son avis n° [99-A-11](#) du 9 juin 1999 relatif à une demande d'avis de la Chambre professionnelle des transporteurs routiers de l'Isère sur la situation créée par l'octroi d'une aide financière à une régie départementale de transport par un conseil général, le Conseil de la concurrence a également souligné la nécessité « *que les régies de transports*

disposent d'une comptabilité analytique qui permette de connaître la rentabilité de leurs différentes activités et la part des subventions affectées à chacune de celle-ci, en distinguant plus particulièrement les activités qui ont été attribuées directement par une autorité organisatrice de celles qui entrent en concurrence avec une entreprise privée ».

87. C'est également en ce sens que le Conseil s'est prononcé, dans son avis précité n° [04-A-13](#) du 12 juillet 2004 relatif à la mise en place du Service Emploi-Entreprise : *« une séparation des comptes des activités en monopole ou liées aux missions de service public de celles ouvertes à la concurrence apparaît comme une condition nécessaire au respect des règles de concurrence. Cette séparation consiste, au minimum, à mettre en place une comptabilité analytique auditée par activité ».*
88. De même, dans son avis précité n° [05-A-06](#) du 31 mars 2005, le Conseil de la concurrence a indiqué que : *« (...) la comptabilité analytique de l'ONF doit permettre d'identifier clairement ces deux types d'activités [mission de service public et activités marchandes], et à l'intérieur des activités marchandes en concurrence, d'identifier chaque prestation et en particulier l'ingénierie forestière (...). Cette comptabilité doit justifier de la non-affectation à ces activités des dotations publiques perçues dans le cadre des activités en monopole de l'ONF ».* En 2009, l'Autorité a rappelé, à propos du même établissement public, que l'exigence d'une comptabilité analytique *« reste fondamentale pour s'assurer que les subventions budgétaires allouées à l'ONF ne servent pas à financer ses activités concurrentielles (...) »* (avis précité n° [09-A-33](#) du 29 septembre 2009).
89. Pour être pertinente, la mise en place d'une comptabilité analytique doit reposer sur une délimitation fine et précise des activités de service public et des activités concurrentielles exercées par les entités concernées. L'utilité de la mesure au regard du respect des règles de concurrence suppose également que cette comptabilité puisse être soumise au contrôle d'autorités indépendantes.
90. Il convient de relever que l'établissement d'une comptabilité analytique, dont le Conseil de la concurrence puis l'Autorité ont souligné à maintes reprises la nécessité, correspond dans certains cas à une exigence textuelle.
91. Une telle exigence résulte en particulier des dispositions de l'ordonnance n° 2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques. L'article 2 de cette ordonnance prévoit en effet que : *« I. - Sont soumis à l'obligation de tenir des comptes séparés (...) les organismes qui exercent des activités de production ou de commercialisation de biens ou de services marchands et qui, pour certaines de ces activités, soit sont chargés d'une mission de service public pour laquelle ils reçoivent une compensation, soit bénéficient de droits exclusifs ou spéciaux. / II. - (...) Les comptes séparés font ressortir les produits et les charges associés aux deux catégories d'activités (...) et la méthode retenue pour l'imputation ou la répartition des produits et des charges entre ces deux catégories d'activités en reflétant fidèlement la structure financière de ces organismes et leur organisation. ».*
92. De même, s'agissant des chambres de commerce et d'industrie, l'article L. 710-1 du code de commerce dispose que : *« (...) Chacun des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie tient une comptabilité analytique mise à la disposition des autorités de tutelle et de contrôle afin de justifier que les ressources publiques ont été employées dans le respect des règles de concurrence nationales et communautaires et n'ont pas financé des activités marchandes ».*

93. Si la mise en place d'une comptabilité analytique constitue une mesure nécessaire pour préserver le libre jeu de la concurrence, elle peut, dans certains cas, ne pas être suffisante. Il apparaît alors souhaitable de procéder à une séparation plus complète des activités, passant notamment, lorsque cela est possible, par une filialisation.

Séparation juridique

94. Le Conseil de la concurrence, dans son avis précité n° [94-A-15](#) du 10 mai 1994, avait par exemple considéré, à propos des activités de diversification d'EDF et de GDF, qu'« *une séparation étanche entre les activités liées au monopole et celles relatives à la diversification semble s'imposer* » et avait ainsi recommandé de filialiser l'ensemble des activités de diversification d'EDF et de GDF et de regrouper ces filiales au sein d'un holding unique pour chaque opérateur.
95. De même, le Conseil avait relevé, dans son avis relatif au fonctionnement des services financiers de La Poste (avis n° [96-A-10](#) du 25 juin 1996 précité), que « *L'amélioration de la qualité et la transparence de la comptabilité analytique (...) constituent donc des conditions nécessaires pour la mise en œuvre effective du droit de la concurrence. Pour autant, il n'est pas sûr que ces conditions soient suffisantes dans tous les cas. En revanche, une séparation juridique et comptable, financière et organisationnelle entre les activités sous monopole et les activités ouvertes à la concurrence serait de nature à permettre un contrôle effectif des comportements au regard du droit de la concurrence* ».

B. APPLICATION AU SECTEUR DE LA BLANCHISSERIE HOSPITALIÈRE : RÉPONSE AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE GEIST

96. La demande d'avis présentée par le GEIST comporte trois questions, qui ont trait à l'applicabilité du droit de la concurrence aux structures hospitalières publiques qui assurent des prestations de blanchisserie pour des tiers, ainsi qu'aux conditions dans lesquelles cette activité peut être compatible avec le libre jeu de la concurrence.
97. A titre liminaire, l'Autorité rappelle qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur le point de savoir si la prise en charge d'une telle activité par les structures considérées est légale dans son principe, cette question relevant de la seule appréciation des juridictions administratives (cf paragraphes 52 et suivants).
98. Il paraît néanmoins utile de relever à cet égard que la cour administrative d'appel de Nantes, dans un arrêt du 29 mars 2000 (*Centre hospitalier de Morlaix*, req. n° 97NT00451, mentionné aux tables du recueil Lebon), a jugé qu'un établissement public de santé ne pouvait assurer à titre onéreux un service de blanchisserie pour un établissement d'hospitalisation tiers, et ce en dépit de l'article L. 714-14 du code de la santé publique (devenu article L. 6145-7) prévoyant la possibilité pour les établissements publics de santé d'exercer une activité commerciale subsidiairement à leurs missions principales.

1. SUR LA PREMIÈRE QUESTION

99. La première question posée par le GEIST est la suivante : « *le droit de la concurrence aura-t-il à s'appliquer aux entreprises publiques du secteur des services hospitaliers lorsqu'elles interviennent en concurrence avec les entreprises du secteur privé ?* ».

100. Les développements qui figurent aux paragraphes 55 et s. du présent avis conduisent à répondre par l'affirmative à cette question. La réalisation de prestations de blanchisserie pour des tiers à titre onéreux constitue une activité économique qui entraîne l'application des règles du droit de la concurrence, et ce quel que soit le statut de l'opérateur qui exerce cette activité.
101. Le droit de la concurrence a donc bien vocation à s'appliquer en l'espèce aux blanchisseries hospitalières ou interhospitalières publiques, sous leurs différentes formes (régies, CHT, GCS, GIP), dès lors qu'elles n'exercent pas seulement leur activité pour satisfaire leurs propres besoins ou ceux de leurs membres mais proposent leurs services à des établissements de santé extérieurs, publics ou privés. La solution vaudrait également si les blanchisseries hospitalières venaient à proposer leurs services à des clients hors du secteur médical, bien que cette hypothèse ne semble pas avoir été rencontrée jusqu'à présent.
102. Les dispositions du code de commerce et du TFUE prohibant les ententes et les abus de position dominante pourraient ainsi, le cas échéant, être opposées à ces entités publiques au même titre qu'aux entreprises privées du secteur, sous réserve, pour les pratiques d'abus de position dominante, que la structure en cause puisse être regardée comme détenant une position dominante sur un marché pertinent préalablement délimité.
103. De façon plus générale, et conformément aux principes énoncés précédemment, l'exercice d'une activité commerciale de blanchisserie par les structures hospitalières en cause, à supposer qu'une telle activité soit légale dans son principe, doit s'effectuer dans des conditions compatibles avec le libre jeu de la concurrence.
104. A cet égard, il importe que ces blanchisseries hospitalières ou interhospitalières n'utilisent pas les ressources publiques et plus généralement les moyens dont elles disposent, qui sont liés à l'exercice d'une mission de service public – celle des établissements publics de santé dont elles gèrent la fonction linge – pour financer leur activité de blanchisserie « externe », sur laquelle elles sont en compétition avec les acteurs privés du secteur, c'est-à-dire avec les entreprises de blanchisserie industrielle.
105. Ceci implique notamment que les prestations de blanchisserie que ces structures proposent à des clients extérieurs le soient à des tarifs reflétant le coût réel desdites prestations. L'article R. 6145-48 du code de la santé publique prévoit d'ailleurs, à propos des prestations commerciales accessoires que les établissements publics de santé sont autorisés à prendre en charge en vertu de l'article L. 6145-7 précité, que : « *les prix opposables aux tiers, à l'exception de ceux afférents aux services exploités dans l'intérêt des personnels, ne peuvent en aucun cas être inférieurs aux coûts de revient des prestations (...)* ».
106. Il convient également de signaler que, s'agissant de prestations qui seraient proposées dans le cadre de la soumission à un marché public, le juge administratif, selon les principes dégagés par l'avis précité du Conseil d'État du 8 novembre 2000 *Société Jean-Louis Bernard Consultants*, pourrait le cas échéant exiger du candidat public qu'il justifie, d'une part, que le prix qu'il a proposé a été déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects de la prestation et, d'autre part, qu'il n'a bénéficié d'aucun avantage découlant de ressources ou de moyens attribués au titre d'une mission de service public.

2. SUR LA DEUXIÈME QUESTION

107. Le GEIST interroge ensuite l'Autorité sur le point suivant : « *les différences de structure entre une entreprise privée de location-entretien d'articles textiles et une blanchisserie*

hospitalière publique dans le cadre de la prestation de service de blanchisserie hospitalière sont-elles compatibles avec le libre jeu de la concurrence ? ».

108. A l'appui de cette question, le GEIST fait valoir que les blanchisseries hospitalières publiques sont susceptibles de bénéficier d'avantages par rapport à leurs concurrents privés en raison du statut de droit public de leur personnel, de la spécificité de leur régime fiscal ou encore des normes qui leur sont applicables.
109. Toutefois, comme cela a été expliqué aux paragraphes 68 et suivants, le bon fonctionnement de la concurrence sur un marché n'implique pas que tous les opérateurs qui interviennent sur celui-ci soient soumis aux mêmes conditions d'exploitation. En particulier, les caractéristiques du régime social et fiscal des opérateurs publics ne sont pas en elles-mêmes incompatibles avec le libre jeu de la concurrence, comme l'ont énoncé à plusieurs reprises l'Autorité et le Conseil d'État.
110. Ainsi, la circonstance que le personnel des blanchisseries hospitalières publiques puisse être constitué, en tout ou partie, d'agents publics, ne peut être regardée comme un avantage intrinsèque qui permettrait à ces blanchisseries de fausser le jeu de la concurrence au détriment des entreprises de blanchisserie industrielle, dont les salariés sont de droit privé.
111. Quant au régime fiscal, il convient de relever que, si les blanchisseries interhospitalières publiques sont susceptibles de bénéficier de certaines exonérations au titre des prestations qu'elles effectuent pour satisfaire les besoins de leurs membres⁷, l'activité qu'elles exercent dans le champ concurrentiel est normalement soumise à des obligations fiscales comparables à celles des blanchisseurs privés, ainsi que cela résulte de l'argumentation développée dans l'avis précité du Conseil d'État *Société Jean-Louis Bernard Consultants*.
112. Enfin, et contrairement à ce que soutient le GEIST, il n'apparaît pas que les blanchisseries hospitalières publiques pourraient bénéficier d'un quelconque avantage par rapport aux entreprises privées de location-entretien de linge au regard des normes qui régissent leur activité. Sur le plan environnemental, la réglementation applicable, en particulier celle sur les ICPE, est opposable de la même façon aux différents acteurs du secteur, indépendamment de leur nature publique ou privée. Quant à la norme précitée NF EN 14065, dite RABC, si le GEIST fait valoir qu'elle n'est pas systématiquement appliquée par les blanchisseries hospitalières publiques, il n'est pas établi qu'elle le serait davantage par les opérateurs du secteur privé et, en tout état de cause, cette norme est dépourvue de caractère obligatoire en l'état de la réglementation.
113. Par conséquent, et pour répondre à la question posée par le GEIST, les différences de structure ou de régime – lorsqu'elles existent – entre les blanchisseries hospitalières publiques et les entreprises privées de location-entretien de linge ne sont pas incompatibles avec le libre jeu de la concurrence, dès lors qu'elles ne peuvent être regardées comme conférant aux premières un avantage compétitif sur les secondes.

3. SUR LA TROISIÈME QUESTION

114. La troisième question de la saisine du GEIST est la suivante : « *quelles sont les éventuelles règles objectives (comptables, fiscales, sociales et environnementales) qui devraient être mises en œuvre par les blanchisseries hospitalières publiques pour garantir le respect du libre jeu de la concurrence ?* ».

⁷ C'est notamment le cas pour la TVA, en application de l'article 261 B du code général des impôts.

115. Comme cela a été indiqué précédemment, le principal risque de distorsion de concurrence pouvant résulter de l'intervention des structures en cause dans le secteur de la blanchisserie hospitalière est lié à la possibilité que ces structures détournent une partie des ressources publiques dont elles disposent pour financer leur activité relevant du champ concurrentiel, détournement pouvant notamment donner lieu à des pratiques tarifaires abusives.
116. Afin de prévenir un tel risque, il apparaît nécessaire, conformément à ce qui est mentionné aux paragraphes 83 et suivants du présent avis, que les établissements ou groupements concernés se dotent d'une comptabilité analytique permettant de distinguer, entre leurs différentes activités, l'activité de blanchisserie qu'ils exercent pour des clients tiers, en en faisant ressortir les charges et produits associés. La mise en place d'une telle comptabilité est en effet la condition minimale pour s'assurer de l'absence d'affectation de ressources publiques à ladite activité.
117. L'Autorité relève d'ailleurs que les établissements publics de santé sont soumis à l'obligation générale de tenir une comptabilité analytique, en vertu de l'article R. 6145-7 du code de la santé publique, et que l'article précité R. 6145-48 du même code prévoit que cette comptabilité doit servir de base à la détermination du coût de revient de leurs prestations commerciales accessoires. Ces dispositions ont ainsi vocation à s'appliquer aux prestations que les blanchisseries hospitalières exploitées en régie pourraient proposer à des clients tiers.
118. Quant aux blanchisseries interhospitalières, si elles ne sont pas directement concernées par les dispositions précitées, les principes dont s'inspirent ces dernières leur sont parfaitement applicables et devraient les conduire à mettre en place une séparation comptable entre leurs différentes activités ou, lorsqu'elles exercent uniquement une activité de blanchisserie, entre les prestations qu'elles réalisent pour le compte de leurs membres et celles qu'elles effectuent pour des tiers.
119. En dehors de ces éléments d'ordre comptable, il n'apparaît pas que d'autres règles, de nature fiscale, sociale ou environnementale, devraient être mises en œuvre. L'Autorité a en effet exposé, au titre de la question précédente, les raisons pour lesquelles il n'existait pas de risque particulier d'atteinte au libre jeu de la concurrence sur ces différents points.

Délibéré sur le rapport oral de M. Nicolas Le Broussois, rapporteur et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par Mme Claire Favre, vice-présidente, présidente de séance, Mmes Chantal Chomel et Séverine Larère, MM. Noël Diricq et Olivier d'Ormesson, membres.

La secrétaire de séance,
Béatrice Déry-Rosot

La vice-présidente,
Claire Favre