

Avis n° 2026-018 du 18 février 2026

Relatif à la procédure de passation, par la société ASF, d'un contrat portant sur la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations de distribution de carburants et d'énergies, d'IRVE Poids Lourds, de boutique et de restauration sur l'aire de Manzat située sur l'autoroute A89

L'essentiel

Le 19 mars 2025, la société concessionnaire d'autoroute ASF a lancé une procédure de consultation visant à attribuer un contrat d'exploitation d'installations annexes à caractère commercial situées sur le domaine public autoroutier concédé.

Il ressort de l'instruction que la procédure de passation est conforme à la réglementation en vigueur. Par ailleurs, s'agissant de la politique de modération tarifaire sur les carburants et l'électricité, la société ASF a utilisé une méthode de notation départageant correctement les offres des soumissionnaires du point de vue de la modération tarifaire. La société ASF a également prévu une sanction en cas de méconnaissance des obligations relatives à la politique de modération tarifaire. Cependant la pénalité retenue au cas d'espèce n'apparaît pas suffisamment dissuasive pour garantir le respect des engagements y afférents par le titulaire en ce qui concerne la distribution de carburants.

Par conséquent, et conformément à la doctrine qu'elle avait externalisée dans son dernier rapport sur les marchés et les contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, l'Autorité émet un avis défavorable à la procédure de passation.

Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par le ministre chargé de la voirie routière nationale le 27 janvier 2026 ;

Vu le code de la commande publique ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-25, L. 122-27, R. 122-41, R. 122-42, R. 122-44 et D. 122-46-1 ;

Vu l'arrêté modifié du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 19 février 2026 ;

Considérant les éléments qui suivent :

1. Rappel des faits

1. Le 19 mars 2025, la société concessionnaire d'autoroutes ASF (ci-après « la SCA ») a lancé, conformément aux articles L. 122-25 et R. 122-41 du code de la voirie routière, une procédure de consultation visant à attribuer un contrat portant sur la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations de distribution de carburants et d'énergies, d'IRVE Poids Lourds, de boutique et de restauration sur l'aire de Manzat située sur l'autoroute A89.
2. Lors de cette consultation, réalisée dans le cadre d'une procédure ouverte, deux candidats ont remis des offres en respectant la date limite fixée au 11 juillet 2025 pour le présent lot. À l'issue de la phase d'analyse, l'offre finale du soumissionnaire [...] a été retenue par la SCA.

2. Cadre juridique

3. Il résulte de l'article L. 122-24 du code de la voirie routière que les contrats, mentionnés à l'article L. 122-23 du même code, passés par le concessionnaire d'autoroute « *en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier concédé* », sont attribués à la suite d'une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions et sous réserve des exceptions définies par voie réglementaire.
4. Les articles L. 122-27 et R. 122-42 précisent que l'attributaire est agréé, préalablement à la conclusion du contrat, par le ministre chargé de la voirie routière nationale, après avis de l'Autorité, qui dispose d'un délai d'un mois à compter de la date de la saisine pour se prononcer. Cet avis porte sur le respect des règles mentionnées aux articles L. 122-24 et L. 122-25 du code précité, c'est-à-dire les règles de publicité et de mise en concurrence applicables.
5. Dans le cas des concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs, la passation et l'exécution des contrats mentionnés à l'article L. 122-23 précité sont régies, en vertu de l'article R. 122-41 du même code, par les titres II et III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la commande publique, sous réserve des adaptations qu'il prévoit.

3. Analyse

6. Il ressort de l'instruction que, s'agissant notamment des supports de publicité de l'avis de concession, des délais de réception des candidatures et des offres, des critères de sélection des offres devant obligatoirement être mis en œuvre au titre du 4° de l'article R. 122-41 précité (dont celui de modération tarifaire) et des conditions dans lesquelles les documents de consultation des entreprises ont été modifiés, la procédure de passation est conforme à la réglementation en vigueur.
7. S'agissant de la politique de modération tarifaire sur les carburants et l'électricité, il ressort du dossier transmis à l'Autorité que la SCA a utilisé une méthode de notation départageant correctement les offres des soumissionnaires du point de vue de la modération tarifaire et respecté l'exigence de pondération de ce critère fixée au d) du 4° de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière.

8. La sanction du manquement aux obligations relatives à la politique de modération tarifaire pour l'activité de distribution de carburants est en revanche insuffisante. Elle relève du dispositif général de sanction prévu à l'article 6.5.1 du Cahier des Charges des Installations Commerciales, et ne fait pas l'objet d'un dispositif spécifique de pénalité. Conformément à ces stipulations, le concessionnaire peut ainsi appliquer à l'exploitant une pénalité de « *mille (1 000) Euros par manquement et, le cas échéant, par jour de retard* » et que « *en cas de mise en demeure préalable, la pénalité n'est appliquée de plein droit qu'à compter de l'expiration du délai imparti. Au-delà de trente (30) jours après expiration du délai imparti, si la mise en demeure est restée sans effet, le montant de la pénalité est porté à 2 000 euros* ».
9. L'Autorité estime que ce dispositif forfaitaire est, au regard des volumes concernés, trop peu dissuasif pour garantir le respect des engagements de modération tarifaire pour la distribution de carburants. La pénalité de 1 000 euros ne représente que 5,7 % du chiffre d'affaires journalier prévisionnel relatif aux ventes de carburant.
10. Elle recommande au concessionnaire de fixer une pénalité proportionnelle au chiffre d'affaires, tenant compte des avantages réels qui résulteraient, pour le preneur, de l'application de tarifs plus élevés que ceux qu'il s'est engagé à pratiquer en application du contrat. Comme elle l'avait explicité dans son rapport sur les marchés et les contrats passés par les SCA relatifs à l'exercice 2024 (juin 2025)¹, il s'agit ainsi de tenir compte non seulement de l'écart entre les prix de vente réellement pratiqués et ceux que le sous-concessionnaire s'est engagé à ne pas dépasser, mais aussi des volumes de vente concernés par le non-respect de l'engagement. Dans son rapport, l'Autorité indiquait qu'une pénalité inférieure à 10% du chiffre d'affaires journalier devait être regardée comme insuffisamment dissuasive.
11. L'Autorité rappelle enfin que, dans ce même rapport, elle avait indiqué, d'une part, « *constat[er], après plusieurs exercices, que les pénalités en cas de méconnaissance des engagements tarifaires [n'étaient] pas toujours bien calibrées* », d'autre part, que, dans ces conditions, elle « *rendr[ait] désormais systématiquement des avis défavorables si elle [était] saisie de projets de contrats prévoyant une pénalité insuffisante* ».

¹ Rapport annuel sur les marchés et les contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes relatif à l'exercice 2024, pages 3 et 27-28 : <https://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2025/07/rapport-marches.pdf>

Adopte l'avis suivant :

L'Autorité émet un avis défavorable à la procédure de passation, par la société ASF, d'un contrat portant sur la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'installation de distribution de carburants et d'énergies, d'IRVE Poids Lourds, de boutique et de restauration sur l'aire de Manzat située sur l'autoroute A89. Cet avis est motivé par l'insuffisance de la sanction du manquement aux obligations relatives à la politique de modération tarifaire, qui ne permet pas de garantir le respect des engagements y afférents par le titulaire en ce qui concerne la distribution de carburants.

Le présent avis sera notifié au ministre chargé de la voirie routière nationale et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 18 février 2026.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;
Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Monsieur Charles Guené, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Président

Thierry Guimbaud