



Décision n° 03-D-27 du 4 juin 2003
relative à des pratiques de la maison de justice et du droit
du quartier Saint Christophe de Cergy-Pontoise (Val d'Oise)

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre enregistrée le 5 octobre 2000 sous le numéro F 1267 par laquelle Maître Patrick Desoeuvre, avocat au barreau du Val d'Oise, a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en œuvre par l'ordre des avocats du barreau du Val d'Oise ;

Vu la lettre enregistrée le 10 février 2003 sous le numéro 03/0016 M par laquelle Maître Patrick Desoeuvre a demandé le prononcé de mesures conservatoires ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002 pris pour son application ;

Vu le code de l'organisation judiciaire ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée par la loi 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution des conflits ;

Vu la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires ;

Vu la décision n° 01-D-73 du 6 novembre 2001 par laquelle le Conseil de la concurrence a renvoyé l'affaire à l'instruction et sursis à statuer ;

Vu les observations présentées par la partie saisissante, l'ordre des avocats du barreau du Val d'Oise, le directeur départemental de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement, Maître Patrick Desoeuvre et Maître Doyen entendus lors de la séance du 29 avril 2003 ;

Adopte la décision suivante :

I. - Constatations

1. Maître Patrick Desoeuvre, inscrit au barreau du Val d'Oise depuis janvier 1981, se plaint de l'installation d'une maison de justice et du droit (MJD) en face de son cabinet : celle-ci organise des consultations gratuites, ouvertes à tous, qui sont assurées par des avocats du barreau du Val d'Oise. Il estime que ces consultations constituent une pratique prohibée tant par les articles L. 420-1 et L. 420-5 du code de commerce que par les articles 81 et 82 du traité des communautés européennes et qu'elles sont, en outre, contraires à l'article L. 37-1 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 devenu l'article L. 442-8 du code de commerce ; il a assorti sa saisine d'une demande de mesures conservatoires tendant à l'arrêt de ces pratiques et à la suspension de la convention du 21 décembre 2000, relative aux consultations juridiques dans les maisons de la justice et du droit du Val d'Oise, passée entre le conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) du Val d'Oise et l'Ordre des avocats du barreau du Val d'Oise. Il s'est, en revanche, désisté, le 11 septembre 2001, de sa demande de dommages et intérêts ;

2. La maison de justice de Cergy-Pontoise constitue un établissement judiciaire régi par les articles 7-12-1-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire. Elle a été créée le 5 septembre 1990 ; sa convention constitutive prévoit qu'elle a, notamment, pour mission "*de donner aux citoyens et notamment aux plus démunis d'entre eux, les moyens de connaître leurs droits grâce à l'organisation de consultations juridiques dispensées par les avocats*". En application de cette convention, la maison de justice et du droit de Cergy-Pontoise qui s'est installée, depuis 1997, dans le quartier de Cergy Saint Christophe, assure, deux ou trois fois par semaine, des permanences (de deux heures ou deux heures trente chacune) au cours desquelles les avocats du barreau du Val d'Oise qui se sont portés volontaires donnent des consultations juridiques gratuites à destination du grand public.

3. Par une convention signée le 13 décembre 2000, le conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) du Val d'Oise, groupement d'intérêt public créé par l'article 54 de la loi susvisée du 10 juillet 1991, et l'Ordre des avocats du barreau de ce département ont convenu d'organiser la tenue de consultations juridiques gratuites dans les maisons de justice du département. Le CDAD s'engage à verser à l'Ordre, pour ces consultations, le tarif défini au décret n° 2000-4 du 4 janvier 2000 fixant la rétribution des consultations juridiques en matière d'accès au droit.

II. - Sur la compétence du Conseil de la concurrence

4. Aux termes de l'article L. 462-8 du code de commerce : "*Le Conseil de la concurrence peut déclarer, par décision motivée, la saisine irrecevable (.....) s'il estime que les faits invoqués n'entrent pas dans le champ de sa compétence*".

5. En vertu des principes définis par le tribunal des conflits dans sa décision Aéroports de Paris du 18 octobre 1999 et par la Cour de cassation dans son arrêt NAVSA du 16 mai 2000, les décisions par lesquelles les personnes publiques ou les personnes privées chargées d'une mission de service public assurent la mission de service public qui leur incombe au moyen de prérogatives de puissance publique relèvent de la compétence de la juridiction administrative pour en apprécier la légalité et, le cas échéant, pour statuer sur la responsabilité encourue par ces personnes.

6. L'aide à l'accès au droit, qui inclut l'aide à la consultation en matière juridique, constitue une mission de service public définie par la loi susvisée du 10 juillet 1991 modifiée. En vertu des articles 53 et 57 de cette loi, il appartient au conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) de déterminer les conditions dans lesquelles s'exerce l'aide à la consultation, au besoin par la conclusion de conventions avec les membres des professions judiciaires ou juridiques ou avec leurs organismes professionnels. Par ailleurs, en application des articles L. 7-12-1-1 et R. 7-12-1-3 du code de l'organisation judiciaire, les maisons de justice et du droit ont, notamment, pour mission de concourir à l'accès au droit dans les conditions définies par leur convention constitutive, laquelle doit, à l'issue d'une procédure spécifique fixée par l'article R. 7-12-1 du même code, être approuvée par le Garde des Sceaux. A titre transitoire, les MJD, telle celle de Cergy-Pontoise, créées avant la date d'entrée en vigueur du décret du 29 octobre 2001 modifiant le code de l'organisation judiciaire sont, dans la limite de trois ans à compter de cette date, habilitées en vertu de l'article 3 de ce décret à poursuivre les activités prévues dans leur convention constitutive jusqu'à l'expiration de la durée fixée par celle-ci.

7. En l'espèce, l'institution de consultations juridiques à destination de tout public résulte des dispositions du point I-B-a de la convention constitutive de la MJD de Cergy signée le 5 septembre 1990 par le préfet du Val d'Oise, le président du tribunal de grande instance, le procureur de la République, le président du conseil général, le bâtonnier de l'ordre des avocats du Val d'Oise et le commissaire central de police. La gratuité de ces consultations a ensuite été organisée par la MJD de Cergy-Pontoise en accord avec le barreau du Val d'Oise avant de faire l'objet de la convention du 13 décembre 2000 conclue entre le CDAD du Val d'Oise et

l'ordre des avocats de ce département. Dans ces circonstances, la décision de mettre en place les consultations gratuites litigieuses doit être regardée comme émanant des autorités publiques signataires de la convention constitutive de la MJD et du barreau du Val d'Oise, personne privée investie d'une mission de service public également signataire de cette convention, ainsi que de la MJD elle-même agissant au nom de l'État et du CDAD, personne publique qui, en raison de son objet comme de ses modalités d'organisation et de fonctionnement, assure la gestion d'un service public à caractère administratif. Cette décision, prise aux fins d'assurer la mission de service public de l'accès au droit confiée par la loi aux CDAD et aux MJD, au moyen des prérogatives de puissance publique dévolues à ces deux institutions en matière d'organisation du service public, constitue un acte administratif dont il n'appartient pas au Conseil de la concurrence d'apprécier la légalité.

8. Il n'appartient pas davantage au Conseil de la concurrence d'annuler ou de suspendre l'exécution des conventions administratives du 5 septembre 1990 et du 13 décembre 2000 ni, de façon générale, de prononcer la nullité de conventions ou clauses contractuelles sur la base de l'article L. 420-3 du code de commerce ni, comme le lui demande le plaignant, de relever et sanctionner une occupation irrégulière du domaine public sur le fondement de l'article L. 442-8 du même code.

9. Les pratiques de consultations gratuites effectuées par les avocats du barreau du Val d'Oise au sein de la MJD de Cergy-Pontoise, ayant été directement mises en œuvre pour l'exécution d'un acte de puissance publique relatif à l'organisation du service public de l'accès au droit, ne sont pas détachables de l'appréciation de la légalité de cet acte.

10. Au surplus, l'argument exposé par le saisissant, selon lequel la décision de signer les conventions du 5 septembre 1990 et du 13 décembre 2000 prise par le barreau du Val d'Oise devrait être regardée comme détachable de l'acte de puissance publique précité et facilitant des comportements individuels d'avocats de nature anti-concurrentielle allégués par le saisissant mais dont l'existence n'est soutenue par aucune pièce du dossier, ne peut être retenu puisque, dans une telle hypothèse, il conviendrait de faire application de l'article 19 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 qui attribue à la cour d'appel le soin de trancher les litiges nés des décisions prises par le conseil de l'ordre lorsqu'ils sont de nature à léser les intérêts professionnels d'un avocat ;

11. Il résulte de ce qui précède que la saisine au fond n'est pas recevable car elle ne relève pas de la compétence du Conseil de la concurrence. Par voie de conséquence, la demande de mesures conservatoires ne peut qu'être rejetée.

DÉCISION

Article 1^{er} : La saisine au fond présentée par Maître Patrick Desoeuvre enregistrée sous le numéro F 1267 est déclarée irrecevable.

Article 2 : La demande de mesures conservatoires enregistrée sous le numéro 03/0016 M est rejetée.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Colombani, par M. Nasse, vice-président, Mmes Mader-Saussaye et Perrot, MM. Bidaut, Charrière-Bournazel, Lasserre, et Piot, membres.

La secrétaire de séance,

Christine Charron

Le vice-président, présidant la séance,

Philippe Nasse