



Décision n° 90-D-48 du 11 décembre 1990
concernant l'exécution de la décision ministérielle n° 86-9 DC du 23 juillet 1986 prise à la suite de l'avis du 24 avril 1986 de la Commission de la concurrence relative aux pratiques des administrateurs des biens

Le Conseil de la concurrence,

Vu la lettre enregistrée le 24 novembre 1989 sous le numéro R 2 par laquelle le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget a saisi le Conseil de la concurrence du dossier relatif à l'exécution de la décision n° 86-9-DC du 23 juillet 1986;

Vu l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 modifiée, relative aux prix;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, modifiée, et notamment son article 14, ensemble le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986, modifié, pris pour son application;

Vu les observations présentées par la Confédération nationale des administrateurs de biens syndics de copropriété de France (C.N.A.B.);

Vu les observations présentées par le commissaire du Gouvernement;

Vu les autres pièces du dossier;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants de la Confédération nationale des administrateurs de biens syndics de copropriété (C.N.A.B.) entendus,

Retient les constatations (I) et adopte la décision (II) ci-après exposées :

I. - CONSTATATIONS

A. - L'injonction adressée à la Confédération nationale des administrateurs syndics de la copropriété de France (C.N.A.B.)

a) L'avis de la Commission de la concurrence

Dans son avis rendu le 24 avril 1986 à la suite d'une saisine ministérielle relative à la situation de la concurrence dans le secteur de l'administration des biens et l'expertise immobilière, la Commission de la concurrence a constaté de la part de la Confédération nationale des administrateurs de biens syndics de copropriété de France (C.N.A.B.) un certain nombre de pratiques contraires aux dispositions de l'article 50 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945.

C'est ainsi qu'elle a estimé que certaines dispositions de son règlement intérieur ne pouvaient qu'avoir pour effet de limiter la concurrence entre les adhérents et tombaient sous le coup de l'article 50 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 sans pouvoir bénéficier des dispositions de l'article 51-2° du même texte. Ces dispositions sont les suivantes :

- 'tout membre consulté sur une question relative à un bien administré par un autre membre ne peut émettre un avis avant d'avoir obtenu l'autorisation de son confrère';
- 'tout membre sollicité de prendre la gestion d'un bien déjà géré par un membre de la C.N.A.B. ne peut accepter l'offre qui lui est faite sans l'agrément préalable du confrère auquel il est appelé à succéder';
- 'il est interdit à tout membre de faire directement, ou par personne interposée, tout offre de services à la clientèle d'un autre membre ou de faire des offres d'avantages particuliers en vue d'obtenir une gestion de biens';
- 'afin, d'une part, de veiller au respect des principes d'honorabilité, de justice, de dignité et de courtoisie qu'impose la pratique de la profession, tant entre les membres de la C.N.A.B. que vis-à-vis des tiers et, d'autre part, de sanctionner les éventuelles infractions à ces principes, il est créé une chambre de discipline.'

A la suite de ces constatations, la Commission de la concurrence émettait l'avis 'qu'en égard aux circonstances de l'espèce, il y a lieu d'appliquer la sanction pécunière de 200 000 F à la C.N.A.B., et de lui enjoindre de modifier dans un délai de quatre mois les dispositions contenues dans le chapitre I B de son règlement intérieur ainsi qu'il a été précisé ci-dessus et de diffuser le règlement intérieur modifié à ses membres dans un délai maximum de deux mois suivant sa mise au point.'

b) La décision ministérielle

Le 23 juillet 1986, le ministre de l'économie adressait au président de la C.N.A.B. la décision n° 86-9-DC aux termes de laquelle, adoptant les considérants et le dispositif de l'avis de la Commission de la concurrence, il considérait qu'en incluant au chapitre premier de son règlement intérieur des clauses instaurant des exclusivités de clientèle contribuant à la fermeture du marché, cette organisation professionnelle avait contrevenu aux dispositions de l'article 50 de l'ordonnance susvisée sans pouvoir bénéficier des dispositions de l'article 51 du même texte.

Prenant acte de l'engagement de la C.N.A.B. de modifier dans un délai de quatre mois les dispositions critiquées et de diffuser à ses membres le règlement ainsi modifié, le ministre de l'économie décidait de ne pas prononcer de sanction pécunière à son encontre.

B. - Les nouvelles clauses

a) L'engagement initial

Par lettre du 10 juillet 1986, le président de la C.N.A.B. faisait savoir au ministre de l'économie 'qu'ayant pris bonne note des observations formulées par le rapporteur de la Commission de la concurrence sur certaines clauses du règlement intérieur', il s'engageait, d'une part, à modifier dans un délai de quatre mois les clauses par lesquelles :

- l'obligation est faite à un membre de l'organisation consulté sur une question relative à un bien administré par un autre membre de ne répondre à la sollicitation dont il est l'objet qu'après avoir obtenu l'accord de cet autre membre;

- l'interdiction est faite à un membre de faire directement des offres de service ou d'avantages particuliers à un client d'un autre membre;
- d'autre part, à diffuser aux adhérents dans un délai de deux mois le règlement intérieur après qu'il ait été modifié au cours d'une assemblée générale de la C.N.A.B. prévue pour le 18 octobre 1986.

En raison de cet engagement, le président de la C.N.A.B. demandait à bénéficier des circonstances atténuantes.

La décision ministérielle étant intervenue dans les termes ci-dessus rappelés, le président de la C.N.A.B. faisait parvenir le 22 septembre 1986 un projet des modifications envisagées au directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Le 26 décembre 1986, celui-ci lui répondait qu'il ne lui appartenait pas d'approuver ou de désapprouver la rédaction transmise mais qu'il lui semblait que certaines des dispositions envisagées pourraient être considérées comme anticoncurrentielles par la commission ou le futur Conseil de la concurrence, notamment en ce qu'elles contreviendraient au principe de la libre détermination par chacun des membres de sa propre politique commerciale et de ses relations avec ses confrères et avec sa clientèle.

De même, l'obligation de respecter des 'principes de délicatesse' en cas d'offres de services à la clientèle d'un autre membre était signalée comme risquant d'entraîner des interprétations restrictives de concurrence.

Ce courrier avait été précédé le 17 octobre 1986 d'un appel téléphonique des services de la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes au président de la C.N.A.B. pour lui faire part de certaines remarques, à la veille de l'assemblée générale extraordinaire.

b) Les modifications opérées

Au cours de l'assemblée générale extraordinaire tenue le 18 octobre 1986, la C.N.A.B. a procédé, dans le délai imparti par le ministre de l'économie, à un certain nombre de modifications.

L'ancien texte du préambule ainsi rédigé :

'La profession d'administrateur de biens est fondée sur le principe juridique du mandat et le postulat moral de la confiance, ce qui nécessite dans le cadre des lois et règlements en vigueur : sur le plan moral : le respect des engagements pris, la défense avec toute la conscience professionnelle désirable des intérêts confiés, en observant les règles de droiture et de probité conformes à la dignité de la profession', a été complété comme suit :

'... en observant les règles de droiture, de probité et de délicatesse à l'égard de tous conformes à la dignité de la profession.'

Au chapitre Ier 'Obligations des membres de la C.N.A.B., B. - Règles confraternelles' la clause prévoyant que : 'tout membre consulté sur une question relative à un bien administré par un autre membre ne peut émettre un avis avant d'en avoir obtenu l'autorisation de son confrère', a été remplacée par celle suivant laquelle 'tout membre consulté sur une question relative à un bien administré par un autre membre doit en prévenir son confrère'.

A été supprimée la clause prévoyant que 'tout membre sollicité de prendre la gestion d'un bien déjà géré par un membre de la C.N.A.B. ne peut accepter l'offre qui lui est faite sans l'agrément préalable du confrère auquel il est appelé à succéder, cet agrément ne pouvant être refusé qu'en cas de motifs légitimes'.

La clause prévoyant l'interdiction à tout membre de faire directement, ou par personne interposée, toute offre de services à la clientèle d'un autre membre ou de faire des offres d'avantages particuliers, en vue d'obtenir une gestion de biens, a été remplacée par la clause : 'Toute offre de services à la clientèle d'un autre membre doit respecter les principes de délicatesse qui constituent une des obligations auxquelles s'astreignent les membres de la confédération'.

Au chapitre III 'Discipline', à la clause fixant la compétence de la chambre de discipline pour statuer sur 'tout manquement aux principes de l'honneur, de la probité ou de la dignité de la profession, non déjà poursuivi par une chambre de discipline régionale', il a été ajouté : 'tout manquement aux principes de la délicatesse'.

II. - A LA LUMIERE DES CONSTATATIONS QUI PRECEDENT, LE CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Sur la compétence :

Considérant que, par application des dispositions combinées des articles 53 et 54 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 et de l'article 59 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, le Conseil de la concurrence est compétent pour se prononcer sur l'exécution d'une décision ministérielle prise, sur le fondement de l'ordonnance de 1945 précitée, à la suite d'un avis de la Commission de la concurrence;

Sur la procédure :

En ce qui concerne la portée de la saisine :

Considérant que le Conseil de la concurrence, statuant par application de l'article 14 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 susvisée, ne peut faire porter son contrôle que sur la conformité des dispositions adoptées par la Confédération nationale des administrateurs de bien syndics de copropriété de France aux termes de la décision n° 86-9-DC du 23 juillet 1986 comportant injonction; que s'il ne peut, de ce fait, ni prendre en considération des conditions nouvelles ni revenir sur la qualification des pratiques retenues par le ministre de l'économie, il lui appartient d'apprécier l'ensemble de l'exécution et notamment les modalités adoptées par cette organisation professionnelle pour modifier son règlement intérieur;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier, et notamment du compte rendu de l'assemblée générale extraordinaire du 18 octobre 1986, que l'insertion par celle-ci, au chapitre Ier des statuts de la C.N.A.B., de l'obligation de 'respecter les principes de délicatesse' en cas d'offres de services à la clientèle d'un confrère est au nombre des modalités d'exécution de l'injonction ministérielle qui obligeait cette organisation syndicale, compte tenu des motifs de l'avis de la commission de la concurrence, à abroger l'interdiction de telles offres, jusqu'alors inscrite dans ses statuts; que, de ce fait, la disposition dont il s'agit entre dans le champ d'application

du contrôle que doit exercer le conseil en vertu de l'article 14 précité de l'ordonnance du 1er décembre 1986;

En ce qui concerne le principe du contradictoire;

Considérant que, lorsqu'il vérifie le respect des injonctions, le Conseil de la concurrence n'est pas tenu de mesure en œuvre la procédure décrite à l'article 21 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 dès lors qu'est respecté le caractère pleinement contradictoire de la procédure, énoncé par l'article 18 du même texte;

Considérant qu'en l'espèce, le Conseil de la concurrence a notifié à la Confédération nationale des administrateurs de biens syndics de copropriété de France le rapport établi à la suite de la saisine ministérielle et lui a imparti pour présenter ses observations écrites un délai de deux mois pendant lequel cette organisation professionnelle a pu consulter les pièces du dossier; que l'affaire ayant été inscrite à une séance organisée conformément aux dispositions de l'article 25 du même texte, la C.N.A.B. a bénéficié, pour prendre connaissance des observations du commissaire du Gouvernement, d'un délai de 15 jours; qu'ainsi la procédure a été pleinement contradictoire;

Sur le fond :

En ce qui concerne la clause relative à la reprise par un membre de la C.N.A.B. de la gestion d'un bien préalablement géré par un autre membre

Considérant que la C.N.A.B. a supprimé la clause selon laquelle tout membre sollicité de prendre la gestion d'un bien géré par un autre adhérent ne peut accepter 'sans l'agrément préalable du confrère', clause considérée tant par la Commission de la concurrence dans son avis que par le ministre de l'économie dans sa décision comme pouvant avoir pour effet de restreindre la concurrence : que, sur ce point, la C.N.A.B. s'est conformée à l'injonction ministérielle ;

En ce qui concerne la clause relative aux conditions d'émission d'un avis sur un bien administré par un autre membre de la C.N.A.B.

Considérant que l'obligation de 'prévenir son confrère', imposée à un membre sollicité par un client d'un autre adhérent de donner un avis sur un bien géré par ce dernier, remplace celle d'obtenir son autorisation; que cette exigence, bien que moins contraignante que la précédente, maintient un droit d'intervention du professionnel chargé du bien sur la pratique d'un de ses concurrents, intervention pouvant avoir pour effet une harmonisation des réponses données, ce qui va précisément à l'encontre du but recherché par le demandeur d'avis;

Considérant que la C.N.A.B. n'est pas fondée, pour justifier la modification opérée, à invoquer ni la nécessité de mettre en garde le client sur la relativité d'un conseil, ni le souci de le protéger du danger que représenterait pour lui la demande de consultation adressée à un professionnel qui n'aurait pas reçu toutes les informations utiles; qu'en effet, l'injonction avait clairement pour but d'assurer l'indépendance des adhérents de la C.N.A.B. les uns par rapport aux autres;

En ce qui concerne la clause relative à l'interdiction de faire des offres de services à la clientèle d'un autre membre ou de faire des offres d'avantages particuliers pour obtenir une gestion de biens :

Considérant que l'interdiction faite à un membre d'offrir ses services à la clientèle d'un autre membre, édictée au chapitre Ier du règlement intérieur, a été remplacée par la possibilité d'offre de services soumise à la condition du respect de 'principes de délicatesse'; que ces dispositions, qui figurent sous le titre 'Règles confraternelles', concernent, non pas les rapports avec la clientèle, mais les relations entre les membres de la C.N.A.B.;

Considérant que l'introduction de cette restriction à l'autonomie de décision des membres de l'organisation professionnelle, d'ailleurs rédigée en termes très généraux, est de nature à limiter la concurrence entre eux par les prix et à entraver l'entrée sur le marché; que, dans ces conditions, l'argument tiré de ce que cette disposition n'a pas donné lieu à l'engagement de poursuites disciplinaires est inopérant;

Considérant qu'en modifiant comme elle l'a fait les deux clauses qui viennent d'être critiquées la C.N.A.B. n'a pas, sur ces deux points, respecté l'injonction contenue dans la décision ministérielle qui adoptait les motifs et le dispositif de l'avis rendu par la Commission de la concurrence;

Considérant que cette organisation professionnelle ne saurait valablement soutenir que les termes de l'injonction étaient imprécis, alors que la simple lecture de l'avis de la Commission de la concurrence, auquel s'est référé le ministre, lui donnait le sens des modifications exigées; que le fait que l'administration n'a répondu que tardivement à la demande d'information de la C.N.A.B. et la circonstance qu'elle n'a engagé la procédure d'enquête sur l'exécution de l'injonction qu'au mois d'août 1989 sont, en tout état de cause, sans influence sur la régularité des mesures que l'organisation professionnelle était tenue d'adopter dans le délai qu'elle s'était expressément engagée à respecter;

Considérant qu'il y a lieu, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions combinées des articles 53 et 54 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 et de l'article 59 de l'ordonnance du 1er décembre 1986.

Décide :

Article unique. - Il est infligé à la Confédération nationale des administrateurs de biens syndics de copropriété de France une sanction pécuniaire de 1 500 000 F.

Délibéré en section, sur le rapport de Mme M. Santarelli, dans sa séance du 11 décembre 1990, où siégeaient : M. Laurent, président MM. Béteille et Pineau, vice-présidents, MM. Blaise, Schmidt et Urbain, membres.

Le rapporteur général,
F. Jenny

Le président,
P.Laurent