N° 441005 – Fnaim du Grand Paris

9ème et 10ème chambres réunies

Séance du 15 décembre 2021
Lecture du 29 décembre 2021

CONCLUSIONS

Mme Céline Guibé, Rapporteure publique

A l'occasion de la vente d'un lot de copropriété, le syndic doit adresser au notaire chargé de recevoir l'acte un état daté indiquant, sous réserve de l'apurement des comptes, les sommes restant dues au syndicat par le copropriétaire cédant, les sommes dont le syndicat pourrait être débiteur à son égard ainsi que les sommes qui devraient incomber au nouveau propriétaire au titre de la reconstitution des avances et des provisions non encore exigibles[1].

Les honoraires perçus par le syndic au titre des prestations qu'il doit effectuer pour l'établissement de l'état daté font partie de ce que l'on désigne communément comme des « frais privatifs », c'est-à-dire, qu'ils sont, en vertu du b) de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis[2], mis à la charge du seul copropriétaire concerné. Constatant la forte disparité des honoraires facturés par les syndics pour cette prestation, le législateur a institué le principe de leur plafonnement à l'occasion de l'adoption de la loi du 24 mars 2014, dite loi « ALUR »[3], tout en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer leur montant maximum.

Ce n'est que près de 6 ans plus tard que le ministre de l'économie et des finances a, le 21 février 2020, adopté le décret portant application de ces dispositions[4] et fixé à 380 euros TTC le montant maximum des honoraires d'établissement de l'état daté. La Chambre FNAIM du Grand Paris, syndicat professionnel fédérant des membres assurant des prestations de syndic de copropriété, vous en demande l'annulation.

1. Elle a soulevé, à l'appui de sa requête, une question prioritaire de constitutionnalité visant les dispositions du b) de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965, dans leur rédaction issue de la loi ALUR, dont elle soutient qu'elles méconnaissent la liberté d'entreprendre ainsi que le principe d'égalité devant les charges publiques. Elle reproche en outre au législateur d'avoir méconnu l'étendue de sa compétence, dans des conditions affectant ces droits et libertés.

---

[1] Article 5 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967.
[2] Loi n° 65-557.
[3] Article 59 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
[4] Décret n° 2020-153.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ces dispositions, applicables au litige, n'ayant pas déjà été déclarées conformes à la Constitution et la question posée n'étant pas nouvelle, vous devrez vous interroger sur son caractère sérieux.

1.1. Au titre de la liberté d'entreprendre qui résulte de l'article 4 de la Déclaration de 1789, la jurisprudence du Conseil constitutionnel protège la liberté dans l'exercice d'une profession ou d'une activité économique, qui comprend la liberté de fixer ses tarifs (décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, cons. 21). Mais, comme vous le savez, le législateur peut y apporter des dérogations justifiées par l'intérêt général, pourvu que celles-ci soient proportionnées à l'objectif poursuivi.

Le Conseil constitutionnel a par exemple validé le plafonnement des honoraires des agents immobiliers chargés de trouver un locataire et de réaliser un état des lieux à un prix fixé par voie réglementaire en fonction du nombre de mètres carrés du logement, en prenant en compte l'objectif de renforcer la sécurité juridique des relations contractuelles et faire obstacle aux pratiques abusives (décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014). Il a également validé le plafonnement des frais d'intermédiation versés en cas d'acquisition d'un logement entrant dans le champ du dispositif dit « Pinel » afin de lutter contre certaines tarifications abusives conduisant au détournement de l'avantage fiscal accordé aux contribuables (décision n° 2020-861 QPC du 15 octobre 2020)[5].

En l'espèce, le plafonnement du prix facturé par les syndics en contrepartie de l'établissement d'un état daté a été conçu comme un dispositif de lutte contre les prix excessifs, puisqu'il répond, selon les travaux parlementaires, aux critiques d'associations de consommateurs et de copropriétaires, faisant état d'une grande disparité des honoraires réclamés et de leur déconnexion avec le service rendu[6]. Cette disparité est attestée par l'enquête réalisée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en 2018 auprès de 179 syndics, constatant des facturations variant entre 180 et 700 euros pour des prestations similaires. Deux facteurs, mis en évidence par l'Autorité de la concurrence dans son avis n° 20-A-01 du 14 janvier 2020 sur le projet de décret, expliquent cette situation. D'une part, le copropriétaire cédant n'est pas directement partie aux conventions portant sur de l'établissement l'état daté et les copropriétés n'ont pas d'incitation à en négocier le prix, s'agissant de dépenses ponctuelles qui ne sont pas imputables à l'ensemble des copropriétaires. Contrairement à ce que soutient la requérante, la circonstance que la désignation du syndic soit soumise au vote de l'assemblée générale des copropriétaires, sur la base de projets de contrats mentionnant les tarifs de l'ensemble des prestations fournies par ces derniers, n'est pas à même d'y remédier compte tenu du caractère marginal des dépenses en cause, peu aptes à susciter le débat. D'autre part, le copropriétaire cédant n'a pas d'autre choix que de s'adresser à son syndic pour l'établissement d'un état daté en cas de vente, qui est donc en mesure d'imposer ses prix vis-à-vis d'un consommateur captif.

---

[5] L'atteinte à la liberté d'entreprendre peut également être justifié par l'objectif de préservation de l'ordre public économique et de protection des consommateurs (décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, s'agissant du pouvoir d'injonction structurelle de l'Autorité de la concurrence).

[6] V. l'exposé des motifs de l'amendement n° 243 présenté en première lecture au Sénat, dont la dernière phrase du b) de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 est issue.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Sous l'angle de la proportionnalité, la requérante critique d'abord l'adéquation de la mesure choisie avec l'objectif poursuivi. S'appuyant sur l'analyse de l'Autorité de la concurrence, elle fait valoir que celle-ci conduira, en pratique, à un alignement des prix des syndics sur ce plafond. Certes, la pratique montre que les prix plafond se transforment, généralement, en prix minimum, mais cet inconvénient doit être relativisé au regard de l'objectif de la mesure, qui est d'empêcher les prix excessifs pour des prestations qui ne font l'objet, par nature, d'aucune concurrence sur les prix. Par ailleurs, si la requérante invoque le risque d'un renchérissement du prix des autres prestations privatives fournies par le syndic, comme les lettres de relance et de mise en demeure qui sont, à l'instar de l'état daté, mises à la charge du seul copropriétaire concerné, le ministre relève en défense que les alertes des associations de consommateurs ne concernaient que les états datés, du fait que les copropriétaires ne possèdent pas le niveau de technicité qui leur permettrait d'apprécier de façon éclairée, et, le cas échéant, de contester, le montant facturé pour ce type de prestation.

La requérante soutient également que le législateur a retenu un champ d'application trop large pour la mesure contestée, en y incluant les prestations fournies à un simple particulier comme à une grande entreprise. La situation de monopole du syndic lui permet toutefois de ne pas céder aux demandes de modération des prix exprimées par les copropriétaires cédants, quelle que soit leur taille, d'autant plus que l'état daté est établi au moment de la vente, c'est-à-dire, de la rupture de la relation entre le syndic et le copropriétaire. Si le principe d'un plafond unique fixé au niveau national est par ailleurs critiqué, aucun élément ne permet de penser que les coûts supportés par les syndics divergeraient profondément selon la situation géographique de l'immeuble vendu ou de la mutation concernée, s'agissant d'une prestation standardisée. Plus généralement, le plafonnement est limité à l'établissement des états datés, qui ne représente qu'une part très marginale de l'activité des syndics (sur la prise en compte de la part de l'activité du professionnel concernée par la mesure de régulation : v. décision n° 2020-861 QPC, pt. 12).

La requérante soutient encore que l'objectif poursuivi pourrait être atteint par des mesures moins contraignantes. Invoquant, une fois de plus, l'avis de l'Autorité de la concurrence, elle suggère une première mesure alternative consistant à intégrer les honoraires d'établissement de l'état daté dans le forfait de gestion courante, qui fait, en pratique, l'objet d'une réelle négociation entre le syndic et la copropriété. Cette alternative ne nous paraît pas acceptable, dans la mesure où elle ferait peser sur l'ensemble des copropriétaires une charge née de la décision individuelle d'un seul d'entre eux de vendre son lot, qui nous semble par nature privative. Et contrairement à ce que suggère l'Autorité, chaque copropriétaire n'a pas vocation à quitter la copropriété par la voie d'une mutation à titre onéreux, un certain nombre d'entre eux conservant leur lot jusqu'à leur décès ou choisissant de le transmettre par la voie d'une donation, le rythme des mutations des lots étant, en tout état de cause, extrêmement variable au sein d'une même copropriété. La deuxième mesure alternative suggérée par l'Autorité est celle de la fixation d'un prix de référence, accompagnée d'un partage des gains entre le copropriétaire cédant et la copropriété dans l'hypothèse où celle-ci obtiendrait du syndic un tarif inférieur à ce prix de référence. La complexité d'un tel dispositif, doublée de la faible probabilité que les copropriétés se saisissent de la faculté de négociation offerte, compte tenu de la modicité de l'enjeu à leur échelle, ne permet pas de le regarder comme une alternative sérieuse à la mesure retenue par le gouvernement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Sous l'angle de l'incompétence négative, la requérante reproche au législateur de n'avoir pas encadré l'action du pourvoi réglementaire, faute d'avoir précisé les modalités de calcul du plafond. Le législateur pouvait toutefois se contenter de prévoir le principe du plafonnement, et ce d'autant plus qu'il s'agissait d'une prestation simple et standardisée, dont le prix a classiquement vocation à être fixé en fonction des coûts encourus. Dans le cas du plafonnement des frais d'intermédiation pour la commercialisation des logements éligibles au dispositif « Pinel », le Conseil constitutionnel a écarté les critiques tenant à l'insuffisant encadrement du mécanisme par le législateur en relevant qu'il appartenait au pouvoir réglementaire de fixer le plafond à un niveau suffisamment élevé pour éviter les seules tarifications abusives (décision n° 2020-861 QPC, pt. 14).

1.2. Quant à la méconnaissance alléguée du principe d'égalité devant les charges publiques, relevons que, même si le Conseil constitutionnel n'a jamais jugé un tel grief inopérant à l'égard d'une mesure de réglementation des prix, celles-ci sont plus naturellement appréhendées sous l'angle de la liberté d'entreprendre, puisqu'il ne s'agit pas d'imposer une dépense – fiscale ou d'une autre nature - à l'entreprise, mais de plafonner les revenus qu'elle tire de son activité commerciale. En tout état de cause, la requérante ne développe aucune argumentation spécifique à l'appui de ce grief, de sorte que vous pourrez l'écarter au terme d'une analyse commune avec le précédent, le caractère excessif de la sujétion pesant sur les professionnels ne résultant pas du principe même d'un plafonnement, mais, le cas échéant, de son montant.

Si vous nous suivez, vous ne transmettrez donc pas la QPC soulevée au Conseil constitutionnel.

2. Venons-en à l'examen au fond de la requête.

1. Les trois moyens de légalité externe invoqués ne vous retiendront pas.

1.1. Le premier porte sur la régularité de la consultation du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI), appelé à rendre un avis sur le projet de décret en vertu de l'article 13-1 de la loi du 2 janvier 1970[7] réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce. Alors que la requête faisait état de l'absence de preuve de ce que le Conseil aurait été régulièrement consulté, se serait régulièrement réuni, aurait régulièrement délibéré et de ce que le décret adopté ne soulèverait pas de question nouvelle au regard de celui examiné par le Conseil, le ministre de l'économie a transmis en défense l'ensemble des éléments permettant de s'assurer de la régularité de cette consultation. Et c'est en vain que la requérante invoque en réplique les dispositions du décret du 10 mai 2017[8], pris avant que ce Conseil ne soit transformé par la loi ELAN du 23 novembre 2018 en simple organe consultatif, dont le mode de fonctionnement est désormais régi par les dispositions spéciales du décret du 10 avril 2019[9] ainsi que les dispositions de droit commun du CRPA.

[7] Loi n° 70-9.
[8] Décret n° 2017-1012.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1.2. Le deuxième moyen est tiré de ce que le pouvoir réglementaire ne pouvait instaurer un plafond d'honoraires unique, national et indépassable sans empiéter sur la compétence du législateur, auquel l'article 34 de la Constitution confie le soin de déterminer les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales. Mais, comme nous l'avons dit, le Conseil constitutionnel admet que le législateur fixe le principe d'un plafond tarifaire tout en renvoyant à un décret le soin d'en déterminer le montant.

1.3. Le dernier moyen de légalité externe est tiré de ce que tant le décret attaqué que les dispositions de la loi ALUR sur le fondement duquel il a été adopté auraient dû être notifiées à la Commission européenne en application du paragraphe 7 de l'article 15 de la directive 2006/123/CE, dite « directive services »[10]. Celui-ci impose aux Etats-membres de notifier toute nouvelle « exigence » au sens de l'article 15 – notion sur laquelle nous reviendrons dans quelques instants. Ce même paragraphe précise toutefois que la notification n'empêche pas les Etats membres d'adopter les dispositions en question. Il ne s'agit donc pas d'une notification préalable obligatoire, à la différence du régime applicable en matière d'aides d'état ou en matière d'aides techniques[11], invoqué par la requérante. Sa méconnaissance est donc sans incidence sur la légalité les dispositions adoptées, comme vous l'avez jugé dans un cas similaire dans votre décision *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie* du 13 mai 2016 (n° 384215, aux tables sur ce point, s'agissant de l'information prévue par la directive 2009/72/CE en matière d'obligations de service),.

2. Viennent ensuite quatre moyens tirés de la contrariété du décret attaqué et de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 avec le droit de l'Union européenne.

Selon la requérante, la mesure contestée méconnaît les objectifs des articles 15 et 16 de la directive services, ainsi que les libertés d'établissement et de prestation de services garanties par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

2.1. Commençons par l'examen de la compatibilité du décret au regard de l'article 15 de la directive services, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, étant précisé que la CJUE n'exclut pas qu'une disposition nationale puisse être examinée au regard tant de la liberté d'établissement que de la libre prestation de services (articles 15 et 16 de la directive)[12].

Le moyen soulevé est opérant, les services liés à l'immobilier entrant dans le champ d'application de la directive[13] et l'article 15 étant, en vertu de la jurisprudence de la CJUE,

---

[9] Décret n° 2019-298.

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

[11] Prévu par l'ancienne directive 98/34/CE. V. 9 mars 2016, Société Uber France et autre - Association Taxilibre et autre - Syndicat des artisans taxis de l'Essonne, n°s 388213 388343 388357, aux tables.

[12] V., à ce sujet, l'analyse de P. Cruz Villalon dans ses conclusions présentées le 16 novembre 2011 sur l'affaire C-357/10, Duomo Gpa Srl, points 31 à 35.

[13] V. considérant 33 de la directive. Celle-ci s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un Etat membre, à l'exception des services énumérés à son article 2, paragraphe 2.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

applicable aux situations purement internes à un Etat membre (arrêt du 30 janvier 2018, X et Visser, C-360/15 et C-31/16, point 110).

A la différence de l'article 14, qui énumère une série de restrictions à la liberté d'établissement, dénommées « exigences », qui ne sont jamais susceptibles d'être justifiées, l'article 15 énumère les exigences que les Etats-membres peuvent maintenir, après évaluation, si elles respectent les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité (paragr. 3). Figurent, dans cette seconde catégorie, le fait de subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de « *tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire* » (paragr. 2 g).

Si le décret attaqué ne concerne qu'une prestation réalisée à titre accessoire, les prix des prestations principales, qui génèrent l'essentiel du chiffre d'affaires des syndics, n'étant pas plafonnés, il ne nous semble pas possible d'en tirer argument pour écarter l'application de l'article 15. En effet, la directive ne distingue pas selon l'importance du service en cause et son article 4 définit les « exigences » de manière très générale comme « *toute obligation, interdiction, condition ou limite* » prévue [notamment par] un texte ou découlant de la jurisprudence, de pratiques administratives ou de règles professionnelles, à l'exception des normes issues de conventions collectives.

Vous n'aurez pas besoin, en tout état de cause, de vous prononcer sur ce point dans la mesure où les trois conditions énoncées au paragraphe 3 de l'article 15 de la directive pour permettre le maintien d'une exigence sont, en l'espèce, remplies.

La première condition interdit toute discrimination, directe ou indirecte, en fonction de la nationalité ou de l'emplacement du siège statutaire. En l'occurrence, le plafonnement s'applique indifféremment à l'ensemble des syndics, qu'ils soient ou non de nationalité française et que leur siège soit ou non en France. Et la requérante ne justifie en rien en quoi les prestataires établis dans un autre Etat-membre supporteraient, comme elle le prétend, des coûts structurellement plus élevés que leurs homologues français pour établir un état daté, cette opération résultant, pour l'essentiel, de simples traitements informatiques.

La condition de nécessité impose que l'exigence soit justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, c'est-à-dire, conformément à l'article 4, paragraphe 8 de la directive, une raison reconnue comme telle par la jurisprudence de la CJUE[14], ce qui inclut, notamment, la protection des destinataires des services. Or, comme nous l'avons dit à l'occasion de l'examen de la QPC, le plafonnement a pour objet de lutter contre les prix excessifs sur un segment de marché où aucune concurrence sur les prix ne peut s'exercer, du fait de la situation de monopole des prestataires et de la « captivité » des destinataire des services. Cette défaillance de marché constitue une justification classique, et admise par la CJUE (arrêt du 4 juillet 2019, Commission c/ RFA, C-377/17, points 69 et 70), de mesures de plafonnement tarifaire destinées à empêcher des prix excessifs.

[14] Relative aux articles 59 et 65 du TFUE (v. cons. 40 de la directive).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Quant à la condition de proportionnalité, celle-ci impose de vérifier que la mesure est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et que d'autres mesures moins contraignantes ne permettent pas d'atteindre le même résultat. Cet examen n'appelle pas de réponse différente de celle qui a été faite sous l'angle constitutionnel. Il convient seulement de s'assurer, en sus, de la proportionnalité du plafond effectivement fixé par le pouvoir réglementaire. Si la requérante soutient que celui-ci ne permet pas d'assurer la couverture des coûts encourus par les syndics pour l'établissement des états datés assortie d'une marge raisonnable, cette argumentation ne vous retiendra pas. Le ministre indique en défense que les professionnels n'ont pas été mesure de fournir des éléments de comptabilité analytique permettant d'évaluer le coût réel de l'établissement des états dotés. Il relève que celui-ci ne requiert aucune technicité particulière et implique l'utilisation du même logiciel que pour la réalisation de prestations facturables au temps passé, dont le coût horaire moyen s'établit, selon l'enquête réalisée par la DGCCRF en 2018 et 2019, à 101 euros TTC en métropole. Alors que l'étude commandée par trois fédérations professionnelles fait état d'un temps de travail de 2h30 pour produire l'état daté, le plafond de 380 euros retenu par le pouvoir réglementaire permet aux syndics de dégager, en moyenne, une confortable marge de 50% pour la prestation rendue.

La requérante soutient aussi que la mesure en litige va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, faute qu'un réexamen périodique en ait été prévu. Selon la CJUE en effet, l'appréciation de la conformité d'une régulation tarifaire avec le principe de proportionnalité est susceptible de varier dans le temps, en fonction du marché concerné et de l'évolution de celui-ci et il convient d'éviter que le maintien d'une des exigences visées à l'article 15 de la directive services revienne à pérenniser une entrave à la réalisation du marché intérieur (arrêt du 11 avril 2019, Repsol Butano SA, C-473/17, point 55). Le cas d'espèce nous semble toutefois spécifique, dès lors que le maintien de la réglementation est justifié par une défaillance de marché qui empêche, structurellement, la formation d'un prix concurrentiel, à la différence, par exemple de la réglementation des tarifs de l'électricité dont votre Assemblée a eu à connaître dans l'affaire *Société Engie* (18 mai 2018, n°s 413 414656, au rec.). Par ailleurs, même en l'absence de clause expresse, il appartient au pouvoir réglementaire, de vérifier périodiquement si une éventuelle révision du plafond s'impose, au regard, notamment, de l'évolution du niveau des coûts encourus pour fournir le service.

Le moyen tiré de la contrariété avec l'article 15 de la directive services doit donc être écarté.

2.2. Passons maintenant au moyen tiré de l'incompatibilité du décret avec l'article 16 de la directive services, relatif à la libre prestation de services.

En dépit de similarités, l'examen d'une mesure nationale au regard de l'article 16 ne constitue pas une réplique pure et simple de son examen au regard de l'article 15, dès lors que la définition de la condition de nécessité y est plus stricte : l'article 16 ne procède pas, en effet, à un renvoi aux raisons impérieuses d'intérêt général définies par la jurisprudence, mais limite les objectifs susceptibles de justifier une restriction aux raisons d'ordre public[15], de sécurité

[15] La notion d'ordre public retenue par la directive renvoie, selon son considérant 41, à cette notion telle qu'interprétée par la Cour de justice, et recouvre la protection contre une menace réelle et suffisamment grave,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

publique, de santé publique ou de protection de l'environnement – ce qui semble exclure, *a priori*, une justification fondée sur la protection des destinataires des services[16].

Le moyen n'en doit pas moins être écarté, dans la mesure où l'article 16 de la directive n'est pas applicable aux prestations de syndic. L'article 17, paragraphe 6 exclut l'application de l'article 16 « *aux matières couvertes par le titre II de la directive 2005/36/CE* [du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles] *ainsi qu'aux exigences en vigueur dans l'État membre où le service est fourni, qui réservent une activité à une profession particulière* ». Cette exception concerne, notamment, les services rendus par les membres de professions réglementées, en cas de déplacement du prestataire établi dans un autre Etat-membre vers le territoire de l'État membre d'accueil (arrêts du 17 décembre 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, points 34 et s. et du 2 septembre 2021, TP contre Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, points 27 et 28). Or l'accès à la profession de syndic est réglementé par la loi « Hoguet » du 2 janvier 1970[17]. Et l'article 8-1 de cette loi, qui permet aux ressortissants exerçant la même profession dans un autre Etat membre d'exercer leur activité de façon temporaire et occasionnelle en France après déclaration auprès de la chambre de commerce et d'industrie compétente, a été adopté pour la transposition du titre II de la directive 2005/36[18].

2.3. Reste, sur le terrain du droit de l'Union, les moyens tirés de la méconnaissance du droit primaire.

Vous pourriez vous interroger quant à la nécessité d'examiner la mesure attaquée au regard de l'article 49 du TFUE relatif à la liberté d'établissement dès lors que vous avez déjà effectué cet examen au regard de l'article 15 de la directive services. Si l'on en croit l'avocat général Nils Wahl (concl. sur l'arrêt Colegiul Medicilor Veterinari din Romania, 24 septembre 2017, C-297/16), bien que la Cour n'ait pas explicitement dit pour droit que les règles nationales qui entrent dans le champ d'application tant de la directive services que des articles 49 et 56 TFUE devaient uniquement être examinées au regard des dispositions de la directive, l'arrêt *Rina Services* du 16 juin 2015 a exactement cet effet (gde ch. C-593/13, point 40). Et il est vrai que l'on constate que la Cour s'abstient, en pratique, d'examiner une restriction au regard du droit primaire si elle l'a déjà passée au tamis de la directive.

En tout état de cause, vous devrez, compte tenu de l'inapplicabilité de l'article 16 de la directive services, examiner la conformité du décret attaqué à l'article 56 TFUE relatif à la libre prestation de services. Or, l'examen qui doit être effectué dans ce cadre est en tous

---

affectant l'un des intérêts fondamentaux de la société, et peut comprendre, en particulier, les questions touchant à la dignité humaine, à la protection des mineurs et des adultes vulnérables et au bien-être des animaux.

[16] Sauf à lire cette liste comme dépourvue de caractère limitatif. Sur les difficultés soulevées par cette restriction, v. les conclusions précitées de P. Cruz Villalon sur l'affaire C-357/10, Duomo Gpa Srl, points 54 et 55. V. aussi, A. Jeanne, « La libre prestation de services et la protection des consommateurs : une conciliation délicate », Europe n° 6, juin 2007, dossier 16. La CJUE n'a, à ce jour pas eu l'occasion de se prononcer sur ce point.

[17] 9° de l'article 1er.

[18] Article 21 de l'ordonnance 2008-507 portant transposition de la directive 2005/36, modifié en dernier lieu par l'ordonnance 2016-1809 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées, qui transpose la directive 2013/55 modifiant la directive 2005/36.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

points similaire, au fond, à celui qui doit être effectué au regard de l'article 49 TFUE comme au regard de l'article 15 de la directive services. En effet, sur le terrain du droit primaire, la CJUE admet qu'une restriction à la libre prestation de services puisse être justifiée, comme les restrictions à la liberté d'établissement, par une raison impérieuse d'intérêt général. Et l'examen de proportionnalité à laquelle elle se livre est le même que celui qui est imposé par l'article 15, paragraphe 3 de la directive (v. pour un exemple récent, l'arrêt du 11 fév. 2021 Katoen Natie Bulk Terminals et General Services Antwerp, C-407/19 et C-471/19 et la jurisprudence citée). Vous pourrez donc rejeter, au fond, les moyens soulevés.

3. Les deux moyens suivants, soulevés à titre subsidiaire, sont tirés de la méconnaissance de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965, dans sa rédaction issue de la loi ALUR.

La requérante se borne ici, pour l'essentiel, à reproduire ses précédentes critiques. Et, contrairement à ce qui est soutenu devant vous, le pouvoir réglementaire n'a pas méconnu l'habilitation du législateur, qui ne lui imposait pas, notamment, de prévoir des plafonds différenciés et modulables.

4. Les deux derniers moyens sont relatifs à la constitutionnalité du décret attaqué.

Dans la mesure où ils sont dirigés non contre le principe du plafonnement, mais contre le montant retenu par le pouvoir réglementaire, ils ne se heurtent pas à l'écran de la loi ALUR. Le moyen tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre et de la liberté du commerce et de l'industrie doit être écarté, dans la mesure où la mesure poursuivie est justifiée par un objectif d'intérêt général et que le plafond est fixé à un niveau suffisamment élevé pour éviter les seules tarifications abusives. Et, dans la mesure où il garantit la couverture des coûts moyens, assortie d'une marge raisonnable, vous pourrez également écarter le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

5. Pour finir, vous devrez vous prononcer sur les conclusions à fin d'abrogation, présentés par la requérante dans la foulée de votre décision de Section *ELENA* du 19 novembre 2021 (n° 437141 437142, au rec.).

Mais l'entrée en vigueur, au 1er juin 2020, de certaines des dispositions de l'ordonnance du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis ne rend pas illégal le décret attaqué. Cette ordonnance prévoit une mise en concurrence plus fréquente et impose un modèle de contrat de syndic et la fourniture d'une fiche d'information identifiant, notamment, les honoraires d'établissement de l'état daté. Ces éléments, qui n'éliminent pas la défaillance de marché que nous avons exposée il y a quelques instants, ne permettent pas de remettre en cause l'analyse effectuée quant à la nécessité et à la proportionnalité de la mesure contestée.

PCMNC à ce que la QPC ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel et au rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.