

N^{os} 390465, 390491

REPUBLIQUE FRANÇAISE

CONFEDERATION DE LA
CONSOMMATION, DU LOGEMENT ET
DU CADRE DE VIE

FEDERATION NATIONALE DE
L'IMMOBILIER

UNION DES SYNDICATS DE
L'IMMOBILIER

SYNDICAT NATIONAL DES
PROFESSIONNELS IMMOBILIERS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies)

Sur le rapport de la 9^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Simon Chassard
Rapporteur

Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon
Rapporteur public

Séance du 21 septembre 2016
Lecture du 5 octobre 2016

Vu les procédures suivantes :

1. Sous le n° 390465, par une requête, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 27 mai 2015, la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'article 1^{er} du décret du 26 mars 2015 définissant le contrat type de syndic de copropriété et les prestations particulières, prévus à l'article 18 1 A de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 modifiée fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, en tant qu'il insère un point 9 dans le contrat type prévu à l'article 18-1 A de la loi du 10 juillet 1965 sans prévoir que soit mentionné à ce point 9 le plafond des honoraires visés au a) de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 ;

2°) d'enjoindre au Gouvernement de prendre un décret mettant le contrat type en conformité avec les dispositions de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 dans un délai de trois mois à compter de sa décision, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2. Sous le n° 390491, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 28 mai et 28 août 2015, la Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels immobiliers demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 26 mars 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 ;
- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Simon Chassard, auditeur,
- les conclusions de Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Boré, Salve de Bruneton, avocat de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV) et à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), de l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) et du Syndicat national des professionnels immobiliers (SNPI) ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 27 septembre 2016, présentée par le garde des sceaux, ministre de la justice ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de la Fédération nationale de l'immobilier, de l'Union des syndicats de l'immobilier, du Syndicat national des professionnels immobiliers et de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie sont dirigées contre le même décret. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Le troisième alinéa de l'article 18-1 A de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, dans sa version issue de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dispose que : « *Le contrat de syndic respecte un contrat type défini par décret en Conseil d'Etat* ». Le texte de ce contrat type résulte du décret du 26 mars 2015 attaqué, qui a prévu son insertion sous forme d'annexe au sein du décret du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1965. Le contrat type comporte un préambule, suivi d'un ensemble de stipulations types réparties en douze points, eux-mêmes parfois subdivisés, et enfin une annexe établissant une liste non limitative des prestations incluses dans le forfait que perçoit le syndic.

3. La Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie demande l'annulation pour excès de pouvoir du point 9.1 du contrat type en tant qu'il ne prévoit pas que soit mentionné, dans les contrats de syndic, de plafond pour les frais de recouvrement des charges de copropriété. La Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels immobiliers demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'ensemble du décret. Ils doivent, toutefois, au vu des moyens qu'ils soulèvent, être regardés comme demandant seulement l'annulation du quatrième alinéa du préambule de ce contrat type, de tout ou partie de ses points 7.1.4, 7.1.5 et 8 et de certaines dispositions de son point 9, ainsi que son annulation en tant qu'il ne prévoit aucune mention des frais afférents à la gestion d'un compte bancaire séparé.

Sur le quatrième alinéa du préambule du contrat type :

4. Aux termes du quatrième alinéa du préambule du contrat type : « (...) / *Le syndic professionnel ne peut ni demander ni recevoir, directement ou indirectement, d'autres rémunérations, à l'occasion de la mission dont il est chargé au titre du présent contrat, que celles dont les conditions de détermination y sont précisées, y compris en provenance de tiers (article 6 du décret du 20 juillet 1072 précité)* ». Ces dispositions ont pour objet d'empêcher la perception, par un syndic, de revenus autres que ceux dont le syndicat de copropriétaires a convenu qu'ils seraient perçus par lui aux termes de son contrat. Elles n'ont donc pas pour effet, contrairement à ce que soutiennent les requérants, d'interdire toute rémunération en provenance de tiers, mais se bornent à imposer que le principe et les modalités de détermination d'une telle rémunération soient inscrites dans le contrat de syndic. Dès lors, le moyen de la Fédération nationale de l'immobilier, de l'Union des syndicats de l'immobilier et du Syndicat national des professionnels immobiliers tiré de ce que le préambule du contrat type serait illégal en ce qu'il interdit aux syndics de percevoir une rémunération en provenance de tiers ne peut qu'être écarté.

Sur les points 7.1.4 et 7.1.5 du contrat type :

5. Aux termes de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1965 : « I. - *Indépendamment des pouvoirs qui lui sont conférés par d'autres dispositions de la présente loi ou par une délibération spéciale de l'assemblée générale, le syndic est chargé, dans les conditions qui seront éventuellement définies par le décret en Conseil d'État prévu à l'article 47 ci-dessous: / (...) / - de soumettre au vote de l'assemblée générale, à la majorité de l'article 25, la décision de confier les archives du syndicat des copropriétaires à une entreprise spécialisée aux frais dudit syndicat. Une telle décision ne peut donner lieu à aucune rémunération complémentaire au profit du syndic; / (...) / - de proposer, à compter du 1^{er} janvier 2015, lorsque le syndic est un syndic professionnel, un accès en ligne sécurisé aux documents dématérialisés relatifs à la gestion de l'immeuble ou des lots gérés, sauf décision contraire de l'assemblée générale prise à la majorité de l'article 25 de la présente loi. Cet accès est différencié selon la nature des documents mis à la disposition des membres du syndicat de copropriétaires ou de ceux du conseil syndical. / (...) ».* En application de ces dispositions, le point 7.1.4 du contrat type prévoit que, lorsque l'assemblée générale des copropriétaires décide de dispenser le syndic de la gestion de ses archives ou de la mise à disposition d'un accès en ligne des documents relatifs à la gestion de l'immeuble ou des lots, « la prestation considérée n'est pas incluse dans le forfait ». Le point 7.1.5 prévoit par ailleurs que, dans ces deux hypothèses, la rémunération forfaitaire versée au syndic au titre de la gestion courante est réduite d'une somme convenue entre les parties ou correspondant à la valeur de la prestation facturée au syndicat par le tiers qui s'est substitué au syndic. Si les requérants soutiennent que ces dispositions seraient illégales en tant qu'elles ne prévoient pas de majoration du forfait versé au syndic lorsque l'assemblée des copropriétaires décide de mettre un terme à l'externalisation de la conservation des archives ou revient sur une précédente décision de ne pas mettre en place un accès en ligne sécurisé aux documents dématérialisés relatifs à la gestion de l'immeuble, elles ne font nullement obstacle à ce qu'en cas de réintégration des prestations au forfait de gestion courante, ce dernier se trouve rehaussé à due concurrence des sommes qui en avaient été déduites dans un premier temps, de sorte que le syndic soit toujours rémunéré pour les prestations qu'il réalise effectivement. Par suite, le moyen de la Fédération nationale de l'immobilier, de l'Union des syndicats de l'immobilier et du Syndicat national des professionnels immobiliers ne peut qu'être écarté.

Sur le point 8 du contrat type :

6. Aux termes du point 8 du contrat type : « Dans le respect du caractère non professionnel de leur mandat, le syndic bénévole et le syndic désigné en application de l'article 17-1 de la loi du 10 juillet 1965 peuvent percevoir le remboursement des frais nécessaires engagés outre une rémunération au titre du temps de travail consacré à la copropriété ». Les dispositions de l'article 17-2 de la loi du 10 juillet 1965 prévoient que « *tout syndic non professionnel, bénévole ou coopératif, doit être copropriétaire d'un ou plusieurs lots ou fractions de lots dans la copropriété qu'il est amené à gérer* ». En limitant aux seuls copropriétaires d'un ou plusieurs lots dans la copropriété concernée la possibilité d'exercer la fonction de syndic à titre non professionnel, le législateur n'a pas entendu interdire l'octroi à ces copropriétaires d'une rémunération allouée à titre de dédommagement du temps qu'ils consacrent à la gestion de la copropriété. En conséquence, le moyen de la Fédération nationale de l'immobilier, de l'Union des syndicats de l'immobilier et du Syndicat national des professionnels immobiliers tiré de ce que les mots « outre une rémunération au titre du temps de travail consacré à la copropriété » seraient entachés d'illégalité ne peut qu'être écarté.

Sur le point 9 du contrat type :

7. L'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 dispose que : « *Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 10, sont imputables au seul copropriétaire concerné: / a) Les frais nécessaires exposés par le syndicat, notamment les frais de mise en demeure, de relance et de prise d'hypothèque à compter de la mise en demeure, pour le recouvrement d'une créance justifiée à l'encontre d'un copropriétaire ainsi que les droits et émoluments des actes des huissiers de justice et le droit de recouvrement ou d'encaissement à la charge du débiteur; / b) Les honoraires du syndic afférents aux prestations qu'il doit effectuer pour l'établissement de l'état daté à l'occasion de la mutation à titre onéreux d'un lot ou d'une fraction de lot. Les honoraires ou frais perçus par le syndic au titre des prestations susmentionnées ne peuvent excéder un montant fixé par décret ; / (...)* ». Aux termes du premier alinéa du point 9 du contrat type : « *Le coût des prestations suivantes est imputable au seul copropriétaire concerné et non au syndicat des copropriétaires qui ne peut être tenu d'aucune somme à ce titre* ». Le point 9 comprend ensuite les subdivisions 9.1 « Frais de recouvrement », 9.2 « Frais et honoraires liés aux mutations » et 9.3 « Frais de délivrance des documents sur support papier », qui établissent la liste des prestations concernées. Pour chacune de ces prestations, le contrat type prévoit la mention du coût proposé par le syndic au sein du contrat qu'il soumet au syndicat des copropriétaires.

En ce qui concerne les conclusions de la Fédération nationale de l'immobilier, de l'Union des syndicats de l'immobilier et du Syndicat national des professionnels immobiliers :

8. En premier lieu, aux termes de l'article 1165 du code civil : « *Les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes ; elles ne nuisent point au tiers (...)* ». Il résulte de ces dispositions qu'un contrat passé entre un syndicat de copropriétaires et son syndic ne peut, sauf disposition législative contraire, mettre directement des dépenses à la charge des copropriétaires et ne peut créer d'obligations qu'au syndicat lui-même. Il résulte, par ailleurs, des dispositions de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 citées au point 7 ci-dessus que, par dérogation au principe général de répartition des charges de copropriété prévu à l'article 10 de la même loi, certains frais et honoraires exposés par le syndicat sont, après avoir été engagés par lui, imputables au seul copropriétaire concerné. Ces dispositions, en conséquence, ne sauraient être regardées comme ayant pour objet de laisser à la charge du syndic ces frais et honoraires si ce copropriétaire est définitivement insolvable. Il suit de là qu'il y a lieu d'annuler, au sein du premier alinéa de l'article 9 du contrat type, les mots « et non au syndicat des copropriétaires qui ne peut être tenu d'aucune somme à ce titre ».

9. En second lieu, le paragraphe II de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1965 dispose que : « *Préalablement à l'établissement de l'acte authentique de vente d'un lot ou d'une fraction de lot ... le notaire notifie au syndic de la copropriété le nom du candidat acquéreur ... ainsi que le nom de leurs conjoints ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité. / Dans un délai d'un mois, le syndic délivre au notaire un certificat datant de moins d'un mois attestant: / 1o Soit que l'acquéreur ... leurs conjoints ou partenaires liés à eux par un pacte civil de solidarité ne sont pas copropriétaires de l'immeuble concerné par la mutation ; / 2o Soit, si l'une de ces personnes est copropriétaire de l'immeuble concerné par la mutation, qu'elle n'a pas fait l'objet d'une mise en demeure de payer du syndic restée infructueuse depuis plus de quarante-cinq jours. / (...)* ». Le point 9.2 du contrat type prévoit que le coût d'établissement du certificat établi par le syndic en application de ces dispositions est supporté par le seul

copropriétaire concerné, qui ne peut être que le vendeur du lot en question, même si le contrat type n'apporte pas cette précision. Or, aux termes de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1965, les copropriétaires sont tenus de participer aux charges de la copropriété « proportionnellement aux valeurs relatives des parties privatives comprises dans leurs lots », sans que l'article 10-1 de cette loi ne prévoient de dérogation à ce principe s'agissant du coût du certificat prévu par l'article 20 du même texte. Il suit de là que le point 9.2 du contrat type, en tant qu'il impute le coût d'établissement du certificat prévu par le II de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1965 au copropriétaire concerné, a méconnu l'article 10 du même texte et les compétences du législateur, qui seul pouvait prévoir, par dérogation à cet article, l'imputation d'une catégorie de charges uniquement au copropriétaire concerné. En conséquence, il y a lieu d'annuler les mots « Délivrance du certificat prévu à l'article 20 II de la loi du 10 juillet 1965 » au sein de la liste de frais et honoraires fixée au point 9.2 du contrat type.

En ce qui concerne les conclusions de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie :

10. La Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie demande l'annulation du point 9.1 du contrat type en tant que celui-ci ne prescrit pas l'insertion, au sein des contrats de syndic, de la mention d'un plafond pour les frais de recouvrement, tel qu'il serait fixé par décret. Elle estime, en effet, qu'un tel plafonnement par décret est prévu par l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965, cité au point 7 ci-dessus.

11. Il résulte des termes de la seconde phrase du b) de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 cité au point 7 ci-dessus, éclairés par les travaux préparatoires de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dont cette phrase est issue, que le plafonnement par décret qu'elle prévoit concerne tant les frais de recouvrement des charges impayées mentionnés au a) de cet article que les honoraires d'établissement de l'état daté mentionnés à son b). S'il ressort du point 9.2 du contrat type que celui-ci, après la mention des honoraires du syndic afférents aux prestations qu'il effectue pour l'établissement de l'état daté à l'occasion de la mutation à titre onéreux d'un lot ou d'une fraction de lots, comporte entre parenthèses les mots suivants : « (Nota. – Le montant maximum applicable aux honoraires d'établissement de l'état daté, fixé en application du décret prévu à l'article 10-1 b de la loi du 10 juillet 1965 s'élève à la somme de ...) », il apparaît en revanche que le point 9.1 du contrat type ne prévoit aucune mention relative au plafonnement des frais de recouvrement des charges impayées. Néanmoins, dès lors que les dispositions de l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 et du décret fixant ledit plafond imposent par elles-mêmes que les frais de recouvrement des charges impayées comme les honoraires d'établissement de l'état daté fassent l'objet d'un plafonnement, la circonstance que le point 9.1 du contrat type ne fasse pas mention du plafond des frais de recouvrement, pour regrettable qu'elle soit, n'est pas de nature à entacher le point 9.1 d'illégalité.

Sur l'omission, au sein du contrat type, d'une mention afférente aux frais afférents à la gestion du compte bancaire séparé du syndicat :

12. La Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels immobiliers soutiennent que le contrat type annexé au décret attaqué est illégal en ce qu'il ne fait apparaître aucune mention des frais

afférents à la gestion du compte bancaire séparé du syndicat. Le troisième alinéa de l'article 21 de la loi du 10 juillet 1965, en vigueur jusqu'au 6 novembre 2015, disposait que : « / (...) *Au cas où l'assemblée générale est appelée à se prononcer sur la désignation d'un syndic, celle-ci est précédée d'une mise en concurrence de plusieurs projets de contrat de syndic, faisant notamment état des frais afférents au compte bancaire séparé, effectuée par le conseil syndical (...)* / ». Ces dispositions imposaient l'inscription, dans le contrat type annexé au décret attaqué, d'une mention relative aux frais afférents au compte bancaire séparé. Les requérants sont donc fondés à soutenir que l'omission de cette mention entache le contrat type d'incompétence négative. Il y a lieu de l'annuler en tant qu'il n'a pas prévu, à la date où a été pris le décret attaqué, une telle mention. Néanmoins, les dispositions du troisième alinéa de l'article 21 de la loi du 10 juillet 1965 qui prévoyaient cette mention ont été abrogées par l'article 88 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et cet alinéa n'impose plus, dans sa rédaction issue de cette loi, la mention des frais afférents au compte bancaire séparé. Partant, le pouvoir réglementaire n'a pas l'obligation, en exécution de la présente décision, de modifier le contrat type annexé au décret attaqué.

Sur les conséquences des illégalités relevées aux points 8, 9 et 12 de la présente décision :

13. Le garde des sceaux, ministre de la justice, conclut dans le dernier état de ses écritures à ce que d'éventuelles annulations prononcées par le Conseil d'Etat ne prennent effet que dans l'avenir et à ce que les effets des stipulations des contrats de syndic qui auraient fait application des dispositions ainsi annulées soient préservés, jusqu'au renouvellement de l'ensemble de ces contrats. La Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels immobiliers concluent, pour leur part, au report dans le temps des effets de l'annulation, qu'ils demandent par ailleurs, d'une partie du premier alinéa du point 9 et d'une partie du point 9.2 du contrat type, en tant que cette annulation serait regardée comme privant les syndics de tout débiteur pour des sommes qu'ils auraient engagées. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que la disparition rétroactive des dispositions dont l'illégalité est constatée aux points 8, 9 et 12 ci-dessus entraînerait, eu égard aux motifs qui la fondent, des conséquences manifestement excessives, eu égard aux intérêts en présence et aux inconvénients que présenterait une limitation dans le temps des effets de leur annulation. En conséquence, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées en vue d'une telle limitation.

14. Il résulte de ce qui précède que la Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels immobiliers sont fondés à demander l'annulation du contrat type annexé au décret attaqué en tant seulement, premièrement, que le point 9.1 de ce contrat type contient les mots « et non au syndicat des copropriétaires qui ne peut être tenu d'aucune somme à ce titre », deuxièmement, que son point 9.2 a prévu d'imputer le coût d'établissement du certificat prévu à l'article 20 II de la loi du 10 juillet 1965 au seul copropriétaire concerné et, enfin, en tant qu'il a omis de prévoir la mention des frais de tenue d'un compte bancaire séparé. Le surplus de leurs conclusions aux fins d'annulation doit être rejeté. Il résulte de ce qui est dit au point 11 que la requête de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie doit être rejetée, y compris ses conclusions aux fins d'injonction.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à la Fédération nationale de l'immobilier, de l'Union des syndicats de l'immobilier et du Syndicat national des professionnels immobiliers de la somme globale de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, les dispositions de cet article font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans l'instance n° 390465, une somme à verser à ce titre à la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie.

DECIDE :

Article 1^{er} : Au premier alinéa du point 9 du contrat type annexé au décret du 26 mars 2015, les mots : « et non au syndicat des copropriétaires qui ne peut être tenu d'aucune somme à ce titre » sont annulés. Au point 9.2 du même contrat type, les mots : « Délivrance du certificat prévu à l'article 20 II de la loi du 10 juillet 1965 » sont annulés en tant qu'ils figurent à l'article du contrat type relatif aux frais et honoraires imputables aux seuls copropriétaires concernés. Le même contrat type est annulé en tant qu'il omet de comporter la mention des frais afférents à la tenue d'un compte bancaire séparé.

Article 2 : L'Etat versera à la Fédération nationale de l'immobilier, à l'Union des syndicats de l'immobilier et au Syndicat national des professionnels immobiliers la somme globale de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la Fédération nationale de l'immobilier, de l'Union des syndicats de l'immobilier et du Syndicat national des professionnels immobiliers est rejeté.

Article 4 : La requête de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie est rejetée.

Article 5 : Les conclusions du garde des sceaux, ministre de la justice, tendant à ce que les annulations prononcées par le Conseil d'Etat ne prennent effet que dans l'avenir et à ce que les effets des stipulations des contrats de syndic qui auraient fait application des dispositions ainsi annulées soient maintenus jusqu'au renouvellement de ces contrats sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la Fédération nationale de l'immobilier, à l'Union des syndicats de l'immobilier, au Syndicat national des professionnels immobiliers, à la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, au Premier ministre, au garde des sceaux, ministre de la justice, au ministre de l'économie et des finances et à la ministre du logement et de l'habitat durable.

