

Autorité
de la concurrence

**Décision n° 26-D-01 du 27 janvier 2026
relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la
certification de logements**

L’Autorité de la concurrence (vice-président statuant seul),

Vu la lettre enregistrée le 5 avril 2024 sous le numéro 24/0033 F, par laquelle la société Prestaterre a saisi l’Autorité de la concurrence de pratiques mises en œuvre dans le secteur de l’évaluation de la conformité de projets de constructions de logements et de bâtiments tertiaires ;

Vu le complément de saisine de la société Prestaterre du 23 avril 2025 ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, et notamment son article 101 ;

Vu le livre IV du code de commerce, et notamment ses articles L. 420-1 et L. 462-8 ;

Vu la décision n° 25-JU-07 du 17 novembre 2025 par laquelle le président a désigné M. Thibaud Vergé, vice-président, pour adopter seul la décision qui résulte de l’examen de la saisine enregistrée sous le numéro 24/0033 F ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, le rapporteur général adjoint, les représentants de la société Prestaterre et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l’Autorité de la concurrence du 15 décembre 2025 ;

Adopte la décision suivante :

Résumé¹

La société Prestaterre (ci-après « Prestaterre »), organisme d'évaluation de conformité (OEC) intervenant dans la certification de logements, a saisi l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») de pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'évaluation de la conformité de projets de constructions de logements et de bâtiments tertiaires par la société Cerqual Qualitel Certification (ci-après « Cerqual ») avec diverses entités publiques (communes, département, région, etc.).

Prestaterre allègue notamment que les entités publiques concernées élaboreraient, en concertation avec Cerqual, des chartes ou guides d'urbanisme imposant aux porteurs de projets immobiliers de faire certifier la conformité de leurs projets aux référentiels « *NF Habitat* » ou « *NF Habitat HQE* ». Cerqual étant la seule titulaire de licences d'exploitation de ces marques, de telles prescriptions obligeraient les porteurs de projets à recourir systématiquement à ses services. Le respect de ces exigences conditionnerait, en outre, l'acceptation des projets et/ou l'octroi de subventions ou l'accompagnement des projets par les entités publiques concernées. La saisissante soutient en outre que ces entités publiques concluraient également des conventions de partenariat avec Cerqual aux termes desquelles elles s'engageraient à prescrire les référentiels de cette dernière. Ces pratiques auraient pour objet et pour effet d'instaurer une barrière à l'entrée au détriment des autres OEC.

L'Autorité a cependant estimé qu'elle n'était pas compétente pour en connaître. En effet, lorsque ces entités publiques adoptent des chartes ou guides d'urbanisme et/ou qu'elles concluent des conventions de partenariat avec Cerqual, elles n'exercent aucune « *activité de production, de distribution et de services* » au sens de l'article L. 410-1 du code de commerce. Au surplus, l'adoption des chartes ou guides ainsi que la conclusion de ces conventions s'inscrivent dans le cadre du pouvoir normatif de ces entités publiques et participent de l'organisation du service public dont elles ont la charge. Dès lors, à supposer que les documents contestés soient susceptibles d'entraîner des effets restrictifs de concurrence, leur appréciation relèverait, en tout état de cause, de la compétence exclusive du juge administratif.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de la décision numérotés ci-après.

SOMMAIRE

I. CONSTATATIONS	4
A. LA SAISINE	4
B. LE SECTEUR D'ACTIVITE : LA CERTIFICATION ENERGETIQUE ET ENVIRONNEMENTALE.....	4
1. CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE DU SECTEUR ET CONTEXTE ECONOMIQUE	4
a) Les réglementations énergétique et environnementale en France.....	4
b) La certification des projets de construction ou de rénovation par les organismes d'évaluation de conformité	4
2. LES ENTREPRISES CONCERNÉES	5
a) Prestaterre	5
b) Cerqual.....	6
C. LES PRATIQUES DENONCEES	6
II. DISCUSSION SUR LA RECEVABILITE	7
A. PRINCIPES APPLICABLES SUR LA COMPETENCE DE L'AUTORITE.....	7
B. APPLICATION AU CAS D'ESPECE	8
DECISION	10

I. Constatations

A. LA SAISINE

1. Par lettre enregistrée le 5 avril 2024² sous le numéro 24/0033 F, complétée par un courrier du 23 avril 2025³, la société Prestaterre (ci-après « Prestaterre ») a saisi l’Autorité de la concurrence (ci-après « l’Autorité ») de pratiques mises en œuvre dans le secteur de l’évaluation de la conformité de projets de constructions de logements et de bâtiments tertiaires.
2. Prestaterre reproche à la société Cerqual Qualitel Certification (ci-après « Cerqual ») et à différentes entités publiques la mise en œuvre de pratiques d’entente contraires à l’article L. 420-1 du code de commerce⁴.

B. LE SECTEUR D’ACTIVITE : LA CERTIFICATION ENERGETIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

1. CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE DU SECTEUR ET CONTEXTE ECONOMIQUE

a) Les règlementations énergétique et environnementale en France

3. Depuis plus de quarante ans, la France est engagée dans la protection de l’environnement en privilégiant des mesures qui encouragent la transition énergétique du pays. Entre 1974 et 2012, plusieurs réglementations thermiques (ci-après « RT ») ont ainsi été mises en œuvre (RT 1974, RT 1982, RT 1988, RT 2000, RT 2005 et RT 2012). Succédant à la RT 2012, la réglementation environnementale 2020 (RE 2020) est la nouvelle réglementation énergétique et environnementale s’appliquant à l’ensemble de la construction neuve. Elle est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022. L’ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives aux obligations à respecter en matière de performances énergétiques et environnementales sont codifiées aux articles L. 171-1 à L. 175-2 et R. 171-1 à R. 171-31 du code de la construction et de l’habitation (ci-après « CCH »)⁵.

b) La certification des projets de construction ou de rénovation par les organismes d’évaluation de conformité

4. Le secteur concerné est celui de la certification par des organismes d’évaluation de conformité (ci-après « OEC ») de projets de construction ou rénovation de logements collectifs et/ou de bâtiments tertiaires.

² Cotes 1 à 33.

³ Cotes 853 à 1 100.

⁴ Les entités publiques visées sont principalement des collectivités territoriales et des établissements publics.

⁵ Il ressort de ces dispositions que les constructions de bâtiments neufs doivent faire « preuve d’exemplarité énergétique », « d’exemplarité environnementale » et doivent tendre à la « qualification de construction à énergie positive » (articles R. 171-1 à R. 171-4 du CCH).

5. Les articles R. 171-4 à R. 171-9 du CCH définissent les modalités de certification lorsque le porteur d'un projet de construction souhaite justifier de la « *qualification de construction à énergie positive* » ou obtenir les labels « *haute performance énergétique rénovation* » ou « *haute performance énergique et environnementale* ».
6. En vue de promouvoir les projets de construction vertueux, les pouvoirs publics ont prévu des dispositifs d'aides en permettant à ceux-ci de bénéficier du dépassement des règles de constructibilité⁶ ou d'une exonération de taxes foncières⁷.
7. Les porteurs de projets de construction ou de rénovation désireux de bénéficier des labels prévus aux articles R. 171-7 et R. 171-9 du CCH, et/ou des aides mentionnées au paragraphe précédent, doivent pouvoir justifier, pour chaque bâtiment, d'une certification au sens du code de la consommation⁸, délivrée selon la norme NF EN ISO/IEC 17065:2012⁹ par un OEC accrédité par le Comité Français d'Accréditation (ci-après « COFRAC »)¹⁰.
8. La certification consiste ainsi à attester que le produit ou le service (en l'occurrence, le bâtiment, dans le cas de la construction de logements) présente un certain nombre de caractéristiques définies dans un référentiel de certification élaboré par l'OEC. Ce dernier attache généralement à ce document technique un label sous la forme d'une marque commerciale déposée préalablement à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).
9. Une fois la certification assurée et validée, l'OEC accorde au porteur du projet de construction le droit d'adosser au bâtiment, objet du projet, son label de certification ou un label qu'il est habilité à délivrer.
10. Il existe quatre OEC : Cerqual (attestant la qualité de l'habitat), Certivea (pour les bâtiments tertiaires), Prestaterre Certifications (en ce qui concerne la performance énergétique, environnementale et sociétale des bâtiments) et Promotelec Services (certifiant les bâtiments performants, économies et bas carbone).

2. LES ENTREPRISES CONCERNÉES

a) Prestaterre

11. Prestaterre est un OEC, accrédité par le COFRAC depuis 2012, qui intervient dans le domaine de la performance énergétique, environnementale et sociétale des bâtiments.
12. Prestaterre a élaboré quatre référentiels de certification couvrant le secteur du logement et des bâtiments tertiaires : « *BEE Logement Neuf* », « *BEE Logement Réovation* », « *BEE Tertiaire Neuf* » et « *BEE Tertiaire Réovation* »¹¹. Elle délivre également les labels de plusieurs partenaires avec lesquels elle a conclu des conventions comme Effinergie,

⁶ Article R. 171-1 du CCH.

⁷ Articles 1384 A du code général des impôts et 310-0 H de l'annexe II du même code.

⁸ Articles L. 433-3 à L. 433-10 du code de la consommation.

⁹ Cette norme NF EN ISO comporte des exigences portant sur les compétences, la cohérence des activités et l'impartialité des organismes de certification de produits, processus et services.

¹⁰ Il s'agit de la seule instance d'accréditation en France.

¹¹ L'acronyme « *BEE* » correspond à « *Bâtiment Énergie Environnement* » (voir <https://www.prestaterre.eu/nos-labels>).

l’Association pour le développement du bâtiment Bas Carbone (BBCA) ou les ministères chargés de la transition écologique et du logement.

b) Cerqual

13. La société Cerqual, filiale de l’association Qualitel, est un OEC accrédité par le COFRAC. En partenariat avec la société AFNOR Certification¹² et l’Alliance HQE-GBC, association des professionnels pour un cadre de vie durable, Cerqual a élaboré des référentiels de certification dans le domaine de la construction de bâtiments résidentiels sous les intitulés « NF Habitat » et « NF Habitat HQE ». Elle bénéficie de licences d’exploitation exclusives des marques « NF Habitat » et « NF Habitat HQE » de la part d’AFNOR Certification et de l’Alliance HQE-GBC respectivement¹³.

C. LES PRATIQUES DENONCEES

14. Prestaterre dénonce des « *atteintes à la concurrence* » résultant de pratiques d’entente mises en œuvre entre la société Cerqual et plusieurs entités publiques¹⁴.
15. Selon la saisissante, ces entités publiques auraient élaboré, en concertation avec la société Cerqual¹⁵, des chartes ou guides qui imposeraient à tout porteur de projet immobilier de faire certifier par un OEC tiers la conformité de son projet aux référentiels « NF Habitat » ou « NF Habitat HQE ». Dans la mesure où Cerqual est la seule titulaire d’une licence d’exploitation de ces marques, de telles règles obligeraient les porteurs de projets à recourir systématiquement à Cerqual au détriment de tout autre OEC. Le respect de ces prescriptions conditionnerait l’acceptation des projets et/ou l’octroi de subventions ou l’accompagnement des projets par les entités publiques visées.
16. En outre, Prestaterre fait valoir que Cerqual ferait élaborer ces chartes ou guides en application d’une « *convention de partenariat territorialisé* » qu’elle conclut en parallèle avec chacune des entités publiques ayant adopté des chartes ou des guides¹⁶. Ces dernières s’engageraient alors contractuellement vis-à-vis de Cerqual à prescrire son référentiel de certification auprès des porteurs de projets immobiliers intervenant sur leur territoire, à l’exclusion de tout autre référentiel concurrent¹⁷. En 2020, Cerqual aurait ainsi conclu 57 conventions de partenariat avec différentes entités publiques¹⁸.
17. Pour Prestaterre, tant les conventions de partenariat que les chartes ou guides précités auraient pour objet et pour effet de fausser le jeu de la concurrence sur le marché de la certification d’opérations de construction et de rénovation de logements collectifs en

¹² Il s’agit de la filiale commerciale de l’Association française de normalisation (AFNOR) intervenant dans le domaine de la certification.

¹³ Cotes 1 676 et 1 677.

¹⁴ Cote 4.

¹⁵ Cote 23.

¹⁶ Cotes 30 et 31.

¹⁷ Voir, par exemple, les cotes 210 à 221 ou 863 à 1 012.

¹⁸ Cote 16.

instaurant une barrière à l’entrée à l’encontre des autres OEC, en violation des dispositions de l’article L. 420-1 du code de commerce¹⁹.

II. Discussion sur la recevabilité

A. PRINCIPES APPLICABLES SUR LA COMPETENCE DE L'AUTORITE

18. En vertu de l’article L. 410-1 du code de commerce, les règles relatives à la liberté des prix et de la concurrence s’appliquent à « *toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public* », c’est-à-dire à des activités économiques²⁰.
19. Néanmoins, la seule circonstance qu’une personne publique exerce une activité économique ne fonde pas nécessairement la compétence de l’Autorité.
20. En effet, le Tribunal des conflits a jugé que « *si dans la mesure où elles effectuent des activités de production, de distribution ou de services les personnes publiques peuvent être sanctionnées par le Conseil de la Concurrence agissant sous le contrôle de l'autorité judiciaire, les décisions par lesquelles ces personnes 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 mise en jeu de la responsabilité encourue par ces personnes publiques* » (soulignement ajouté)²¹. Cette position a été confirmée par le Tribunal des conflits dans un arrêt du 4 mai 2009²².
21. Dans un arrêt du 1^{er} février 2023 concernant l’Ordre des architectes, la Cour de cassation a jugé également que « *les personnes publiques qui effectuent des activités de production, de distribution ou de services peuvent être sanctionnées par l'Autorité de la concurrence, sous le contrôle de la cour d'appel de Paris, sauf lorsque les pratiques s'inscrivent dans l'accomplissement de la mission de service public et/ou mettent en œuvre des prérogatives de puissance publique pour effectuer les activités en cause* » (soulignements ajoutés). Par ailleurs, elle a ajouté que « *si les décisions par lesquelles les personnes publiques ou les personnes privées chargées d'un service public exercent la mission qui leur est confiée et mettent en œuvre des prérogatives de puissance publique et qui peuvent constituer des actes de production, de distribution ou de services au sens de l'article L. 410-1 du code de commerce, entrant dans son champ d'application, ne relèvent pas de la compétence de l'Autorité de la concurrence, il en est autrement lorsque ces organismes interviennent par*

¹⁹ Cote 30.

²⁰ Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 4 mai 1988, *Corinne Bodson / SA Pompes funèbres des régions libérées*, 30/87, EU:C:1988:225, point 18.

²¹ Arrêt du Tribunal des conflits du 18 octobre 1999, *Aéroports de Paris*, n° 99-03174.

²² Arrêt du Tribunal des conflits du 4 mai 2009, *Sté Editions Jean-Paul Gisserot*, n° 09-03.714.

leur décision hors de cette mission ou ne mettent en œuvre aucune prérogative de puissance publique »²³.

22. Cette position a été suivie par la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 27 novembre 2025 dans lequel elle a jugé que « *l'Autorité est compétente pour connaître des pratiques anticoncurrentielles intervenant hors de la mission de service public attribuée à une personne privée ou publique ou lorsqu'il n'est pas fait usage de prérogatives de puissance publique par cette personne. A contrario, les décisions par lesquelles ladite personne assure la mission de service public qui lui incombe au moyen de prérogatives de puissance publique, relèvent de la compétence de la juridiction administrative, qui en apprécie la légalité et statue, le cas échéant, sur la mise en jeu de la responsabilité encourue*24.
23. Il résulte de cette jurisprudence que la compétence de l'Autorité pour appliquer les règles de concurrence aux pratiques mises en œuvre par une personne publique est subordonnée à la réunion de deux conditions cumulatives, les pratiques devant :
 - s'inscrire dans le cadre d'une activité économique exercée par la personne publique, entendue comme une activité de production, de distribution ou de services ; et,
 - intervenir « *hors de la mission de service public* » attribuée à la personne publique ou être mises en œuvre sans que la personne publique ne fasse « *usage de prérogatives de puissance publique* ». Lorsque les pratiques sont indissociables de l'accomplissement d'une mission de service public et/ou impliquent l'exercice de prérogatives de puissance publique, il appartient exclusivement au juge administratif d'en apprécier la licéité, y compris, au regard des règles de concurrence.
24. Si l'une de ces conditions fait défaut, l'Autorité doit, en application du premier alinéa de l'article L. 462-8 du code de commerce, « *déclarer, par décision motivée, la saisine irrecevable [...] si elle estime que les faits invoqués n'entrent pas dans le champ de sa compétence*25.

B. APPLICATION AU CAS D'ESPECE

25. Les chartes ou guides, dont la validité est contestée par la saisissante, sont des documents adoptés unilatéralement par les entités publiques visées²⁶. L'une de ces chartes précise, par exemple, que celle-ci vient « *en complément des règles d'urbanisme* » et constitue « *le support d'une relation de partenariat que la ville souhaite mettre en place avec les maîtres d'ouvrage d'opérations immobilières intervenant sur son territoire* », en vue de la nécessaire adaptation de la ville « *aux défis climatiques et environnementaux* »²⁷.

²³ Arrêt de la Cour de cassation du 1^{er} février 2023, *Ordre des architectes*, n° 20-21.844, paragraphes 8 et 10. Voir également l'arrêt de la Cour de cassation du 16 mai 2000, *Semmaris*, n° 98-11.800.

²⁴ Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 27 novembre 2025, *E-Pango*, n° RG 23/16306, paragraphe 112.

²⁵ Voir, par exemple, les décisions de l'Autorité n° 11-D-02 du 26 janvier 2011 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la restauration des monuments historiques (paragraphe 281) et n° 11-D-09 du 8 juin 2011 relative à des pratiques mises en œuvre par EDF et RTE dans le secteur de l'électricité (paragraphes 124 et 126).

²⁶ Voir, notamment, cotes 106 à 203, 259 à 363 et 874 à 971.

²⁷ Cotes 106 à 121.

26. L'un des principaux objectifs de cette démarche est l'engagement des porteurs de projets à adopter des pratiques répondant aux enjeux de développement durable à chaque étape de leurs opérations immobilières. Pour s'assurer du respect de cet objectif, les entités publiques à l'initiative de ces chartes ou guides requièrent que les porteurs de projets respectent une démarche de certification des opérations en faisant appel à des OEC tiers et en ayant recours à des référentiels reconnus.
27. C'est dans ce contexte que, en parallèle de l'élaboration de ces chartes ou guides, voire indépendamment de celle-ci, plusieurs entités publiques ont noué des partenariats avec Cerqual en vue d'encourager les maîtres d'ouvrage à s'inscrire dans sa démarche de certification environnementale et à obtenir auprès d'elle les référentiels « *NF Habitat* » et/ou « *NF Habitat HQE* »²⁸.
28. Tant les chartes ou guides que les conventions dénoncés par la saisissante constituent des actes permettant à ces entités publiques de s'assurer de la conformité de l'aménagement du territoire qui leur incombe au regard des objectifs visés par l'administration.
29. La mise en œuvre de ces règles est décentralisée dans la mesure où l'essentiel des prescriptions applicables en matière d'urbanisme est défini au niveau local, dans le respect des dispositions du code de l'urbanisme.
30. Or, lorsqu'elles adoptent des chartes ou guides et/ou qu'elles concluent des conventions de partenariat avec Cerqual, ces entités n'offrent aucun bien ou service sur un marché donné et n'exercent aucune « *activité de production, de distribution et de services* » au sens de l'article L. 410-1 du code de commerce. Pour cette raison, l'Autorité n'est pas compétente pour connaître des pratiques dénoncées par la saisissante.
31. En outre, l'adoption des chartes ou guides ainsi que la conclusion desdits partenariats s'inscrivent dans le cadre du pouvoir normatif de ces entités et participent de l'organisation du service public dont elles ont la charge. Ainsi, dans l'hypothèse où les documents contestés par la saisissante entraîneraient des effets restrictifs de concurrence, leur appréciation relèverait de la compétence exclusive du juge administratif²⁹.
32. Il résulte de ce qui précède que l'Autorité n'est pas compétente pour connaître les pratiques d'entente alléguées par la société Prestaterre.
33. La saisine enregistrée sous le numéro 24/0033 F doit donc être déclarée irrecevable en application du premier alinéa de l'article L. 462-8 du code de commerce.

²⁸ Voir, notamment, cotes 17, 210 à 255, 590 à 639, 857, 863 à 872 et 973 à 1 063.

²⁹ Le Tribunal administratif de Rouen s'est d'ailleurs déjà prononcé sur la licéité d'une charte d'urbanisme locale dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir (décision du 26 janvier 2023, *Commune de Bois-Guillaume*, n° 2202586).

DECISION

Article unique : La saisine enregistrée sous le numéro 24/0033 F est déclarée irrecevable.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Patricia Basset, rapporteure et l'intervention de M. Erwann Kerguelen, rapporteur général adjoint, par M. Thibaud Vergé, vice-président, président de séance.

La chargée de séance,

Habiba Kaïd-Slimane

Le président de séance,

Thibaud Vergé

© Autorité de la concurrence