

# Version anonymisée

Traduction

C-242/23 – 1

Affaire C-242/23

## Demande de décision préjudicielle

### Date de dépôt :

18 avril 2023

### Juridiction de renvoi :

Consiglio di Stato (Italie)

### Date de la décision de renvoi :

11 avril 2023

### Partie requérante en degré d'appel :

Tecno\*37

### Parties défenderesses en degré d'appel :

Ministero dello Sviluppo Economico

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di  
Bologna

---

Publié le 11/04/2023

[OMISSIS]

**REPUBLIQUE ITALIENNE**

**Le Consiglio di Stato (Conseil d'État)**

**siégeant au contentieux (sixième chambre)**

a rendu la présente

FR

## ORDONNANCE

sur le recours enregistré sous le numéro 1208 de 2022, formé par

[OMISSIS] Tecno\*37 [OMISSIS] (ci-après « Techno\*37 »)

### *contre*

Ministero dello Sviluppo Economico (Ministère du développement économique) (ci-après le « Ministère »), [OMISSIS] ;

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (chambre de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture de Bologne) (ci-après la « chambre de commerce »),

### *en vue de la réformation*

du jugement du Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (tribunal administratif régional d'Émilie-Romagne, Italie) (deuxième section) n° 7/2022 (ci-après le « jugement de première instance »), rendu entre les parties ;

[OMISSIS] [données de l'affaire nationale]

### LES FAITS

1. Le Conseil d'État est appelé à statuer sur le recours formé par Tecno\*37 contre le jugement de première instance, par lequel a été rejeté le recours initialement formé par cette société contre les décisions suivantes :

– décision n° 326 du 11 novembre 2020 du directeur du secteur III de la chambre de commerce, [OMISSIS] portant inscription d'office de l'entreprise individuelle requérante dans le registre économique et administratif des gérants de copropriétés, l'interdiction, au titre de l'article 7, paragraphe 2, du décret ministériel du 26 octobre 2011 de poursuivre l'activité d'agent immobilier entamée le 1<sup>er</sup> juillet 1988 « (...) compte tenu de la situation d'incompatibilité, au sens de l'article 5, paragraphe 3, de la loi n° 39/1989, modifiée et complétée » et la mention d'office dans le même registre de la cessation contemporaine, au 11 novembre 2020, de l'exercice de l'activité d'agent immobilier au sens de l'article 7, paragraphe 3, du même décret ministériel ;

– décision du Directeur Général du Ministère n° [OMISSIS] du 22 mai 2019 [OMISSIS] ;

– circulaire du Ministère [OMISSIS] du 17 mars 2020 [OMISSIS] ;

– circulaire du Directeur de la direction générale du contrôle du Ministère n° [OMISSIS] du 7 mai 2020 [OMISSIS] ;

– articles 7 et 9 du décret ministériel du 26 octobre 2011 tels qu’appliqués dans la présente affaire ;

– tout autre acte antérieur, connexe et/ou consécutif, [OMISSIS] [*liste des autres actes connexes*].

1.1 – TECNO\*37 a également demandé que soit écartée l’application de l’article 5, paragraphe 3, de la loi 39/89 (telle qu’interprétée par le Ministère) et/ou, en tout état de cause, qu’une question soit posée à la Cour concernant la compatibilité de cette disposition avec les principes de droit européen de non-discrimination, de proportionnalité et d’adéquation des exigences en matière d’accès aux professions et aux services, tels qu’ils découlent également de la directive 2005/36/CE (telle que modifiée par la directive 2013/55/[UE]) et de la directive 2006/123/CE.

1.2 TECNO\*37 demande, en tout état de cause, la réparation de l’intégralité de ses dommages subis et à venir (...) [OMISSIS] [*précision sur les dommages*].

2. La juridiction de première instance a résumé les faits comme suit :

– suite à la réception d’une plainte, le 17 mars 2020, le directeur de la division générale de la concurrence du Ministère a invité la chambre de commerce à prendre position sur la situation d’éventuelle incompatibilité et/ou de conflit d’intérêts de la société requérante en raison du cumul des activités d’agent immobilier et de syndic ;

– l’autorité compétente a entamé la procédure de contrôle [OMISSIS], au cours de laquelle il a été demandé à Tecno\*37 de préciser le caractère entrepreneurial ou non de l’activité d’administrateur de biens immobiliers qu’elle exerce ;

– l’acte attaqué n° [OMISSIS] indique que la partie requérante gère 39 copropriétés (exercice d’imposition 2018) et que le revenu tiré de cette activité est un revenu important et nettement supérieur à celui tiré de l’activité d’agent immobilier : il a été constaté que les deux activités étaient exercées en même temps et qu’il existait une situation d’incompatibilité au sens de l’article 5, paragraphe 3, de la loi 39/89, modifiée après la procédure européenne d’infraction ;

– l’activité de syndic exercée par la partie requérante était de nature professionnelle et non intermittente ou occasionnelle, et donc typiquement entrepreneuriale (compte tenu des exigences de rentabilité et d’organisation, ainsi que de continuité), l’entreprise individuelle exerçant son activité avec 3 employés et une unité supplémentaire.

– compte tenu de ces constatations, la chambre de commerce a inscrit l’entreprise individuelle de syndic dans le registre économique administratif et a interdit la poursuite de l’activité d’agent immobilier avec mention de la cessation de cette dernière activité dans ledit registre.

3. A l'appui du recours en première instance, les moyens suivants ont été invoqués :

I. Violation et application erronée des articles 3, 41, 97 et 117 de la Constitution, application erronée de l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/89, des articles 1, 3 et 6 de la loi 241/90, de l'article 4, paragraphe 3, et de l'article 47 TFUE, des principes de non-discrimination, de proportionnalité et d'adéquation des conditions d'accès aux professions et aux services tels qu'ils découlent des directives 2005/36/CE et 2006/123/CE, détournement de pouvoir pour défaut d'instruction préalable et de motivation sur le conflit d'intérêts allégué qui impliquerait une raison impérieuse d'intérêt général, caractère disproportionné, en ce que :

– la chambre de commerce s'en est tenue à une interprétation discrétionnaire de la règle, modifiée par loi n° 37 du 11 mai 2019 après la procédure d'infraction n° 2018/2175 engagée par la Commission (dans le texte précédent, il était interdit aux agents immobiliers d'exercer toute activité entrepreneuriale ou professionnelle autre que celle d'intermédiation) ;

– la directive 2005/36/CE, modifiée par la directive 2013/55/[UE], exige que les conditions en matière d'accès aux professions ne soient pas discriminatoires en raison de la nationalité, [et qu'elles soient] justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et strictement nécessaires pour garantir la réalisation de l'objectif ;

– la directive 2006/123/CE interdit d'imposer aux prestataires des conditions qui les obligent à exercer exclusivement une activité déterminée, sous réserve de certaines exceptions [OMISSIS] ;

– l'article 4, paragraphe 3, TFUE impose aux États d'adopter des mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant des traités, tandis que l'article 49 interdit les restrictions à la liberté d'établissement et à l'accès à l'activité indépendante et à l'activité d'entreprise ;

– l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/89, dans sa nouvelle version, a été interprété par les autorités appelées à la cause en ce sens qu'il établirait une incompatibilité abstraite et absolue entre les deux activités, comme cela ressort de la circulaire du ministère du 22 mai 2019 qui souligne la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouve un agent immobilier qui, en même temps, s'occupe pour son client de la vente/achat d'un bien immobilier et le gère pour le compte de la copropriété (abstraction faite d'une vérification concrète) ;

– l'approche correcte est celle qui est conforme au droit de l'Union, et l'incompatibilité abstraite est contraire aux deux directives précitées et au traité (article 59, paragraphe 3 de la 2005/36/CE en vigueur, article 25, paragraphe 1, de la directive 2006/123/CE, article 46 TFUE)

– du point de vue textuel, l'activité de syndic ne peut être assimilée à une profession intellectuelle au sens de l'article 5, sous c), de la loi 39/89, celles dites « pures » étant celles organisées en Ordres ou en Chambres (par exemple, la Chambre des Notaires) ;

– l'extension de l'incompatibilité à un nombre infini d'opérateurs et de sociétés du secteur immobilier n'est pas justifiée et en tout cas pas proportionnée aux objectifs des directives européennes (on ne voit quelles seraient ni l'incompatibilité préalable ni la raison impérieuse d'intérêt général à sauvegarder) ;

– dans l'exposé des motifs de la loi 37/2019, l'intention affirmée est d'éviter un conflit d'intérêt réel, à examiner au cas par cas, et non pas qui serait à prévoir a priori, comme le prétendent au contraire le Ministère et la chambre de commerce (il pourrait se limiter aux cas particuliers dans lesquels l'agent immobilier met en contact les parties pour les biens qu'il administre, puisque, à l'égard des autres, il reste une tierce partie) ;

– le cumul peut favoriser un enrichissement des compétences et du professionnalisme de l'agent immobilier, qui est en mesure de fournir des informations spécifiques et détaillées sur le bien immobilier faisant l'objet de la transaction ;

– l'application de l'incompatibilité prévue à l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/89 dans le sens voulu par le Ministère affecte indistinctement une activité (celle d'agent immobilier) indépendamment de doutes sur le manque d'impartialité ou d'indépendance ;

– même pour les copropriétés gérées par l'agent immobilier, aucune raison impérieuse d'intérêt général n'apparaît, ou, en d'autres termes, on ne voit pas quel serait le risque pour le consommateur ([OMISSIS]) ;

– la décision est illégale, mais si l'interprétation faite était correcte, il conviendrait d'écarter la règle nationale en ce qu'elle est contraire aux dispositions du droit de l'Union, sous réserve de l'introduction d'une demande de décision préjudicielle sur la compatibilité de ces dispositions avec le droit de l'Union.

II) Violation et application erronée des principes généraux de bonne foi et de loyauté visés aux articles 1176 et 1337 du code civil, des articles 1, 3 et 6 de la loi 241/90, des articles 7 et 9 du décret ministériel du Ministère du 26 octobre 2011, détournement de pouvoir pour défaut d'instruction, non-respect des principes européens de non-discrimination, de proportionnalité, de progressivité et d'adéquation des sanctions, en ce qu'il a été fait application indûment d'une mesure à caractère automatique en contradiction avec le droit de l'Union, faisant fi de l'obligation de protection à l'égard de la partie requérante et sans attendre les clarifications demandées du Ministère.

4. Par son jugement n° 7/2022, la juridiction de première instance a rejeté le recours.

#### 4.1 Cette dernière a plus particulièrement considéré que :

– il ressort des contrôles effectués par l’intermédiaire de l’Agenzia della Entrate (fisc italien) que l’activité de syndic est exercée par TECNO\*37 sous forme entrepreneuriale auprès de 39 copropriétés, avec l’aide de 3 employés et d’un collaborateur, et que les revenus engendrés étaient de 87 765 € (exercice d’imposition 2018), bien supérieurs à ceux générés par l’activité d’agent immobilier (qui étaient de 32 429 €).

– l’article 5 de la loi n° 39/89, dans sa rédaction actuelle, doit (comme le suggère la partie requérante et conformément au droit de l’Union) être interprété de manière à éviter un conflit d’intérêts réel, au moyen d’une appréciation au cas par cas des situations en cause (l’instauration d’une incompatibilité abstraite et absolue ne pouvant être admise) ;

– de ce point de vue, la façon dont a agi la chambre de commerce dans le cadre de la procédure de vérification semble être correcte et cohérente, et les conclusions tirées semblent convaincantes. L’incompatibilité résulte tout d’abord de l’importance des émoluments tirés de l’activité de syndic, qui est exercée, de manière prépondérante et sous forme entrepreneuriale, par l’intermédiaire d’une structure et de ressources humaines qui y sont consacrées (4 unités). L’étape suivante, en termes de logique et de motivation s’appuie sur une appréciation sur le fond, qui fait apparaître le risque que les immeubles ainsi gérés soient indûment « favorisés » par rapport à l’éventail de ceux disponibles, avec la fragilisation qui s’ensuit par rapport aux exigences d’extériorité et d’impartialité de l’intermédiaire dont la tâche est de promouvoir la conclusion de la transaction. Il est évident que le grand nombre d’immeubles (chacun composé d’une pluralité d’appartements) pour lesquels le professionnel exerce le rôle de syndic est susceptible – si l’activité d’intermédiaire est exercée de façon concomitante – de faire obstacle à une sélection sereine et impartiale de propositions appropriées en faveur des clients. En substance, le professionnel n’est ni détaché ni à égale distance des parties s’agissant de trouver des solutions adéquates, et il peut raisonnablement être incité à orienter les acquéreurs potentiels vers les biens faisant partie des immeubles dans lesquels il exerce ses fonctions de syndic, en négligeant d’autres possibilités de logement tout aussi attrayantes. On voit ainsi se profiler un manque évident d’impartialité, qui n’est pas compensé par les garanties de transparence sur le « double mandat » exercé ;

– Tecno\*37 fait valoir que le problème peut être résolu au moyen d’un examen au cas par cas visant à déterminer s’il existe concrètement une situation de conflit d’intérêts, vu la présence (parmi les biens immeubles sur lesquels portent l’intermédiation) d’unités également gérées dans les parties communes afférentes : la seule circonstance susceptible d’avoir une pertinence objective s’agissant de vérifier l’autonomie et l’indépendance de l’intermédiaire qui exerce également la profession de syndic est l’exercice éventuel des deux activités conjointement sur le même bien. Selon la partie requérante, si les deux activités ne concernent pas le

même bien, il ne peut exister aucun soupçon a priori de potentiel conflit d'intérêts ou de manque d'impartialité [OMISSIS]. Cette thèse ne convainc pas ;

– [OMISSIS] [*citations de la jurisprudence nationale en la matière*] ;

– [OMISSIS] en l'espèce, le double rôle et la « proximité » naturelle avec les unités immobilières administrées ne sont ni transparents ni reconnaissables a priori par le client de l'agence, qui n'a pas connaissance du manque d'impartialité du professionnel dans l'exercice de l'intermédiation. En effet, l'une des parties impliquées dans l'opération (c'est-à-dire le propriétaire de l'unité immobilière qui fait l'objet de la gestion) l'a choisi en qualité de syndic – lors de la réunion qui y a été consacrée –, lui conférant ainsi une position rémunérée de nature différente, ce qui lui a fait perdre l'absence d'exposition à une influence dans la négociation de l'achat et de la vente.

– contrairement à ce que soutient Tecno\*37, le grand nombre d'immeubles dans lesquels l'intéressé exerce également l'activité de syndic (qui dénote le caractère entrepreneurial de cette activité) conduit à penser – selon la logique et l'expérience communes – qu'il existe un risque concret de conflit d'intérêts chaque fois qu'un des appartements qui fait l'objet de la gestion reste vacant et est mis en vente, ce dernier étant vraisemblablement susceptible de faire l'objet d'une préférence par rapport à d'autres ;

– on ne peut non plus faire peser sur la chambre de commerce le soin de vérifier la neutralité pour chaque transaction spécifique conclue, en affirmant qu'il n'y aurait conflit d'intérêts que dans le cas d'un éventuel exercice des deux activités conjointement pour un même bien. A cet égard, les décisions attaquées ne contreviennent pas au principe de proportionnalité du droit de l'Union et la mesure adoptée est tout à fait appropriée au cas d'espèce. On ne peut connaître a priori, au début de la négociation avec un client, quel sera le bien immobilier de nature à satisfaire les besoins de ce dernier, qui aspire à acheter ou à louer un appartement : pour cette raison, l'agent immobilier doit pouvoir sélectionner une ou plusieurs propositions appropriées parmi l'éventail d'options qui se présentent. Dans les échanges commerciaux, le rôle de gérant de certains biens sur le marché insinue un jeu d'influence indu, et est susceptible d'altérer la dynamique sereine et équilibrée des propositions et contrepropositions. Comme le souligne à juste titre le conseil du Ministère, l'indépendance devient une valeur centrale dans le travail de l'intermédiaire qui met en contact des acheteurs et des vendeurs, lesquels peuvent avoir pour attente légitime de traiter avec un opérateur qualifié, fiable et totalement impartial ;

– pour les raisons exposées ci-dessus, il ne peut être question, selon la juridiction de première instance, de violation des principes de droit de l'Union invoqués, mais bien de l'identification appropriée d'une hypothèse concrète de conflit d'intérêts.

5. Tecno\*37 a formé un recours contre le jugement de première instance en invoquant les moyens suivants :

Premier moyen : Violation et application erronée des articles 3, 41, 97 et 117 de la Constitution ; violation et application erronée de l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/1989, telle que modifiée et complétée ; violation et application erronée des articles 1, 3 et 6 de la loi 241/90 ; violation et application erronée de l'article 4, paragraphe 3, et de l'article 47 TFUE et des principes de droit européen de non-discrimination, de proportionnalité et d'adéquation des conditions d'accès aux professions et services telles qu'elles découlent notamment de la directive 2005/36/CE (telle que modifiée par la directive 2013/55/[UE]) et de la directive 2006/123/CE ; détournement de pouvoir pour défaut d'instruction et de motivation quant à l'existence alléguée d'un conflit d'intérêt susceptible d'être considéré, selon les directives de l'Union, comme une « raison impérieuse d'intérêt général » de nature à rendre proportionnée la prétendue incompatibilité entre agent immobilier et syndic ; demande de renvoi préjudiciel à la Cour.

La partie requérante en degré d'appel fait valoir que :

– la juridiction de première instance a appliqué l'article 5, paragraphe 3, de la loi n° 39/89 en tant que mesure de précaution instaurant une prescription abstraite et générale d'incompatibilité et, surtout, en ne considérant que le « cas limite », non pertinent en l'espèce, dans lequel l'agent immobilier cumule les fonctions de syndic et d'agent immobilier sur le même bien [OMISSIS].

– la référence continue et insistante de la juridiction de première instance au « cas limite » des biens immobiliers qui font l'objet de l'administration et de l'intermédiation (par la même personne) [OMISSIS] démontre comment ladite juridiction a en fait complètement dénaturé l'objet du recours, en ignorant le fait que, dans le cas d'espèce, la chambre de commerce n'a aucunement procédé à un quelconque examen des biens immobiliers pour lesquels la partie requérante a joué un rôle d'intermédiaire (afin de vérifier si elle avait également joué le rôle de gérant de ces biens) et s'est limitée, au contraire, à constater que les deux activités étaient exercées conjointement ;

– [OMISSIS] [*considérations semblables*] ;

– la juridiction de première instance, dans son jugement, a donné une interprétation de l'article 5 de la loi 39/89 selon laquelle l'incompatibilité entre les deux activités d'intermédiaire et de syndic découlerait de la seule constatation qu'elles sont exercées conjointement sous une forme entrepreneuriale, le risque potentiel (et non autrement précisé) de conflit d'intérêts au détriment de l'un des clients de l'agent immobilier se concrétisant dans le nombre élevé de biens immobiliers gérés ;

– il s'agit cependant d'une interprétation qui, comme cela a été indiqué, en plus d'être erronément rapportée par la juridiction de première instance au « cas limite » [OMISSIS], dans lequel l'intermédiation concerne des biens



immobiliers qui sont gérés par la même personne, est en flagrante contradiction avec les principes sanctionnés par la Cour dans son arrêt du 27 février 2020, Commission/Belgique (Comptables) (C-384/18, EU:C:2020:124) ;

– dans l'arrêt précité, en effet, la Cour a jugé incompatible avec le droit de l'Union une disposition qui interdisait l'exercice conjoint de l'activité de comptable avec celle d'intermédiaire, d'agent d'assurances, d'agent immobilier, empêchant ainsi la pluridisciplinarité des activités, telle qu'elle est envisagée par les directives européennes déjà citées ;

– la Cour a notamment précisé : A) au point 48 de l'arrêt, qu'« un État membre qui invoque une raison impérieuse d'intérêt général ou, comme en l'espèce, l'exception prévue à l'article 25, paragraphe 1, second alinéa, sous a), de la directive 2006/123, afin d'établir que l'interdiction d'activités pluridisciplinaires qu'il a introduite est nécessaire pour garantir l'indépendance et l'impartialité des comptables IPCF, doit présenter des éléments précis permettant d'étayer son argumentation (voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne, C-377/17, EU:C:2019:562, point 74 et jurisprudence citée) » ; B) au point 52 de l'arrêt, qu'« il convient de rejeter l'argumentation du Royaume de Belgique selon laquelle, d'une part, l'interdiction en cause est proportionnée dans la mesure où elle concerne uniquement des activités strictement identifiées pour lesquelles il est présumé qu'un conflit d'intérêts pourrait se produire et, d'autre part, des mesures alternatives, compte tenu de la structure du marché belge, ne seraient pas aussi efficaces pour atteindre les objectifs recherchés » C) au point 55 de l'arrêt, que « s'il est de jurisprudence constante que la charge de la preuve qui incombe à un État membre ne saurait aller jusqu'à exiger que celui-ci démontre, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permet de réaliser ledit objectif dans les mêmes conditions (voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne, C-377/17, EU:C:2019:562, point 64), il n'en reste pas moins que ledit État membre doit contester de manière substantielle et détaillée les éléments présentés par la Commission et les conséquences qui en découlent (voir, en ce sens, arrêts du 28 janvier 2016, Commission/Portugal, C-398/14, EU:C:2016:61, point 48, et du 24 janvier 2018, Commission/Italie, C-433/15, EU:C:2018:31, point 44) » ; D) au point 57 de l'arrêt, que « le Royaume de Belgique n'a pas remis en cause, de manière convaincante, les éléments avancés par la Commission selon lesquels un contrôle ex post par les chambres professionnelles constituerait une mesure moins restrictive pour atteindre l'objectif de garantie de l'indépendance et de l'impartialité des comptables IPCF, les arguments avancés par cet État membre quant à la moindre efficacité d'une telle mesure n'étant pas de nature à eux seuls à démontrer qu'un tel contrôle ne serait pas propre à atteindre cet objectif » ;

– s'agissant d'appliquer également à la présente affaire les considérations précitées de la Cour, on ne peut qu'admettre que l'interprétation de l'article 5, paragraphe 3, de la loi n° 39/89 (dans sa version en vigueur *ratione temporis*, c'est-à-dire la version modifiée par la loi n° 37/19), telle qu'elle est donnée par la juridiction de première instance (complétant l'interprétation du ministère) n'offre

pas d'éléments concrets de nature à démontrer que l'interdiction de l'exercice des deux activités pluridisciplinaires (syndic d'une part et agent immobilier d'autre part) est nécessaire et proportionnée s'agissant de protéger les parties intéressées d'un risque potentiel (non spécifié) de conflit d'intérêts (en tant que « raison impérieuse d'intérêt général ») [OMISSIS] ;

– en d'autres termes, étant donné le fait objectif et non contestable que, lorsque l'activité d'intermédiaire porte sur des biens immobiliers qui ne font pas également l'objet de la gestion (pour les parties communes s'y rapportant) par le même agent immobilier, on ne peut concevoir a priori de lien entre l'agent immobilier et les parties entre lesquelles il joue le rôle d'intermédiaire, on ne peut qu'admettre que l'interdiction généralisée et absolue contenue à l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/89, telle qu'interprétée par le Ministère (que la juridiction de première instance a complété dans sa motivation), est en contradiction avec les directives examinées ici, qui exigent, conformément au principe de proportionnalité, la poursuite de l'objectif d'intérêt public impérieux (qui, comme indiqué, n'est même pas précisément identifié) sans aller « au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif » ;

– s'agissant de l'affirmation de la juridiction de première instance selon laquelle « on ne peut non plus faire peser sur la chambre de commerce le soin de vérifier la neutralité pour chaque transaction spécifique conclue, en affirmant qu'il n'y aurait conflit d'intérêts que dans le cas d'un éventuel exercice des deux activités conjointement pour un même bien », cette affirmation est expressément en contradiction avec le point 57 de l'arrêt Comptables, précité, selon lequel « un contrôle ex post par les chambres professionnelles constituerait une mesure moins restrictive pour atteindre l'objectif de garantie de l'indépendance et de l'impartialité » ;

– le contrôle a posteriori auquel il est fait référence est évidemment celui auquel la chambre de commerce aurait dû procéder et auquel elle n'a pas procédé en l'espèce, à savoir celui portant sur le contenu des intermédiations effectivement accomplies par la partie requérante en degré d'appel [OMISSIS], afin de vérifier si ces médiations avaient également porté sur des biens pour lesquels elle était syndic, étant donné que seule cette circonstance est susceptible in abstracto d'indiquer l'existence d'un intérêt public de nature à justifier l'introduction d'une interdiction générale (dont l'existence doit d'ailleurs être suffisamment prouvée in concreto par l'État, comme l'a indiqué la Cour) ;

– ce qui importe pour le respect de l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/89, selon une interprétation conforme au droit européen, ce n'est pas de vérifier le nombre absolu de biens mis en vente ou le nombre absolu de copropriétés gérées (comme l'a fait erronément la chambre de commerce en faisant sienne l'interprétation du Ministère, afin d'en déduire la nature entrepreneuriale), mais plutôt de vérifier si les deux activités se superposent ou non sur le même bien immobilier ;

– est dépourvue de pertinence aux fins de la décision à prendre la prétendue nature entrepreneuriale ou non de l'activité d'agent immobilier exercée par la partie requérante, telle qu'elle a été déduite par la chambre de commerce, à partir des données relatives aux revenus recueillies par l'Agenzia delle Entrate, et même définie par la juridiction de première instance comme étant une « identification appropriée d'une hypothèse concrète de conflit d'intérêts » ;

– la nature entrepreneuriale ou non de l'activité d'agent immobilier, en effet, même en relation avec l'article 5, paragraphe 3, de la loi n° 39/89, ne peut en soi revêtir aucune portée juridique. Il s'agit en effet d'une donnée non pertinente s'agissant d'identifier un intérêt public susceptible de constituer « une raison impérieuse d'intérêt général » (voir point 48 de l'arrêt de la Cour « Comptable ») de nature à justifier l'introduction d'une interdiction généralisée d'exercer une activité pluridisciplinaire, de sorte que, même à cet égard, l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/89 doit être lu – et le cas échéant écarté – selon une interprétation nécessairement compatible avec la primauté du droit européen.

Deuxième moyen : Violation et application erronée des principes généraux de bonne foi et de loyauté visés aux articles 1176 et 1337 du code civil, ainsi que des articles 1<sup>er</sup>, 3 et 6 de la loi 241/90 et des articles 7 et 9 du décret ministériel du Ministère du 26 octobre 2011 ; défaut absolu d'instruction ; violation et application erronée des principes de droit européen de non-discrimination, de proportionnalité, et de progressivité et d'adéquation des sanctions.

La partie requérante en degré d'appel a ensuite formulé à nouveau sa demande de dommages et intérêts.

## DROIT

### A. LES FAITS PERTINENTS AU REGARD DE LA QUESTION PRÉJUDICIELLE

6. [OMISSIS] [*répétition des faits déjà décrits*]

Pour statuer dans la présente affaire, il convient d'abord de déterminer si et dans quelle mesure la profession d'agent immobilier est compatible avec celle de syndic.

### B. LA LÉGISLATION EUROPÉENNE PERTINENTE

7. La communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les recommandations de réformes en matière de réglementation des services professionnels a été publiée le 10 janvier 2017 [COM(2016) 820 final].

On peut lire dans ce document :

*« – Il appartient à chaque État membre de décider s'il est nécessaire d'intervenir et d'imposer des règles et des restrictions pour l'accès à une profession ou son exercice, pour autant que les principes de non-discrimination et de proportionnalité soient respectés. Les États membres fixent l'objectif d'intérêt général qu'ils veulent protéger et choisissent le moyen le plus approprié pour atteindre cet objectif.*

*– Les exigences imposées aux services professionnels ont fait l'objet d'une jurisprudence de la Cour de justice européenne. La Cour a jugé à plusieurs reprises que, même si elle est appliquée sans discrimination, la réglementation nationale des professions, y compris en ce qui concerne les conditions de qualification, est susceptible d'entraver ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les citoyens et les entreprises de l'UE, des libertés fondamentales qui leur sont garanties par le traité. La Cour a également déclaré que le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes que celles imposées par un autre État membre ne signifie pas que ces dernières sont disproportionnées et incompatibles avec le droit de l'Union. Il appartient aux États membres de déterminer s'il est nécessaire d'imposer des restrictions aux activités professionnelles au cas par cas et en tenant compte de l'ensemble du contexte réglementaire ».*

Le document aborde ensuite plus particulièrement la question des agents immobiliers. Quelques passages pertinents sont repris ci-après :

*« II.6. Agents immobiliers*

*Les approches réglementaires dans le secteur de l'immobilier varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains États membres, cette profession est réglementée depuis longtemps (par exemple, en Autriche, elle l'est depuis 1973), tandis que dans d'autres, la réglementation a été introduite plus récemment (par exemple, en 2011 en Irlande). Trois pays semblent avoir l'intention de réglementer l'accès à cette profession (l'Allemagne, la République tchèque et la Slovaquie). En revanche, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal ont récemment opté pour la déréglementation.*

*(...)*

*La profession est réglementée dans 14 États membres : l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Croatie, le Danemark, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède. Dans la plupart d'entre eux, elle est réglementée au moyen des réserves d'activités. La Belgique, Chypre, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et la Slovaquie recourent à une réserve d'activités parallèlement à la protection du titre. En Espagne, les activités des agents immobiliers sont soumises à certaines règles régionales.*

*Les activités réservées aux agents immobiliers sont similaires dans la plupart des pays. Elles consistent pour l'essentiel à agir en tant qu'intermédiaire entre les acheteurs et les vendeurs de biens immobiliers, y compris à fournir des conseils.*

*Toutefois, dans certains cas, les agents immobiliers exécutent d'autres tâches que celles consistant à amener les parties à la transaction et à les conseiller, et certaines de ces activités sont assez complexes. Par exemple, dans les pays nordiques, les agents immobiliers agréés fournissent des conseils juridiques dans les limites de leur niveau d'expertise (par exemple, en Suède, les agents immobiliers agréés prêtent leur assistance à la rédaction de documents ou fournissent des conseils sur les clauses contractuelles). En Finlande, la plupart des transactions impliquant un agent immobilier concernent la vente et l'achat de participations dans une coopérative de logement sans légalisation séparée par un notaire officiel. L'expertise/évaluation immobilière est mentionnée pour le Danemark et l'Italie, tandis qu'en Autriche, la représentation devant les autorités/juridictions publiques (dans la mesure où elle n'est pas réservée aux avocats) ainsi que la réalisation des ventes publiques de biens immobiliers sont réservées aux agents immobiliers. En Belgique et en France, les agents immobiliers participent aux activités de gestion de copropriétés et de propriétés en tant que syndics.*

*Dans de nombreux cas, les activités des agents immobiliers sont partagées avec des avocats et/ou des notaires. Toutefois, dans quelques cas, au moins certaines activités de courtage immobilier sont exclusivement réservées aux agents immobiliers qualifiés (Autriche, Chypre, Irlande, Luxembourg, Slovaquie et Suède).*

(...)

*Quelques États membres interdisent expressément l'exercice de certaines activités incompatibles. Toutefois, dans certains cas, cette interdiction va au-delà d'une simple interdiction générale des conflits d'intérêts (par exemple, l'Italie et la Suède). Par exemple, en Italie, les agents immobiliers ne sont pas autorisés à exercer une fonction publique (sauf à temps partiel) ou d'autres activités en tant qu'indépendants ou entrepreneurs.*

(...)

*Recommandations*

(...)

*L'Italie devrait évaluer la nécessité et la proportionnalité des interdictions d'exercer des activités incompatibles ».*

8. Le 19 juillet 2018, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre l'Italie (2018/2175).

Nous reproduisons ci-après les détails de la procédure tirés de la base de données européenne des infractions (disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_code=it](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=it) )

INFR(2018)2175 ; 19/07/2018 ; Lettre de mise en demeure article 258 TFUE ; MEMO-18-4486 ; Italie ; Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME ; Non-conformity of certain national provisions with the Professional Qualifications Directive 2005/36/EC as revised by Directive 2013/55/EU in Italy\_1st batch.

MEMO-18-4486 (cité dans la base de données et disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/FR/MEMO\\_18\\_4486](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/FR/MEMO_18_4486)) :

« 6. *Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME*

*Lettres de mise en demeure*

*Libre circulation des professions libérales : la Commission demande à 27 États membres de se conformer aux règles de l'UE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles.*

*La Commission a décidé ce jour d'envoyer des lettres de mise en demeure à 27 États membres (tous les États membres sauf la Lituanie) au sujet de la conformité de leur législation et de leurs pratiques nationales avec les règles de l'UE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (directive 2005/36/CE telle que modifiée par la directive 2013/55/UE). L'UE a mis en place un système moderne pour la reconnaissance des qualifications et de l'expérience professionnelles à l'échelle de l'UE. Par ailleurs, elle facilite les procédures de reconnaissance des qualifications pour les professionnels qui souhaitent s'installer ou fournir leurs services dans d'autres États membres, tout en garantissant un niveau élevé de protection des consommateurs et des citoyens. La Commission s'attache en particulier à garantir une application cohérente de ces règles au bénéfice des citoyens et des entreprises. Les lettres de mise en demeure portent sur des points essentiels au fonctionnement de la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, en particulier l'introduction de la carte professionnelle européenne, le mécanisme d'alerte, la possibilité d'avoir partiellement accès à une activité professionnelle, la proportionnalité des exigences linguistiques et la mise en place de centres d'assistance. En outre, la Commission soulève également des questions concernant la transparence et la proportionnalité des obstacles réglementaires aux services professionnels, qui sont abordées en partie dans sa communication de janvier 2017 [Nda : précédemment citée] sur les recommandations de réformes en matière de réglementation des services professionnels. Tous les États membres concernés disposent maintenant de deux mois pour répondre aux arguments avancés par la Commission ; à défaut, la Commission pourrait décider de leur adresser un avis motivé sur ce point. »*

9. On peut trouver le contenu précis des griefs à l'encontre de l'Italie dans le dossier de documentation préparé par le Service des études du département des affaires étrangères de la Camera dei Deputati (Chambre de députés, Italie), en vue de l'approbation de la loi européenne 2018 – A.C. 1432-A (disponible à l'adresse

[http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/ID0005c.htm ?\\_1582206921991#\\_Toc2940413](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/ID0005c.htm?_1582206921991#_Toc2940413)).

Dans ce document, on peut en effet lire :

« *Procédures contentieuses*

*L'article 59, paragraphe 3, de la directive 2005/36/CE (telle que modifiée par la directive 2013/55/UE) impose aux États membres l'obligation d'évaluer si les exigences prévues par leur système juridique pour restreindre l'accès à une profession, ou l'exercice d'une profession, aux titulaires d'une qualification professionnelle spécifique sont compatibles avec les principes énoncés dans cet article. Plus particulièrement, les exigences restreignant l'accès à une profession ou l'exercice de cette profession doivent être non discriminatoires, justifiées et proportionnées. En outre, l'article 49 TFUE interdit les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre. Cette interdiction s'étend aux restrictions à l'ouverture d'agences, de succursales ou de filiales par des ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un autre État membre.*

*Dans le cadre de la procédure d'infraction 2018/2175 [nda : précitée], la Commission indiquait que l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/1989 limiterait considérablement les activités qu'un agent immobilier peut exercer, notant que l'article 59, paragraphe 3, de la directive 2005/36/CE et l'article 49 TFUE prévoient que toute restriction à l'accès à une profession ou, plus généralement, à une activité de prestation de services doit respecter notamment le principe de proportionnalité : de telles restrictions, pour être justifiées, doivent donc être proportionnées, adaptées aux différentes professions et dictées par une raison impérieuse d'intérêt général.*

*Deuxièmement, l'article 25, paragraphe 1, de la directive 2006/123/CE permet aux États membres de restreindre l'exercice d'activités pluridisciplinaires dans les professions réglementées, mais uniquement dans la mesure où cela est justifié pour garantir le respect de règles de déontologie différentes en raison de la spécificité de chaque profession, et nécessaire pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces professions. Pour être justifiées, ces restrictions doivent être proportionnées, adaptées aux différentes professions respectives et nécessaires pour garantir l'impartialité et l'indépendance des professionnels.*

*L'article 5, paragraphe 3, de la loi n° 39/1989 représenterait donc, selon la Commission, bien plus qu'une interdiction des conflits d'intérêts et semblerait empêcher les agents immobiliers d'exercer toute activité autre que l'intermédiation immobilière. Une telle interdiction ferait obstacle à la possibilité de développer des modèles d'entreprise innovants et flexibles et limiterait la capacité des agents immobiliers à offrir des services adaptés aux besoins de leurs clients. Sur la base des informations fournies par les autorités italiennes, la réglementation de la profession d'agent immobilier en Italie a pour objectif la*

*protection des consommateurs et des destinataires de services, ce qui constitue une raison légitime et impérieuse d'intérêt général, reconnue comme telle dans la jurisprudence constante de la Cour et à l'article 4, paragraphe 8, de la directive 2006/123/CE. Il reste toutefois, selon la Commission, à clarifier comment ces raisons d'intérêt général sont directement liées aux objectifs spécifiques de garantie de l'indépendance et de l'impartialité qui, conformément à l'article 25, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/123/CE, sont susceptible de justifier une telle restriction. Même si ces raisons d'intérêt général soutiennent pleinement les règles déontologiques de la profession en question et visent à garantir son indépendance et son impartialité, il resterait néanmoins à clarifier comment une règle d'incompatibilité aussi stricte que celle en question pourrait être considérée comme nécessaire à la réalisation de ces objectifs. On ne voit pas comment l'exercice de toute autre activité quelle qu'elle soit pourrait nuire aux performances professionnelles des agents immobiliers et pourquoi, pour protéger les consommateurs, des solutions moins restrictives, par exemple des règles générales en matière de conflits d'intérêts ou des critères d'incompatibilité spécifiques pour les activités pour lesquelles l'existence d'un risque lié aux objectifs d'intérêt public poursuivis peut être démontrée, ne suffiraient pas. »*

Le législateur italien a modifié l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/1989 (précisément au moyen de la loi européenne de 2018 à laquelle se réfère l'étude précitée). La règle a ensuite été modifiée une deuxième fois. Nous reviendrons plus loin sur la législation italienne.

10. Suite aux réformes du droit italien (qui seront discutées ci-dessous), la procédure d'infraction 2018/2175 à l'encontre l'Italie a été formellement clôturée le 29 septembre 2022.

Les informations proviennent toujours de la base de données européenne des infractions (disponible à l'adresse mentionnée ci-dessus) ainsi que du site web du Département des politiques européennes de la Présidence du Conseil (voir, en particulier, l'avis qui se trouve à l'adresse <https://.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/procedure-archiviazioni-2022/>).

11. La législation européenne pertinente aux fins de la décision est donc la suivante :

A) L'article 59, paragraphe 3, de la directive 2005/36/CE (telle que modifiée par la directive 2013/55/UE) relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, qui dispose ce qui suit :

*« 3. Les États membres examinent si, dans leur système juridique, les exigences limitant l'accès à une profession ou l'exercice de celle-ci aux titulaires d'un titre de formation particulier, y compris le port de titres professionnels et les activités professionnelles autorisées sur le fondement de ce titre, désignées dans le présent article sous le terme de "exigences", sont compatibles avec les principes suivants :*



a) les exigences ne doivent être ni directement ni indirectement discriminatoires sur la base de la nationalité ou du lieu de résidence ;

b) les exigences doivent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général ;

c) les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. »

B) L'article 49 TFUE, qui dispose ce qui suit :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux. »

C) L'article 25, paragraphe 1, de la directive 2006/123/CE (relative aux services dans le marché intérieur), libellé comme suit :

« Activités pluridisciplinaires

1. Les États membres veillent à ce que les prestataires ne soient pas soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité spécifique ou qui limitent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes.

Toutefois, les prestataires suivants peuvent être soumis à de telles exigences :

a) les professions réglementées, dans la mesure où cela est justifié pour garantir le respect de règles de déontologie différentes en raison de la spécificité de chaque profession, et nécessaire pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces professions ;

b) les prestataires qui fournissent des services de certification, d'accréditation, de contrôle technique, de tests ou d'essais, dans la mesure où ces exigences sont justifiées pour garantir leur indépendance et leur impartialité.

2. Lorsque des activités pluridisciplinaires entre les prestataires visés au paragraphe 1, points a) et b), sont autorisées, les États membres veillent à :

a) prévenir les conflits d'intérêts et les incompatibilités entre certaines activités ;

b) assurer l'indépendance et l'impartialité qu'exigent certaines activités ;

*c) assurer que les règles de déontologie des différentes activités sont compatibles entre elles, en particulier en matière de secret professionnel. »*

D) L'article 4, point 8), de la directive 2006/123/CE (relative aux services dans le marché intérieur) est libellé comme suit :

*« raisons impérieuses d'intérêt général", des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes : l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle ; »*

### C. LA LÉGISLATION NATIONALE PERTINENTE

12. La législation italienne pertinente est l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/1989.

12.1 À l'origine, cette disposition était formulée comme suit :

*« 3. L'exercice de l'activité d'intermédiaire est incompatible :*

*a) avec une activité exercée en qualité d'employé d'une personne publique ou privée, à l'exception des entreprises ou sociétés ayant pour objet l'activité d'intermédiation ;*

*b) avec l'inscription dans d'autres registres, rôles ou autres listes de même nature ;*

*c) avec l'exercice personnel d'une activité commerciale portant sur le type d'intermédiation que l'intéressé entend exercer. »*

12.2 Suite à une première réforme introduite par la loi 57/2001, le texte de la disposition était devenu :

*« 3. L'exercice de l'activité d'intermédiaire est incompatible :*

*a) avec une activité exercée en qualité d'employé de personnes, de sociétés ou d'entités, tant privées que publiques, à l'exclusion des entreprises d'intermédiation ;*

*b) avec l'exercice d'une activité entrepreneuriale ou professionnelle, à l'exclusion des activités d'intermédiation exercées en tout état de cause. »*

12.3 Suite à une deuxième réforme introduite en réaction à la procédure d'infraction de l'Union (loi n° 37 du 3/05/2019, Dispositions destinées à l'exécution des obligations découlant de l'appartenance de l'Italie à l'Union européenne – Article 2 : Dispositions en matière de professions d'agent d'affaires en intermédiation – Procédure d'infraction n° 2018/2175), le texte de la règle est devenu :

*« 3. L'exercice de l'activité d'intermédiation est incompatible avec l'exercice d'activités entrepreneuriales de production, de vente, de représentation ou de promotion de biens relevant du même secteur de produits que celui pour lequel l'activité d'intermédiation est exercée, ainsi qu'avec l'activité exercée en tant qu'employé d'une entité publique ou privée, ou en tant qu'employé d'un établissement bancaire, financier ou d'assurance à l'exclusion des entreprises d'intermédiation, ou avec l'exercice de professions intellectuelles relevant du même secteur de produits que celui pour lequel l'activité d'intermédiation est exercée et, en tout état de cause, dans les situations de conflit d'intérêts. »*

12.4 Suite à une nouvelle réforme introduite également par une loi européenne (loi n° 238 du 23/12/2021, Dispositions destinées à l'exécution des obligations découlant de l'appartenance de l'Italie à l'Union européenne – Article 4. Dispositions relatives à la coopération avec les centres d'assistance pour la reconnaissance des qualifications professionnelles. Procédure d'infraction n° 2018/2175), le texte de la disposition est devenu :

*« 3. L'exercice de l'activité d'intermédiation est incompatible avec l'exercice d'activités entrepreneuriales de production, de vente, de représentation ou de promotion de biens relevant du même secteur de produits que celui pour lequel l'activité d'intermédiation est exercée, ainsi qu'avec l'activité exercée en tant qu'employé d'une entité publique ou privée, ou en tant que collaborateur d'entreprises offrant les services financiers visés à l'article 4 du décret législatif n° 59 du 26 mars 2010, ou avec l'exercice de professions intellectuelles relevant du même secteur de produits que celui pour lequel l'activité d'intermédiation est exercée et, en tout état de cause, dans les situations de conflit d'intérêts. »*

12.5 Le texte actuel de la disposition est celui qui résulte de la promulgation de la loi 118/2002, par laquelle a été ajouté le paragraphe 3 bis :

*« 3. L'exercice de l'activité d'intermédiation est incompatible avec l'exercice d'activités entrepreneuriales de production, de vente, de représentation ou de promotion de biens relevant du même secteur de produits que celui pour lequel l'activité d'intermédiation est exercée, ainsi qu'avec l'activité exercée en tant qu'employé d'une entité publique ou privée, ou en tant que collaborateur d'entreprises offrant les services financiers visés à l'article 4 du décret législatif n° 59 du 26 mars 2010, ou avec l'exercice de professions intellectuelles relevant du même secteur de produits que celui pour lequel l'activité d'intermédiation est exercée et, en tout état de cause, dans les situations de conflit d'intérêts. »*

*3-bis. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 3, l'exercice de l'activité d'agent immobilier est compatible avec celle d'employé ou de collaborateur d'entreprises exerçant l'activité d'intermédiaire de crédit régie par les articles 128 sexies et suivants de la loi consolidée sur la banque et le crédit, au sens du décret législatif n° 385 du 1<sup>er</sup> septembre 1993. L'exercice de l'activité d'intermédiaire de crédit reste soumis aux réglementations sectorielles et aux contrôles qui s'y rapportent. »*

12.6 Comme nous l'avons indiqué, le texte cité en dernier lieu est le texte en vigueur de la disposition.

#### D. PRESUPPOSES ET MOTIFS DU RENVOI PRÉJUDICIEL

13. Lorsqu'un agent immobilier exerce simultanément l'activité de syndic, il peut y avoir un risque que les biens immobiliers gérés soient indûment « favorisés » par rapport aux biens disponibles, avec pour conséquence la perte de l'impartialité de ce même agent immobilier. En substance, un professionnel qui gère un grand nombre de copropriétés pourrait être incité à orienter les acquéreurs potentiels vers les biens faisant partie des immeubles qu'il gère, en négligeant ainsi d'autres possibilités de logement tout aussi intéressantes.

D'un autre côté, du point de vue du consommateur, il serait peut-être plus efficace et économiquement avantageux qu'un seul professionnel suive l'acquéreur tant au moment de l'achat que dans la phase ultérieure de gestion du bien, étant donné qu'en fait, il peut y avoir de nombreuses façons de contourner les incompatibilités (relations familiales, etc.), ce qui a pour résultat de doubler le nombre de professionnels et donc les coûts à supporter par l'utilisateur final.

14. La nouvelle réglementation contenue à l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/1989 garantit la protection du consommateur (précisément dans un souci de proportionnalité) au moyen d'une disposition qui évite tout conflit d'intérêts actuel entre l'agent immobilier et l'objet même de l'intermédiation. L'incompatibilité devient en fait relative et interdit d'être à la fois agent immobilier (qui, selon la définition du code civil est une personne qui se situe à égale distance des parties) et partie (au sens matériel, en tant que producteur ou négociant de biens ou de services soumis à l'activité d'intermédiaire, ou au sens formel, en tant qu'agent ou représentant de ces biens). En tout état de cause, l'incompatibilité est limitée aux activités entrepreneuriales et non plus, comme dans la disposition faisant l'objet de la procédure d'infraction, exercées en tout état de cause à titre professionnel et même en tant que salarié.

15. Il convient de dissiper tout doute quant à l'interprétation à donner à l'article 5, paragraphe 3, de la loi 39/1989 car :

a) la requérante a invoqué la protection de situations subjectives reconnues par le droit de l'Union et allégué la violation de principes et droits de l'Union ;

b) la Cour de justice détient un monopole d'interprétation en ce qui concerne le droit de l'Union et, par conséquent, la compatibilité des règles internes des différents États membres avec le droit de l'Union ;

c) la juridiction de céans, tout en excluant que soient réunies les conditions permettant d'écarter directement la législation nationale contestée, en ce que les raisons de l'éventuelle contrariété avec le droit de l'Union ne sont ni immédiates ni suffisamment claires, précises et inconditionnelles, considère néanmoins que se pose une question d'interprétation concernant la portée exacte qu'il convient de reconnaître aux actes de droit de l'Union et, par conséquent, concernant la compatibilité avec ceux-ci d'un acte législatif national ;

d) la question est pertinente et déterminante pour la solution du litige et ne semble pas avoir fait l'objet d'une interprétation directe par la Cour ;

e) la juridiction de céans est la juridiction de dernière instance et la requérante a formulé une demande spécifique de renvoi préjudiciel.

## E. FORMULATION DES QUESTIONS

16. Compte tenu des considérations qui précèdent et de la demande tendant à un renvoi préjudiciel sur un certain nombre de questions, la juridiction introduit la présente demande et invite la Cour à se prononcer, conformément à l'article 267 TFUE, sur les questions suivantes, dûment reformulées et développées, sur lesquelles une décision s'impose en raison de leur nouveauté et de leur pertinence :

A) L'article 5, paragraphe 3, de la loi n° 39/1989, tel que reformulé à la suite de la procédure d'infraction n° 2018/2175, doit-il désormais être considéré comme pleinement conforme au droit [de l'Union], compte tenu notamment du fait que cette procédure d'infraction a été clôturée ?

B) Les principes et les objectifs de l'article 59, paragraphe 3, de la directive 2005/36/CE (telle que modifiée par la directive 2013/55/[UE]), ainsi que de l'article 25, paragraphe 1, de la directive 2006/123/CE et, plus généralement, de l'article 49 TFUE font-ils obstacle à une réglementation telle que la réglementation italienne prévue à l'article 5, paragraphe 3, de la loi n° 39/1989, qui, de manière préventive et générale, prévoit une incompatibilité entre l'activité d'agent immobilier et celle de syndic sur le seul fondement que les deux activités sont exercées conjointement, sans que, par conséquent, les chambres de commerce soient tenues de procéder à un contrôle a posteriori portant spécifiquement sur l'objet des intermédiations effectuées, et sans que cette incompatibilité soit justifiée par une « raison impérieuse d'intérêt général » spécifiquement identifiée et démontrée ou, en tout état de cause, sans que soit démontrée la proportionnalité de l'incompatibilité générale prévue par rapport à l'objectif poursuivi ?

C) L'agent immobilier peut-il, quoi qu'il en soit, exercer également l'activité de syndic, sauf dans l'hypothèse où il entend [servir d'intermédiaire pour] la vente ou l'achat d'un immeuble qu'il gère, dès lors que, en pareil cas, un conflit d'intérêts se manifesterait ?

17. [OMISSIS] [*liste des [OMISSIS] annexes*].

PAR CES MOTIFS

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) siégeant au contentieux (sixième chambre) [OMISSIS] [*procédure nationale*].

– pose à la Cour les questions préjudicielles reprises dans les motifs ;

[OMISSIS] [*procédure nationale*]

[OMISSIS] 9 marzo 2023 [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [*procédure nationale*]