

Affaire C-674/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt:

13 novembre 2023

Juridiction de renvoi:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovénie)

Date de la décision de renvoi:

26 octobre 2023

Parties requérantes:

AEON NEPREMIČNINE, d. o. o.

AGENCIA d. o. o.

AGENCIJA KATJA d. o. o.

e.a

STAN nepremičnine d. o. o.

Državni svet Republike Slovenije

Partie défenderesse:

Državni zbor Republike Slovenije

[OMISSIS] USTAVNO SODIŠČE

[OMISSIS]

ORDONNANCE

Le Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle, Slovénie) a décidé de ce qui suit dans le cadre des procédures de contrôle de constitutionnalité engagées par les sociétés AEON NEPREMIČNINE, d. o. o. [OMISSIS], et autres [OMISSIS] ainsi que la

société STAN nepremičnine, d. o. o. [OMISSIS], et sur demande du Conseil d'État, lors de l'audience du 26 octobre 2023:

1. La Cour de justice de l'Union européenne est saisie, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, [OMISSIS] des deux questions préjudicielles suivantes concernant l'interprétation de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [OMISSIS] et de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur [OMISSIS]:

- (1) Les articles 7, 16 et 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus en combinaison avec l'article 15 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation d'un État membre de l'Union européenne en vertu de laquelle la rémunération maximale autorisée pour une intermédiation immobilière dans le cadre de l'acquisition ou de la vente d'un même bien immobilier ne saurait excéder 4% du prix contractuel lorsqu'il en va d'une intermédiation pour l'acquisition ou la vente d'une maison unifamiliale, d'un appartement ou d'une unité résidentielle et que l'acquéreur est une personne physique?**
- (2) Les articles 7, 16 et 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus en combinaison avec l'article 15 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre de l'Union européenne en vertu de laquelle la rémunération maximale autorisée pour l'intermédiation d'un contrat de location d'un même bien immobilier ne saurait excéder 4% du produit du montant du loyer mensuel et du nombre de mois pour lesquels le bien est loué, mais pas plus que le montant d'un mois de loyer, lorsqu'il en va d'une intermédiation pour la location d'une maison unifamiliale, d'un appartement ou d'une unité résidentielle et que le locataire est une personne physique?**

2. Les procédures de contrôle de constitutionnalité de l'article 5, paragraphes 1 et 2, de la loi relative à l'intermédiation immobilière (Zakon o nepremičninskem posredovanju – JO RS, n° 72/06 – version consolidée, 49/11 et 47/19) dans la partie mentionnant la rémunération maximale autorisée pour l'intermédiation lors de la vente et l'acquisition ainsi que la location de biens immobiliers, et de l'article 5, paragraphes 4 et 5, de la loi sur l'intermédiation immobilière [OMISSIS] dans la partie prévoyant la sanction de la nullité en cas de violation des paragraphes 1 et 2 dudit article est suspendue jusqu'à la décision de la Cour de justice de l'Union européenne

dans la procédure préjudicielle que le Ustavno sodišče a engagée dans cette affaire.

MOTIFS

A.

I. Le cadre matériel et juridique des procédures devant le Ustavno sodišče

- 1 Le Ustavno sodišče a été saisi de deux requêtes [OMISSIS] ainsi que d'une demande du Conseil d'État [OMISSIS] et visant à engager une procédure de contrôle de constitutionnalité de la loi sur l'intermédiation immobilière (Zakon o nepremičninskem posredovanju – ci-après ZNPosr), qui dans la partie pertinente pour la décision préjudicielle à rendre ¹, plafonne la rémunération autorisée pour l'intermédiation pour l'acquisition, la vente, ou la location d'un bien immobilier. Le Ustavno sodišče, dans la procédure de demande de contrôle de constitutionnalité, procède à une appréciation abstraite de la loi en cause.
- 2 Compte tenu de la teneur des allégations d'anticonstitutionnalité dans les deux requêtes et dans la demande, le Ustavno sodišče a jugé que les parties requérantes et le demandeur, dans la partie pertinente de leurs demandes ², contestent l'article 5, paragraphes 1 et 2, ZNPosr dans la partie dans laquelle cette disposition plafonne la rémunération autorisée en cas d'intermédiation pour l'acquisition, la vente ou la location, et l'article 5, paragraphes 4 et 5, ZNPosr dans la partie prévoyant la sanction de la nullité en cas de violation des paragraphes 1 et 2 dudit article de la loi.

II. Indications pertinentes des parties requérantes et du demandeur

- 3 Les requêtes ont été introduites par des sociétés commerciales (immobilières) et des entrepreneurs individuels ³ qui fournissent, à titre d'activité économique, des services d'intermédiation immobilière au sens de l'article 2 ZNPosr. Les parties requérantes invoquent une absence de conformité de la loi avec les articles 2, 33, 35, 74 et 155 de la constitution, l'article 1^{er} du protocole à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ([OMISSIS] ci-après la « CEDH »), l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ([OMISSIS] ci-après la « Charte ») et la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative

¹ [OMISSIS]

² [OMISSIS]

³ Le ZNPosr désigne comme sociétés immobilières les sociétés commerciales et les entrepreneurs individuels qui à titre d'activité économique fournissent des services d'intermédiation immobilière (article 2, point 1, ZNPosr).

aux services dans le marché intérieur ([OMISSIS] ci-après la « directive sur les services »).

- 4 Les parties requérantes estiment que le législateur n'a pas démontré d'intérêt général présentant de lien matériel réel avec l'atteinte à leurs droits constitutionnels. Elles font valoir et exposent que le marché de l'intermédiation immobilière est très développé car plus de 990 sociétés immobilières sont enregistrées pour cette activité, plus de 2100 agents immobiliers étant inscrits dans le registre, et il n'y a pas de barrières à l'entrée sur le marché. Elles notent dans le même temps que les services d'intermédiation immobilière ne sont pas obligatoires pour leurs utilisateurs et les transactions immobilières. Selon les parties requérantes, le législateur n'a indiqué dans les travaux préparatoires⁴ aucun motif pour la fixation d'une rémunération maximale autorisée pour l'intermédiation qui aurait un lien matériel réel avec l'activité d'intermédiation immobilière. La protection des consommateurs, que le législateur cite dans les travaux préparatoires, constitue selon les parties requérantes un objectif général et on ne saurait à cet égard discerner de lien particulièrement étroit entre cet objectif et leur activité.
- 5 De l'avis des parties requérantes, le renvoi du législateur à l'article 78 de la constitution (logement adéquat) et à la pénurie de logements sociaux liée à des loyers élevés sur le marché ne justifierait pas une autre conclusion. Elles affirment que le nombre des logements sociaux n'augmentera pas du fait de l'article 5 ZNPosr contesté, de même que les loyers pratiqués sur le marché ne diminueront pas. Les travaux préparatoires ne feraient en outre apparaître aucune démonstration de tels effets ou d'une contribution à la résolution des problèmes de logement des groupes de personnes vulnérables (les jeunes et les personnes âgées) dans le sens d'une plus grande accessibilité des logements et des locations à plus long terme, objectifs poursuivis par la loi. Selon les parties requérantes, le seul fait que le montant à verser pour les services d'intermédiation immobilière est un coût éventuel et unique ne crée pas un tel lien spécifique avec leur activité. Elles estiment que les travaux préparatoires ne font en particulier pas apparaître de nécessité de protéger de manière spéciale les bailleurs (propriétaires de biens immobiliers) dans le sens d'un plafonnement de la rémunération autorisée pour l'intermédiation lors de la mise en location de leurs biens. Étant donné que les conditions de la vente ou de la location sont dictées par le commettant des services d'intermédiation immobilière, la possibilité de répercuter dans les faits les coûts de l'intermédiation immobilière sur l'acquéreur ou le locataire sous la forme d'un prix d'achat ou d'un loyer plus élevé ne viendrait pas altérer cette conclusion.
- 6 Selon les parties requérantes, l'article 5 ZNPosr ne satisfait pas au test de proportionnalité. Elles affirment que l'ordre juridique [slovène] connaît déjà d'autres mesures de mise en œuvre des obligations de l'État au titre de l'article 78 de la constitution qui produisent leurs effets pendant toute la durée du bail et

⁴ [OMISSIS]

ciblent en particulier les groupes de personnes vulnérables. Elles citent à titre d'exemple l'acquisition de logements sociaux et la possibilité de subventions pour les locataires de logements offerts sur le marché. Elles signalent que le montant à verser pour l'intermédiation immobilière est un coût unique à verser au moment de la location du bien et qui n'est encouru que s'il est même recouru aux services (facultatifs) d'intermédiation immobilière. La réglementation attaquée serait en outre contraire à l'article 16 de la Charte et plus précisément au droit à la liberté d'entreprise et à la liberté contractuelle⁵. En cas d'intermédiation pour la location d'un bien immobilier dont la valeur contractuelle est faible, en particulier dans les cas dans lesquels la rémunération pour l'intermédiation correspondrait au montant minimum (150 euros), les sociétés immobilières n'offriraient plus les services d'intermédiation immobilière faute de rentabilité économique. La commission maximale fixée pour l'intermédiation immobilière pour la location serait substantiellement inférieure aux coûts qui naissent lors de l'intermédiation à la location de biens immobiliers. Les parties requérantes invoquent aussi explicitement l'incompatibilité [de la loi] avec la directive sur les services et joignent à leurs écritures une lettre de la Commission informant de l'ouverture d'une procédure en manquement et de la mise en demeure adressée à la République de Slovénie. Le demandeur avance le même argument. Les parties requérantes signalent par ailleurs que la Cour a aussi reconnu dans son arrêt du 5 octobre 1999 dans l'affaire C-240/97 Espagne/Commission l'importance de l'autonomie contractuelle, estimant au point 99 que les parties ont un droit de conclure et de modifier un contrat qui ne saurait être limité en l'absence de réglementation spécifique de l'[[Union] européenne.

- 7 Les parties requérantes notent que, conformément à la jurisprudence de la Cour, une réglementation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique⁶. Elles estiment que la réglementation attaquée ne saurait résoudre le problème de la pénurie de logements destinés à la location et des loyers élevés pour les groupes de personnes vulnérables et que le problème de ces derniers n'est pas le coût ponctuel de l'intermédiation, à supposer même qu'ils recourent à ce service, mais au contraire l'impossibilité de payer le prix normal du loyer, problème que ne cible pas la réglementation attaquée. Au contraire, de l'avis des parties requérantes, les services d'intermédiation immobilière participent tout au plus à une plus grande offre sur le marché de logements destinés à la location et à la sécurité juridique des locataires en tant que parties plus faibles étant donné que les bailleurs qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas s'occuper eux-mêmes de la mise en location des biens immobiliers sont aussi des

⁵ Les parties requérantes invoquent les arrêts du 14 mai 1974, Nold/Commission, 4/73, EU:C:1974:51; du 27 septembre 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali et Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216; et du 16 janvier 1979, Sukkerfabriken Nykøbing, 151/78, EU:C:1979:4. Elles renvoient en outre à l'article 119, paragraphes 1 et 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([OMISSIS] – ci-après TFUE).

⁶ Les parties requérantes invoquent l'arrêt du 21 mai 2019, Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles), C- 235/17, EU:C:2019:432, point 61.

utilisateurs de ces services. Elles estiment que la réglementation attaquée, dans la partie concernant la location, est contraire à l'objectif poursuivi de la politique du logement dans le sens d'une promotion de la location à plus long terme des logements. Elles signalent en ce qui concerne le calcul de la commission maximale autorisée qu'une période de location plus courte convient aux clients étant donné que dans ce cas la rémunération maximale autorisée est plus faible. Dans le même temps, un faible montant des frais maximaux d'intermédiation encouragerait les bailleurs à changer plus souvent de locataires. La mesure ne serait pas non plus nécessaire au sens de l'article 15, paragraphe 3, de la directive sur les services, les parties requérantes faisant référence à titre d'exemple, en tant que mesures moins contraignantes, à l'augmentation du nombre de logements sociaux destinés à la location, la subvention de la location sur le marché et les mesures fiscales, de zonage et autres mesures réglementaires pour encourager la construction de logements (sociaux).

- 8 La partie requérante dans les affaires jointes [OMISSIS]⁷ indique qu'avant l'entrée en vigueur de la réglementation contestée, la commission moyenne pour l'intermédiation pour un contrat de location était de 1,5 fois le loyer mensuel. Elle affirme à titre de comparaison que pour un loyer mensuel de 500 euros et une durée du bail d'un an, le montant de la commission d'après la nouvelle réglementation est trois fois moins élevé. Une telle commission réduite ne couvrirait pas les coûts de l'intermédiation, la requérante citant les coûts de l'intermédiation (négociation avec le client quant à la conclusion du contrat d'intermédiation, visite chez le client, photographies du bien immobilier, préparation de l'annonce, communication téléphonique et par courrier électronique avec les locataires potentiels, transmission aux locataires potentiels des données relatives au bien immobilier, négociation des dates de visite, conduite des visites – par exemple 5 visites, parfois beaucoup plus –, alignement des éléments du contrat entre bailleur et locataire, préparation du contrat, communication électronique entre bailleur, société immobilière et locataire au sujet des termes du contrat, réunion avec les clients pour la signature du contrat, réception du bien immobilier). Elle signale également les coûts de son local commercial, les autres frais de fonctionnement de l'agence et en ce qui concerne le paiement des agents immobiliers tous les paiements habituels: salaires, cotisations, congés maladie, frais de déplacement, vacances, pécule de vacance. Elle affirme que du fait du plafonnement de la commission pour la location, elle devrait opérer à perte ce qui signifie qu'elle devra abandonner cette activité. Elle souligne que la commission est en pratique le seul paiement qu'elle perçoit pour son travail⁸. La société immobilière acquiert le droit au paiement pour l'intermédiation lorsque le contrat pour la conclusion duquel elle est intervenue en tant qu'intermédiaire est signé⁹. La société immobilière ne peut pas demander de

⁷ [OMISSIS]

⁸ La requérante invoque l'article 13, paragraphe 4, point 4 et l'article 15, paragraphe 2, point 2, ZNPosr.

⁹ Ainsi, article 25, paragraphe 1, ZNPosr.

paiement, même partiel, pour l'intermédiation avant la conclusion de la transaction pour laquelle elle intervient comme intermédiaire¹⁰. Ce qui précède signifierait que la réglementation attaquée entraîne en pratique plus de logements vides, une sécurité juridique moindre, des coûts plus élevés, une entrave au développement et une moindre qualité des services d'intermédiation immobilière ainsi qu'une défaillance des agents immobiliers. La requérante fait valoir dans la partie pertinente [OMISSIS] que l'article 5, paragraphe 2, ZNPosr porterait atteinte au principe de l'autonomie contractuelle.

- 9 Le Državni zbor (assemblée nationale slovène) n'a pas répondu à la requête et à la demande [de contrôle de constitutionnalité]. Le Ustavno sodišče peut, même en l'absence de réponse de la partie adverse procéder à l'évaluation de la requête. Le plafonnement de la rémunération autorisée pour l'intermédiation pour l'acquisition ou la vente à 4% du prix contractuel a été codifié dès 2003 avec l'adoption de la loi sur l'intermédiation immobilière [OMISSIS]. À cet égard, on ne saurait déduire des travaux préparatoires¹¹ de ladite loi de justification d'intérêt général pour ce plafonnement. Le plafonnement de la rémunération autorisée pour l'intermédiation pour les contrats de location et le plafonnement du montant des frais effectifs que la société immobilière peut, par accord, facturer aux clients sur la base de l'article 25bis, paragraphe 3, ZNPosr, ont été codifiés par la loi modifiant et complétant la loi sur l'intermédiation immobilière (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nepremičninskem posredovanju ([OMISSIS] ci-après « ZNPosr-C »)). Le projet de loi¹² renvoie d'emblée pour ce qui est de la protection des consommateurs à l'article 78 de la constitution et affirme que pour la majorité des citoyens qui ne sont pas propriétaires il n'est en pratique pas possible d'avoir un logement adéquat¹³. Il cite comme raisons les prix élevés et croissants des logements (même à la location), le mauvais fonctionnement et le sous-financement des fonds publics au logement ainsi que les coûts élevés de l'intermédiation immobilière que doivent également supporter, d'après le contenu du projet de loi, les personnes qui n'ont pas commandé le service¹⁴. Il cite comme groupe de personnes vulnérables les jeunes (en particulier les étudiants) qui sont par ailleurs confrontés à une précarisation toujours croissante du marché du travail ce qui les empêche à titre supplémentaire d'obtenir un prêt immobilier ou d'épargner à long terme pour acquérir leur propre bien immobilier¹⁵. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, les agents immobiliers, dans leur majorité, réduisent eux-mêmes à deux mois de loyer le montant de la commission qu'ils facturent pour l'intermédiation à la location ou à

¹⁰ Ainsi, article 25, paragraphe 2, ZNPosr.

¹¹ [OMISSIS]

¹² [OMISSIS]

¹³ [OMISSIS]

¹⁴ [OMISSIS]

¹⁵ [OMISSIS]

l'affermage de biens immobiliers ¹⁶. En pratique, le coût de l'intermédiation serait souvent divisé entre les parties ou répercuté sur le locataire (en règle générale la partie financièrement plus faible), ce qui de l'avis de l'auteur de la loi constituerait un abus caractérisé de la loi dans les cas où il s'agit d'une condition de conclusion du contrat de location ¹⁷.

- 10 Le gouvernement a également donné son avis sur le projet de loi ZNPosr-C dans le cadre de la procédure législative ¹⁸. Il a invoqué la résolution sur le programme national du logement 2015-2025 (Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025 [OMISSIS] ci-après « ReNSP15-25 ») et a souligné la difficulté d'accès à un logement adéquat en République de Slovénie. Étant donné que la législation en matière de fiscalité et de logement ne permettrait pas de prendre des mesures suffisamment équilibrées pour créer un système efficace de création de logements, le programme des projets ReNSP15-25 comprend, selon le gouvernement, des mesures visant à garantir une plus grande sécurité dans les rapports de location et un meilleur accès au logement (pour les groupes de personnes vulnérables). Sur le fondement de ce qui précède, le gouvernement a estimé, au cours de la procédure législative, que la réglementation quant au montant et à l'obligation de payer des frais d'intermédiation immobilière était conforme aux objectifs de la politique du logement, étant donné qu'elle contribuerait à promouvoir la location à long terme de logements et à améliorer la sécurité du logement des locataires.
- 11 En vertu de l'article 78 de la constitution, l'État assure la possibilité pour ses citoyens d'obtenir un logement adéquat. Cette disposition, en tant qu'expression du principe de l'État providence, signifie surtout une obligation d'élaborer une politique du logement pour les habitants de la République de Slovénie ¹⁹. L'État peut choisir entre différentes mesures pour satisfaire à ses obligations. Les mesures peuvent être différentes et affecter différents domaines de la réglementation. Le type de mesures que l'État peut prendre relève du large pouvoir d'appréciation du législateur. Il ressort des objectifs de la politique du logement au titre de la ReNSP15-25 qu'il faut une source durable de financement ²⁰ pour (i) équilibrer l'offre de logements sur le marché, (ii) assurer un accès plus aisé au logement, (iii) rénover les logements en suivant les tendances modernes d'habitat et environnementales et (iv) encourager les habitants à une plus grande mobilité en matière de logement ²¹. En vertu du préambule de la ReNSP15-25 (i) il y a pénurie de logements là où la demande est

¹⁶ [OMISSIS]

¹⁷ [OMISSIS]

¹⁸ [OMISSIS]

¹⁹ [OMISSIS]

²⁰ [OMISSIS]

²¹ [OMISSIS]

la plus élevée; (ii) il y a pénurie de logements offerts à la location (pour les groupes de personnes vulnérables); (iii) la part des logements individuels est très élevée ce qui a une incidence sur la situation matérielle du parc immobilier; (iv) le parc immobilier est vieillissant – il n’est pas conforme aux normes énergétiques et de fonctionnement de la société moderne et renchérit le coût de la vie; (v) il n’y a côté des investisseurs aucun intérêt à investir dans la construction de logements dans l’intérêt général; (vi) la législation en vigueur (fiscale et en matière de logement) ne soutient pas le développement du marché de la location; (vii) la mobilité des habitants est faible – dans le sens d’une disposition à changer de logement au regard des besoins à un moment donné de la vie ²². Pour assurer une offre équilibrée de logements adéquats, il faut, eu égard au préambule de la ReNSP15-25, activer en premier lieu le parc immobilier existant mais inoccupé et de cette façon augmenter au moins partiellement la taille du parc immobilier exploitable ²³. Dans les zones où le besoin de logements est élevé, il est nécessaire d’assurer une combinaison de mesures relevant des domaines de la gestion du territoire et de la politique fiscale qui encourageront les investisseurs à construire des logements adéquats et permettre à long terme un marché stable du logement ²⁴. Étant donné qu’il en va dans de nombreux cas de la première recherche d’un logement et qu’il est très vraisemblable qu’il ne s’agit pas d’une solution durable au problème du logement, l’objectif à long terme de la ReNSP15-25 est avant tout la construction de logements destinés à la location tant publics que privés ²⁵. D’après la ReNSP15-25, la pénurie de logements destinés à la location (seulement 8% de tous les logements) ²⁶ influe dans une large mesure sur la piètre accessibilité du logement, la majorité des logements destinés à la location étant détenue par la puissance publique ²⁷. Près d’un quart des logements destinés à la location serait loué illégalement ²⁸. Les conséquences de cette insécurité et des mauvaises expériences vécues sont la mise en location à court terme, la mise en location « au noir » et le grand nombre de logements qui demeurent vides ²⁹. L’État doit, eu égard aux constatations de la ReNSP15-25, assurer la mise en œuvre d’une politique fiscale encourageant les propriétaires de logements à les mettre en location ³⁰. Parmi les programmes concrets sont prévus plus en détail: (i) l’activation du parc immobilier existant ³¹, (ii) une plus grande

²² [OMISSIS]

²³ [OMISSIS]

²⁴ [OMISSIS]

²⁵ [OMISSIS]

²⁶ [OMISSIS]

²⁷ [OMISSIS]

²⁸ [OMISSIS]

²⁹ [OMISSIS]

³⁰ [OMISSIS]

accessibilité pour les groupes de populations vulnérables³², (iii) la rénovation du parc immobilier³³ et (iv) la construction de nouveaux logements dans les zones connaissant la plus grande demande³⁴.

III. Dispositions pertinentes du droit national

- 12 Les dispositions pertinentes de la constitution et du ZNPosr sont citées dans l'annexe 1 qui fait partie intégrante de la présente ordonnance. [OMISSIS]³⁵

B.

IV. Intérêt juridique des parties requérantes à la requête en contrôle de constitutionnalité, décisions du Ustavno sodišče et portée du contrôle

- 13 [OMISSIS]
- 14 La présente affaire concerne une procédure de contrôle de constitutionnalité qui a été engagée par deux requêtes [OMISSIS], et une procédure fondée sur une demande du Conseil d'État en tant que demandeur éligible au titre de l'article 23bis de la loi sur la Cour constitutionnelle (Zakon o Ustavnem sodišču ([OMISSIS] ZUstS) [OMISSIS]. Le Ustavno sodišče est en vertu de l'article 160, paragraphe 1, premier alinéa de la constitution, qui dispose que cette juridiction décide de la conformité des lois à la constitution, compétent pour apprécier la constitutionnalité de la loi [ici en cause]. Il ne s'agit donc pas d'une procédure qui pourrait découler de procédures individuelles engagées par des requérants devant les juridictions ordinaires.
- 15 Les requêtes ont été introduites par des requérantes qui, à titre d'activité économique, fournissent des services d'intermédiation immobilière au sens de l'article 2 ZNPosr. Le Ustavno sodišče a, par ordonnance [OMISSIS] du 26 octobre 2023, conclu que les requérantes avaient démontré un intérêt juridique au contrôle de la constitutionnalité des dispositions suivantes, pertinentes pour le renvoi préjudiciel : (i) article 5, paragraphe 1 et 2, ZNPosr dans la partie dans laquelle il plafonne (à 4% du prix contractuel ou de la valeur contractuelle ou au montant du loyer mensuel) la rémunération autorisée à verser pour l'intermédiation pour l'acquisition, la vente ou la location; et (ii) article 5, paragraphes 4 et 5, ZNPosr dans la partie dans laquelle il prévoit une sanction de

³¹ [OMISSIS]

³² [OMISSIS]

³³ [OMISSIS]

³⁴ [OMISSIS]

³⁵ [OMISSIS]

nullité en cas de violation des paragraphes 1 et 2 dudit article du ZNPosr³⁶. Cela signifie que le Ustavno sodišče doit décider, pour ce qui est de cette partie de la requête de son bien-fondé ou non. Par une décision partielle rendue dans le cadre de la même décision, le Ustavno sodišče a notamment déjà statué³⁷, dans la partie pertinente, sur la partie de la réglementation attaquée qui ne s'applique pas aux contrats d'intermédiation immobilière portant sur une maison unifamiliale, un appartement ou une unité résidentielle, et où l'acquéreur ou le locataire est une personne physique³⁸. Pour la procédure préjudicielle devant la Cour de justice, seule est donc encore pertinente la partie de la réglementation qui plafonne le montant de la commission d'intermédiation lors de l'acquisition ou de la vente (article 5, paragraphe 1, ZNPosr) et de la location (article 5, paragraphe 2, ZNPosr), dans la mesure où elle concerne les contrats d'intermédiation immobilière ayant pour objet une maison unifamiliale, un appartement ou une unité résidentielle, et où l'acquéreur ou le locataire est une personne physique. Cela signifie que le Ustavno sodišče doit après l'adoption des décisions partielles encore décider dans cette partie du bien-fondé de la requête. Il en va de même (dans la même mesure dans la partie concernant l'article 5, paragraphe 2, ZNPosr et donc l'intermédiation pour les contrats de location) pour la demande du demandeur éligible [OMISSIS].

- 16 Le Ustavno sodišče a reçu, au cours de la procédure, une communication de la Commission européenne du 15 février 2023 portant sur un manquement à la directive sur les services³⁹ (ci-après « communication de la Commission ») et la correspondance y afférente du ministère compétent avec la Commission. Il ressort des documents reçus que la procédure en manquement concerne uniquement le plafonnement de la commission pour les contrats de location, et ce uniquement dans la partie dans laquelle est prescrite une rémunération minimale admise de 150 euros. La procédure devant la Commission ne se recoupe donc pas dans son contenu avec l'étendue du contrôle du Ustavno sodišče.

V. Motifs du Ustavno sodišče pour présenter une demande de décision préjudicielle

- 17 Les parties requérantes et le demandeur (ce dernier uniquement dans la partie concernant l'article 5, paragraphe 2, ZNPosr) soutiennent également que la réglementation attaquée n'est pas conforme au droit de l'Union européenne (ci-après « droit de l'Union »). Ces assertions sont résumées dans les points 3 à 8 de la présente ordonnance. Le renvoi par les parties requérantes et en partie par le demandeur au droit de l'Union ne peut pas être caractérisé de général et on ne

³⁶ [OMISSIS]

³⁷ [OMISSIS]

³⁸ [OMISSIS]

³⁹ Numéro de référence de la procédure en manquement : INFR(2022)4119.

saurait lui nier toute pertinence et importance aux fins de la procédure de contrôle de constitutionnalité. Selon le Ustavno sodišče, l'interprétation du droit de l'Union est absolument nécessaire pour statuer dans les affaires en cause. Le Ustavno sodišče est certes lié par les griefs des parties requérantes ou du demandeur, mais pas par leur qualification juridique dans la requête ou la demande. C'est la raison pour laquelle le Ustavno sodišče peut aussi constater lui-même la pertinence juridique d'autres dispositions du droit de l'Union et de la constitution.

18 L'interprétation des articles 7, 16 et 38 de la Charte, lus en combinaison avec l'article 15 de la directive sur les services, est selon le Ustavno sodišče décisive pour apprécier la réglementation qui, eu égard à l'abrogation partielle par la décision [OMISSIS] du 26 octobre 2023:

(i) plafonne la rémunération autorisée pour l'intermédiation lors de l'acquisition ou de la vente d'un même bien immobilier, à 4% du prix contractuel lorsqu'il en va de l'intermédiation pour l'acquisition ou la vente d'une maison unifamiliale, d'un appartement ou d'une unité résidentielle et que l'acquéreur est une personne physique;

(ii) plafonne la rémunération autorisée pour l'intermédiation lors de la location d'un même bien immobilier à 4% de la valeur contractuelle, mais uniquement jusqu'à concurrence d'un mois de loyer, la valeur contractuelle étant déterminée comme le produit du loyer mensuel par le nombre de mois pour lesquels la maison unifamiliale, l'appartement ou l'unité résidentielle est mis en location, le locataire étant une personne physique.

19 L'interprétation des règles susmentionnées du droit de l'Union est essentielle pour juger de la conformité des dispositions attaquées du ZNPosr à la constitution du fait de la nature spécifique de l'intégration du droit de l'Union dans l'ordre juridique de la République de Slovénie que le Ustavno sodišče doit également respecter dans le cadre de la procédure de contrôle de constitutionnalité des dispositions du ZNPosr. En adhérant à l'Union européenne, et en vertu de l'article 3bis de la constitution, la République de Slovénie a transmis une partie de ses droits souverains à l'Union européenne⁴⁰. Il ressort de l'article 3bis, paragraphe 3, de la constitution, que les actes juridiques et les décisions adoptés dans le cadre de l'Union européenne s'appliquent en conformité avec la réglementation de l'Union⁴¹. Le Ustavno sodišče doit, en appréciant les dispositions qui constituent une mise en œuvre du droit de l'Union, également tenir compte, en vertu de l'article 3bis, paragraphe 3, de la constitution, du droit primaire et du droit dérivé de l'Union ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne⁴². Cette disposition constitutionnelle contraint le Ustavno sodišče à respecter, dans l'exercice de ses compétences, le droit de l'Union tel qu'il ressort

⁴⁰ [OMISSIS]

⁴¹ [OMISSIS]

⁴² [OMISSIS]

de ses normes ⁴³. De ce fait, les principes fondamentaux du droit de l'Union qui définissent les rapports entre le droit national et le droit de l'Union sont dans le même temps aussi des principes constitutionnels nationaux qui sont contraignants en vertu de la constitution ⁴⁴.

- 20 Cela signifie que, en statuant sur les requêtes et la demande de contrôle de constitutionnalité, le Ustavno sodišče devra se prononcer sur les assertions des requérantes et du demandeur quant au contenu et à la signification de certaines dispositions du droit de l'Union et apprécier leur bien-fondé. Ces règles du droit de l'Union ainsi que d'autres règles que les requérantes n'invoquent pas explicitement s'avèrent liées au fond à l'objet de la décision, c'est-à-dire à la question de la constitutionnalité des dispositions attaquées du ZNPosr. Dans le cadre des assertions des requérantes, le Ustavno sodišče devra tenir compte de ces règles pour interpréter tant la loi attaquée que la constitution. Du point de vue des objectifs poursuivis par la réglementation, la protection des consommateurs est d'autre part également importante.
- 21 La protection des consommateurs relève, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous f), TFUE, du domaine des compétences partagées. Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union ⁴⁵. Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.⁴⁶ En ce qui concerne les mesures de réalisation du marché intérieur (article 169, paragraphe 2, sous a), TFUE lu en combinaison avec l'article 114 TFUE), l'Union n'adopte que les mesures qui appuient et complètent la politique menée par les États membres, et en assurent le suivi (article 169, paragraphe 2, sous b), TFUE). Cela n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes conformément au TFUE et au traité sur l'Union européenne ([OMISSIS] ci-après « TUE ») après notification de la Commission ⁴⁷.
- 22 L'activité d'intermédiation immobilière qu'exercent des sociétés commerciales (immobilières) et des entrepreneurs individuels peut clairement être définie comme un « établissement » au sens de l'article 4, point 5, de la directive sur les services ⁴⁸. Il ne s'agit pas d'une activité qui serait exclue du champ d'application

⁴³ [OMISSIS]

⁴⁴ [OMISSIS]

⁴⁵ Article 12 TFUE.

⁴⁶ Article 169, paragraphe 1, TFUE.

⁴⁷ Article 169, paragraphe 4, TFUE.

⁴⁸ Il en va de même pour la notion de service au sens de l'article 4, point 1, de la directive sur les services. La directive sur les services a été transposée dans l'ordre juridique slovène par le

de la directive sur les services (article 2, paragraphe 2, de la directive sur les services). Dans le même temps, la réglementation en question comporte des obligations (injonctions), imposées par des dispositions des États membres, et qui subordonnent l'exercice de l'activité d'intermédiation immobilière à leur respect⁴⁹. Étant donné que la présente affaire relève du champ d'application de la directive sur les services, le Ustavno sodišče fonde la demande de décision préjudicielle sur les dispositions de ladite directive et non simultanément, eu égard aussi aux aspects de la liberté d'établissement et de libre prestation de services, sur le TFUE⁵⁰. La Cour a déjà jugé qu'il convient de considérer le renvoi par les États membres à des exceptions prévues par le droit de l'Union pour justifier une entrave à une liberté fondamentale garantie par les traités comme une mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51 de la Charte⁵¹. Le Ustavno sodišče justifie la demande de décision préjudicielle essentiellement en invoquant les dispositions de la Charte.

- 23 La jurisprudence de la Cour confirme que les dispositions du chapitre III de la directive sur les services s'appliquent à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre⁵². Dans l'hypothèse où des doutes naîtraient dans la présente affaire quant à l'élément interétatique, le Ustavno sodišče précise qu'il en va ici d'une procédure de contrôle de constitutionnalité du ZNPosr et qu'il n'en va donc pas d'une appréciation individuelle. Dans cette procédure, le Ustavno sodišče apprécie la conformité de la loi à la constitution en tenant compte de toutes les personnes auxquelles ces dispositions s'appliquent⁵³. Dans une procédure de contrôle de constitutionnalité de la loi, on ne saurait exclure que les dispositions attaquées puissent aussi s'appliquer à des ressortissants d'autres États membres et à des personnes morales ayant leur siège dans d'autres États membres. C'est aussi la raison pour laquelle on ne saurait, selon le Ustavno sodišče, adopter le point de vue selon lequel tous les éléments du litige sont limités à un unique État membre. À cet égard, il faut dans la présente affaire tenir compte aussi de la directive sur les services qui concrétise les libertés fondamentales au titre des articles 49 et 56 TFUE et qui résume en la codifiant la jurisprudence de la Cour en vertu de laquelle certaines exigences individuelles nationales ne sont pas compatibles avec les libertés

Zakon o storitvah na notranjem trgu ([OMISSIS] loi sur les services dans le marché intérieur – ZSNT).

⁴⁹ Article 4, point 7, lu en combinaison avec l'article 15, paragraphe 2, de la directive sur les services.

⁵⁰ Arrêts du 16 juin 2015, Rina Services e.a., C- 593/13, EU:C:2015:399, points 37 et 38; du 23 février 2016, Commission/Hongrie, C- 179/14, EU:C:2016:108, point 118; et du 30 janvier 2018, X et Visser, C- 360/15 et C- 31/16, EU:C:2018:44, point 137.

⁵¹ Arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C- 201/15, EU:C:2016:972, point 64 et la jurisprudence citée.

⁵² Arrêt du 30 janvier 2018, X et Visser, C- 360/15 et C- 31/16, EU:C:2018:44, point 110.

⁵³ Voir arrêt du 7 septembre 2022, Cilevičs e.a., C- 391/20, EU:C:2022:638, points 32 et 33.

fondamentales dont les opérateurs économiques peuvent se prévaloir⁵⁴. S'agissant de l'appréciation de la loi en cause, il existe certainement (au moins potentiellement) une demande de services d'intermédiation immobilière de la part de personnes provenant d'autres États membres de l'Union. De ce point de vue, l'application de l'article 16 de la directive sur les services n'est pas non plus exclue. Dans ce contexte, le fait qu'une restriction existait déjà en droit national avant l'entrée en vigueur de la directive sur les services (comme en l'espèce, dans la mesure où il s'agit du plafonnement de la commission pour la vente de biens) n'est pas non plus pertinent pour l'application de ladite directive⁵⁵.

- 24 Le Ustavno sodišče statuera sur les griefs des requérantes et du demandeur relatifs à la violation du droit de l'Union en tenant notamment compte, dans son appréciation de leurs assertions quant aux violations de la constitution, des griefs qui en substance soutiennent l'incompatibilité des dispositions attaquées du ZNPosr avec certaines dispositions du droit de l'Union (voir les points 3 à 8 de la présente ordonnance). C'est la raison pour laquelle la décision de la Cour en ce qui concerne l'interprétation du droit de l'Union pertinent est d'une importance décisive pour l'appréciation de la constitutionnalité des dispositions de la législation nationale. En vertu de l'article 267, paragraphe 1, sous b), TFUE, la Cour a la compétence exclusive pour interpréter les actes des institutions, organes et organismes ou agences de l'Union. Étant donné que l'affaire en cause soulève des questions d'interprétation d'actes de l'Union, la réponse de la Cour à ces questions est essentielle pour la décision à venir du Ustavno sodišče. Eu égard aux circonstances qui seront présentées plus en détail ci-après, il n'en va pas selon le Ustavno sodišče d'un cas où les questions préjudicielles posées ne seraient pas pertinentes, où la Cour aurait déjà interprété la disposition du droit de l'Union en cause ou l'interprétation correcte du droit de l'Union serait si évidente qu'elle ne laisserait de place à aucun doute raisonnable (critères dits « *CILFIT* »)⁵⁶.

VI. Questions préjudicielles adressées à la Cour

- 25 Les deux questions posées concernent la légalité d'une réglementation touchant au montant des commissions sur les opérations immobilières. Elles se distinguent uniquement selon la méthode de plafonnement de la commission en fonction du type d'opération. C'est la raison pour laquelle le Ustavno sodišče traite les deux questions ensemble.

⁵⁴ Arrêt du 16 juin 2015, *Rina Services e.a.*, C- 593/13, EU:C:2015:399, point 40.

⁵⁵ Déjà dans l'arrêt dans l'affaire *Åkerberg Fransson*, C-617/10, du 26 février 2013, EU:C:2013:105, il en allait d'une législation entrée en vigueur avant la directive sur les services.

⁵⁶ Voir en ce sens arrêts du 6 octobre 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, EU:C:1982:335, point 21 ; du 15 septembre 2005, *Intermodal Transports*, C- 495/03, EU:C:2005:552, point 33; du 4 octobre 2018, *Commission/France (Précompte mobilier)*, C- 416/17, EU:C:2018:811, point 110; et par la suite un peu plus en détail dans l'arrêt du 6 octobre 2021, *Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi*, C- 561/19, EU:C:2021:799, point 66.

26 Première question préjudicielle du Ustavno sodišče :

Les articles 7, 16 et 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus en combinaison avec l'article 15 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation en vertu de laquelle la rémunération maximale autorisée pour une intermédiation immobilière dans le cadre de l'acquisition ou de la vente d'un même bien immobilier ne saurait excéder 4% du prix contractuel lorsqu'il en va d'une intermédiation pour l'acquisition ou la vente d'une maison unifamiliale, d'un appartement ou d'une unité résidentielle et l'acquéreur est une personne physique?

27 Deuxième question préjudicielle du Ustavno sodišče :

Les articles 7, 16 et 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus en combinaison avec l'article 15 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation en vertu de laquelle la rémunération maximale autorisée pour l'intermédiation d'un contrat de location d'un même bien immobilier ne saurait excéder 4% du produit du montant du loyer mensuel et du nombre de mois pour lesquels le bien est loué, mais pas plus que le montant d'un mois de loyer, lorsqu'il en va d'une intermédiation pour la location d'une maison unifamiliale, d'un appartement ou d'une unité résidentielle et le locataire est une personne physique?

28 Aux termes de l'article 15, paragraphe 2, (appartenant au chapitre III) de la directive sur les services:

« Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes:

[...]

(g) les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire;

[...]. »

29 En vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive sur les services, les États membres doivent examiner si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veiller à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. D'après l'article 15, paragraphes 5 et 6, de la directive sur les services, les États membres peuvent conserver ou si nécessaire introduire des exigences similaires à celles du paragraphe 2, si elles satisfont aux exigences du paragraphe 3 de cet article. Cela signifie que les restrictions (i) ne

sauraient être discriminatoires (article 15, point 3, sous a), de la directive sur les services), (ii) doivent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général (article 15, point 3, sous b) de la directive sur les services) ; et (iii) doivent être proportionnées. Elles doivent donc être de nature à assurer que l'objectif poursuivi sera atteint; elles ne sauraient aller au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de cet objectif et il ne devrait pas être possible de les remplacer par d'autres mesures moins contraignantes permettant d'atteindre le même résultat (article 15, point 3, sous c), de la directive sur les services). L'objet de l'article 15 de la directive sur les services vise en ce sens à concilier, premièrement, la compétence réglementaire des États membres en ce qui concerne les exigences à évaluer en application de cet article, et deuxièmement l'exercice effectif de la liberté d'établissement⁵⁷. Selon le Ustavno sodišče, dans la présente affaire, la réglementation introduite par le législateur concerne avant tout des aspects importants de la Charte.

- 30 La condition de non-discrimination est remplie dans la présente affaire car le plafonnement des commissions prescrit par la législation s'applique indépendamment de la nationalité ou du lieu du siège de l'entreprise. On peut déduire des travaux préparatoires, en tenant également compte de la ReNSP15-25 que le gouvernement a invoqué au soutien du plafonnement contesté du montant de la commission d'intermédiation pour les contrats de location⁵⁸, que le législateur, en plafonnant les commissions, s'est attaqué au défaut d'accessibilité (abordable) de logements (adéquats) (pour les groupes de personnes vulnérables) et à la protection des consommateurs au regard de la transparence des prix et du manque de logements (destinés à la location) disponibles. Ces objectifs peuvent selon le Ustavno sodišče être clairement rattachés à la partie de la réglementation qui concerne le plafonnement des commissions d'intermédiation pour l'acquisition ou la vente.
- 31 Les consommateurs jouissent d'une protection spéciale dans le cadre du droit de l'Union. En vertu de l'article 12 TFUE, les exigences en matière de protection des consommateurs doivent être prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union. Comme point de départ de la réglementation du marché intérieur, la protection des consommateurs est déjà spécifiquement prévue à l'article 169 du TFUE et est également expressément mentionnée à l'article 114, troisième alinéa, du TFUE. Cette dernière disposition était également le fondement de la protection au titre de l'article 38 de la Charte⁵⁹ qui prévoit que les politiques de l'Union européenne assurent un niveau élevé de protection des consommateurs. Il s'agit de l'un des principes fondamentaux de la Charte⁶⁰. La Cour a déjà défendu le point de vue, notamment en ce qui concerne

⁵⁷ Arrêt du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne, C- 377/17, EU:C:2019:562, point 63.

⁵⁸ [OMISSIS]

⁵⁹ [OMISSIS]

⁶⁰ [OMISSIS]

les mesures prises dans le cadre de la réalisation du marché intérieur sur le fondement de l'article 169, paragraphe 2, sous a) lu en combinaison avec l'article 114 TFUE, que la protection des consommateurs recouvre tous les consommateurs et pas seulement le consommateur moyen, normalement informé et raisonnablement attentif et avisé⁶¹. La protection des groupes particulièrement vulnérables est également mentionnée dans le dix-huitième considérant de la directive du Parlement européen et du Conseil 2005/92/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil [OMISSIS]⁶². Il ressort de la jurisprudence de la Cour que la protection des consommateurs repose sur l'idée que le consommateur est dans ses rapports avec le vendeur ou prestataire de services dans une situation d'infériorité en ce qui concerne tant le pouvoir de négociation que le niveau d'information⁶³. En vertu de l'article 4, point 8, de la directive sur les services, les raisons impérieuses d'intérêt général sont des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice. À cet égard, elle qualifie également, à titre d'exemple, de raisons impérieuses d'intérêt général la protection des consommateurs, la protection des destinataires des services, la loyauté des transactions commerciales et la poursuite d'objectifs de politique sociale.

- 32 En vertu également de la jurisprudence de la Cour, la protection des consommateurs est une raison impérieuse d'intérêt général permettant de justifier une entrave aux libertés du marché intérieur⁶⁴. Il en va également ainsi sur le fondement de l'article 15, paragraphe 3, de la directive sur les services⁶⁵. La Cour a déjà souligné (en renvoyant notamment au considérant 14 de la directive sur les services) que la protection des destinataires de services est également une raison

⁶¹ Ainsi la Cour en ce qui concerne la directive du Conseil 93/13/CEE du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO 1993, L 95, p. 29, ci-après la « directive 93/13/CEE »), ordonnance du 10 juin 2021, X Bank, C- 198/20, non publiée, EU:C:2021:481, point 33. La seule exception est l'article 4, paragraphe 2, de la directive 93/13/CEE.

⁶² Voir arrêt du 7 septembre 2016, Deroo-Blanquart, C- 310/15, EU:C:2016:633, point 32.

⁶³ Voir arrêts du 10 septembre 2014, Kušionová, C- 34/13, EU:C:2014:2189, point 48 ; du 27 février 2014, Pohotovost', C- 470/12, EU:C:2014:101, point 39 ; du 30 avril 2014, Kásler et Káslerné Rábai, C- 26/13, EU:C:2014:282, point 39 et du 17 juillet 2014, Sánchez Morcillo et Abril García, C- 169/14, EU:C:2014:2099, point 22.

⁶⁴ Ainsi déjà les arrêts du 18 janvier 1979, van Wesemael e.a., 110/78 et 111/78, EU:C:1979:8, point 28; et du 4 décembre 1986, Commission/France, 220/83, EU:C:1986:461, point 20. Dans la jurisprudence plus récente, voir aussi arrêt du 8 septembre 2010, Stoß e.a., C- 316/07, C- 358/07 à C- 360/07, C- 409/07 et C- 410/07, EU:C:2010:504, point 74.

⁶⁵ Arrêts du 15 octobre 2015, Grupo Itevelesa e.a., C- 168/14, EU:C:2015:685, point 74 ; et du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne, C- 377/17, EU:C:2019:562, point 70.

impérieuse d'intérêt général⁶⁶. Elle a déjà considéré les exigences liées à la politique de logement social d'un État membre et tenant à la pénurie structurelle de logement (et le financement de cette politique) comme des raisons impérieuses d'intérêt général (*overriding reason relating to the public interest*), qui peuvent justifier des restrictions aux libertés du marché intérieur⁶⁷. Il en va de même pour la pénurie de logements destinés à la location en lien avec la détérioration des conditions d'accès au logement et l'exacerbation des tensions sur les marchés immobiliers (en dysfonctionnement)⁶⁸. Au vu de ce qui précède, on peut selon le Ustavno sodišče conclure que le législateur a poursuivi dans la présente affaire des motifs impérieux d'intérêt général au sens de l'article 15, paragraphe 3, sous b), de la directive sur les services. En l'espèce, selon le Ustavno sodišče, les objectifs cités se reflètent dans une large mesure aussi dans les dispositions de la Charte ainsi qu'il sera exposé ci-après.

- 33 Les droits fondamentaux que l'ordre juridique de l'Union assure s'appliquent dans toutes les situations que règle le droit de l'Union⁶⁹. Si un État membre, pour justifier une réglementation qui pourrait entraver la réalisation de la liberté d'établissement, invoque des motifs impérieux d'intérêt général (en l'espèce la protection des consommateurs en lien avec la transparence et l'accessibilité au logement (abordable)), cette justification doit aussi être interprétée en tenant compte des principes généraux du droit de l'Union et en particulier des droits fondamentaux qu'assure désormais la Charte⁷⁰. La compatibilité des restrictions avec le droit de l'Union doit donc être appréciée à l'aune des exceptions prévues dans le TFUE et de la jurisprudence de la Cour ainsi que des droits fondamentaux que garantit la Charte⁷¹. Si les États membres jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix des mesures par lesquelles peuvent être réalisés les objectifs de leur politique sociale, cela ne justifie pas une violation des droits dont disposent les particuliers sur le fondement des dispositions du TFUE et du TUE qui consacrent leurs droits fondamentaux⁷². En outre, les restrictions au libre exercice des droits fondamentaux et des libertés fondamentales garantis par la

⁶⁶ Arrêts du 25 juillet 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C- 288/89, EU:C:1991:323, point 14 et la jurisprudence citée; et du 4 juillet 2019, *Commission/Allemagne*, C- 377/17, EU:C:2019:562, points 70 et 72.

⁶⁷ Ainsi arrêts du 1er octobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C- 567/07, EU:C:2009:593, point 30; et du 8 mai 2013, *Libert e.a.*, C- 197/11 et C- 203/11, EU:C:2013:288, points 50 à 52.

⁶⁸ Arrêt du 22 septembre 2020, *Cali Apartments*, C- 724/18 et C- 727/18, EU:C:2020:743, points 65 et 66.

⁶⁹ Arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, C- 617/10, EU:C:2013:105, point 19.

⁷⁰ Arrêt du 11 juin 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C- 98/14, EU:C:2015:386, point 74.

⁷¹ Arrêt du 21 mai 2019, *Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles)*, C- 235/17, EU:C:2019:432, point 66.

⁷² Voir en ce sens arrêts du 11 janvier 2007, *ITC*, C- 208/05, EU:C:2007:16, points 39 et 40; du 18 janvier 2007, *Confédération générale du travail e.a.*, C- 385/05, EU:C:2007:37, points 28 et 29; et du 13 décembre 2012, *Caves Krier Frères*, C- 379/11, EU:C:2012:798, points 51 et 52.

Charte doivent respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Une réglementation nationale ne peut relever des exceptions prévues par le droit de l'Union pour justifier une restriction que si elle est conforme aux droits fondamentaux dont la Cour assure le respect⁷³. Lorsqu'un domaine est réglementé par un acte de droit dérivé (en l'espèce la directive sur les services), les restrictions doivent, d'après la jurisprudence de la Cour, être appréciées sur leur fondement⁷⁴. La Cour a déjà confirmé au sujet des tarifs minimum et maximum des architectes et des ingénieurs que ce type de restriction relève du champ d'application de la directive sur les services⁷⁵. Cela constitue donc au vu de la jurisprudence de la Cour le point de départ de l'appréciation de la restriction, mais les droits consacrés par la Charte sont dans ce contexte également pertinents. En effet, les droits fondamentaux peuvent être également un motif justifiant (en règle générale) une restriction⁷⁶.

Pertinence et signification de la Charte

- 34 Lorsque plusieurs droits garantis par l'ordre juridique de l'Union s'affrontent, leur appréciation doit s'effectuer dans le respect de la conciliation nécessaire des exigences liées à la protection de ces différents droits et d'un juste équilibre entre eux⁷⁷. Selon le Ustavno sodišče, la présente affaire concerne une interaction complexe entre plusieurs aspects de la Charte et des restrictions au titre de la directive sur les services (au regard de la liberté d'établissement). S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH »), le Ustavno sodišče prend comme point de départ la recherche d'un équilibre entre la liberté d'établissement, d'une part, et les droits de la Charte, d'autre part, d'une manière qui d'après son mode d'appréciation équivaldrait à la résolution d'un conflit entre droits fondamentaux⁷⁸. La Cour EDH a en effet déjà indiqué que du point de vue des droits garantis par la CEDH⁷⁹, la liberté

⁷³ Arrêt du 30 avril 2014, Pfleger e.a., C- 390/12, EU:C:2014:281, point 36.

⁷⁴ Arrêts du 23 février 2016, Commission/Hongrie, C- 179/14, EU:C:2016:108, point 118 et pour la libre prestation de services, arrêt du 6 octobre 2020, Commission/Hongrie (Enseignement supérieur), C- 66/18, EU:C:2020:792, point 206.

⁷⁵ Arrêt du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne, C- 377/17, EU:C:2019:562. Voir aussi ordonnance du 6 février 2020, hapeg dresden, C- 137/18, non publiée, EU:C:2020:84.

⁷⁶ Voir à cet égard par exemple arrêt du 18 décembre 2007, Laval un Partneri, C- 341/05, EU:C:2007:809, points 93 et 94 et la jurisprudence citée.

⁷⁷ Arrêts du 29 janvier 2008, Promusicae, C- 275/06, EU:C:2008:54, points 65 et 66; et du 6 septembre 2012, Deutsches Weintor, C- 544/10, EU:C:2012:526, point 47.

⁷⁸ La Cour EDH a signalé ce risque dans l'arrêt Norwegian Confederation of Trade Unions (lo) et Norwegian Transport Workers' Union (ntf) c. Norvège du 10 juin 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0610JUD004548717, point 118.

⁷⁹ Dans le cas concret, il en allait de la liberté de réunion et d'association au titre de l'article 11 CEDH et son rapport avec la liberté d'établissement.

d'établissement n'est pas un droit qui peut être mis en balance avec un droit au titre de la CEDH au sens d'une résolution de conflit de normes (*counterbalancing right*), mais uniquement un élément important qui, en cas d'atteinte à un droit de l'homme individuel, doit être pris en compte dans le cadre du test de proportionnalité. Cette réflexion peut selon le Ustavno sodišče participer de manière substantielle à la définition de la méthode et des critères d'appréciation dans la présente affaire. En effet, même en prenant la directive sur les services (et la liberté d'établissement protégée), comme point de départ tel qu'établi par la jurisprudence de la Cour, cela signifie qu'à tout le moins, le centre de gravité de l'appréciation se trouve dans les droits protégés par la Charte. Aux termes de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, des limitations peuvent être apportées à l'exercice de droits consacrés par celle-ci, pour autant, notamment, que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

- 35 Du point de vue des requérantes, la liberté d'entreprise au titre de l'article 16 de la Charte est évidemment pertinente. Celle-ci recouvre le droit d'exercer une activité économique ou commerciale, la liberté contractuelle et la libre concurrence⁸⁰. La Cour a déjà indiqué que la liberté d'entreprise (dans le cadre de la liberté contractuelle) comprend aussi le droit de déterminer le prix des services⁸¹. Conformément à la jurisprudence de la Cour, la liberté d'entreprise n'est pas une prérogative absolue, mais doit être prise en compte par rapport à sa fonction dans la société⁸². Elle est soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique⁸³. Cela étant, la protection des consommateurs (article 38 de la Charte) peut constituer un motif légitime de porter atteinte à la liberté d'entreprise visée à l'article 16 de la Charte⁸⁴. La Cour a déjà affirmé que le droit au logement constitue, notamment en droit de l'Union, un droit fondamental garanti par l'article 7 de la Charte et qui est pertinent pour l'interprétation et la mise en œuvre des directives⁸⁵. Dans le même temps, selon le Ustavno sodišče, la pertinence d'autres droits au titre de la Charte ne saurait être exclue dans la présente affaire car les objectifs de la réglementation en cause vont au-delà de la seule protection des consommateurs contre des prix trop élevés. Le logement

⁸⁰ Arrêts du 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, C- 283/11, EU:C:2013:28, point 42; et du 17 octobre 2013, *Schaible*, C- 101/12, EU:C:2013:661, point 25.

⁸¹ Arrêt du 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, C- 283/11, EU:C:2013:28, point 43 et la jurisprudence citée.

⁸² Arrêts du 6 septembre 2012, *Deutsches Weintor*, C- 544/10, EU:C:2012:526, point 54; et du 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, C- 283/11, EU:C:2013:28, point 45 et la jurisprudence citée.

⁸³ Arrêt du 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, C- 283/11, EU:C:2013:28, point 46.

⁸⁴ Arrêt du 31 janvier 2013, *McDonagh*, C- 12/11, EU:C:2013:43, points 59 à 65.

⁸⁵ Arrêt du 10 septembre 2014, *Kušionová*, C- 34/13, EU:C:2014:2189, point 65.

constitue en effet pour l'individu et sa famille un bien fondamental de première nécessité qui est la base et le centre de son développement personnel, de son inclusion dans la société et de sa vie familiale. Les implications sociales de la situation des requérantes eu égard à l'importance du logement en tant que bien fondamental de première nécessité et de l'inégalité sociale de fait est particulièrement mise en exergue à la lumière de l'asymétrie informationnelle (marché du logement, propriétés des logements, etc.) et des rapports de force sur le marché du logement qui ne sont pas en faveur des consommateurs. Les acquéreurs et locataires de logements sont clairement la partie plus faible par rapport aux sociétés immobilières compte tenu de la situation tendue sur le marché du logement. Les groupes de personnes vulnérables que le législateur met en avant sont à cet égard particulièrement exposés. Pour eux, l'inaccessibilité d'un logement (abordable) peut également conduire à l'exclusion sociale. Ainsi, selon le Ustavno sodišče, un lien (au moins) avec les articles 1^{er} et 33 de la Charte ne saurait être exclu.

- 36 Le Ustavno sodišče estime que l'examen de la réglementation dans le domaine sensible en cause doit viser à titre premier à l'harmonisation et à un juste équilibre entre les droits et principes fondamentaux de la Charte. Ce contexte normatif signifie en effet que la réglementation nationale en cause ne saurait être évaluée exclusivement (de manière décisive) sur la base de critères économiques. Pour les mêmes raisons, la conformité de la réglementation nationale ne pourrait pas être examinée de manière cohérente en appliquant les catégories de l'ingérence (restrictions unilatérales) et de la proportionnalité (au sens plus large recouvrant aussi la nécessité et l'adéquation), mais plutôt en recherchant une coexistence équitable entre les droits consacrés par la Charte qui ne peut être atteinte que par une mise en balance des valeurs sur la base de celle-ci. À cet égard, selon le Ustavno sodišče, la liberté d'entreprise au titre de l'article 16 de la Charte s'exprime fondamentalement dans la présente affaire à travers la liberté d'établissement (et la libre prestation de services), que garantit aussi la directive sur les services. La liberté d'entreprise, lorsque et (surtout) dans la mesure où elle s'exprime aussi dans la liberté d'établissement en lien avec la réglementation des prix, protège avant tout la liberté économique des requérantes au sens de la liberté d'exercer une activité économique. Selon le Ustavno sodišče, l'essence de la liberté d'entreprise ne garantit pas un droit à réaliser des bénéfices (illimités) dans tous les aspects de l'activité économique du titulaire du droit. D'un autre côté, la contribution à la transparence et à la protection des consommateurs en lien avec l'accessibilité au logement (abordable) en tant que bien fondamental de première nécessité pour les personnes protégées est d'une valeur inestimable qui dans sa partie essentielle ne saurait être traitée dans le cadre d'une analyse économique. Selon le Ustavno sodišče, la sphère de la liberté protégée de l'individu va en effet, eu égard aux aspects cités, bien au-delà de la sphère patrimoniale et du préjudice éventuel (du fait du prix d'acquisition ou du loyer plus élevé). Le Ustavno sodišče apprécie en règle générale dans sa propre pratique les restrictions aux droits (notamment économiques et sociaux) en tenant compte de la signification des droits de l'homme individuels et dans le contexte d'autres valeurs constitutionnelles (intérêt public), les aspects économiques (par exemple la

viabilité des finances publiques ⁸⁶) ne pouvant constituer tout au plus que l'un des points de départ de l'appréciation et qui en lui-même ne saurait être décisif. La justice sociale est également une valeur d'intérêt public ⁸⁷. Au vu de la jurisprudence de la Cour, le Ustavno sodišče replace ci-après la question posée dans le contexte de l'appréciation de la directive sur les services, cet aspect de l'appréciation complétant selon le Ustavno sodišče, vu le point de départ de la présente affaire, la pondération des valeurs sur le fondement de la Charte.

Examen dans le cadre de la directive sur les services du point de vue de la garantie de la réalisation des objectifs visés (adéquation)

- 37 En vertu de la jurisprudence constante de la Cour, une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique ⁸⁸. L'État doit démontrer l'adéquation de la mesure ⁸⁹. En ce qui concerne les plafonds tarifaires, la Cour a déjà défendu le point de vue selon lequel ceux-ci peuvent contribuer à la protection des consommateurs en augmentant la transparence des tarifs pratiqués par les prestataires et en empêchant ces derniers de pratiquer des honoraires excessifs ⁹⁰. D'une manière générale, une réglementation qui fixe un prix maximum pour le gaz naturel pour les consommateurs (avec dans le même temps une obligation de fourniture) peut par exemple répondre à la condition de proportionnalité (et donc aussi d'adéquation) ⁹¹. Le Ustavno sodišče ne voit pas de raison pour laquelle cette position ne s'appliquerait pas aussi à la présente affaire où le législateur cherche en outre à contribuer à l'accessibilité du logement (abordable) en tant que bien fondamental de première nécessité. Il se demande comme prémisse et en l'absence de réponse du législateur si la circonstance que ce dernier prescrit un plafonnement des commissions sur un marché verticalement intégré (le marché de l'intermédiation immobilière) et qu'il n'affecte pas directement le marché immobilier par la réglementation des prix, peut avoir une incidence décisive sur l'appréciation du caractère adéquat de la réglementation pour autant qu'elle soit pertinente eu égard aux valeurs générales à la source des droits consacrés par la Charte. À cet égard, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, ZNPosr, une société immobilière ne peut facturer les frais de l'intermédiation qu'au commettant sur le

⁸⁶ [OMISSIS]

⁸⁷ [OMISSIS]

⁸⁸ Arrêts du 10 mars 2009, Hartlauer, C- 169/07, EU:C:2009:141, point 55; et du 15 octobre 2015, Grupo Itevelesa e.a., C- 168/14, EU:C:2015:685, point 76; ordonnance du 30 juin 2016, Sokoll-Seebacher et Naderhirn, C- 634/15, EU:C:2016:510, point 27.

⁸⁹ Arrêt du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne, C- 377/17, EU:C:2019:562, point 64.

⁹⁰ Arrêt du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne, C- 377/17, EU:C:2019:562, point 94.

⁹¹ Arrêt du 11 avril 2019, Repsol Butano et DISA Gas, C- 473/17 et C- 546/17, EU:C:2019:308, points 31 à 65.

fondement d'un contrat d'intermédiation immobilière. Il n'est donc pas juridiquement admissible de répercuter directement sur l'acquéreur ou le locataire la charge de la commission lorsque celui-ci n'est pas dans le même temps le client du service d'intermédiation immobilière. Un accord contraire est en effet en vertu du paragraphe 4 dudit article nul et non avenu. Au vu de la détérioration des conditions d'accès au logement et de l'exacerbation des tensions sur les marchés immobiliers (voir plus en détail au point 11 de la présente ordonnance), où le pouvoir de marché est concentré du côté de l'offre, on peut néanmoins selon le Ustavno sodišče (dans les limites du pouvoir d'appréciation du législateur) raisonnablement s'attendre à ce que le montant de la commission (potentiellement plus élevé en l'absence de réglementation) soit substantiellement répercuté sur les personnes en demande d'un logement. Cela vaut directement pour tous les contrats qui sont conclus avec l'aide d'agents immobiliers. L'effet sur les autres contrats ne peut être qu'indirect compte tenu de l'incidence sur le prix des biens immobiliers. Le montant de la commission de l'agent immobilier n'est pas la conséquence du comportement de la personne qui cherche à acheter ou louer un logement lorsqu'elle n'est pas le commettant de l'intermédiation immobilière. Dans ce cas, le coût de l'intermédiation immobilière n'est pas principalement dans son intérêt et elle ne peut pas influencer son montant. En l'absence de précisions du législateur, le Ustavno sodišče peut considérer que la contribution à la réalisation des objectifs est établie, mais (en l'absence d'analyse du législateur⁹²) il ne peut pas conclure qu'il s'agit d'une contribution importante⁹³. Dans ce contexte, le Ustavno sodišče se demande si l'effet important doit être compris avant tout du point de vue de l'importance des droits garantis par la Charte et non seulement au sens des exigences adressées au législateur que celui-ci démontre par une analyse (économique) et quantifie l'effet de la mesure. Au vu de l'importance des objectifs poursuivis par le législateur, qui sont consacrés par la Charte, et qui, de l'avis du Ustavno sodišče sont au centre de l'appréciation dans la présente affaire, le Ustavno sodišče se demande si la condition du caractère adéquat est remplie en l'espèce en dépit des préoccupations exprimées. Dans le même temps, selon le Ustavno sodišče, l'adoption de la réglementation peut contribuer à la transparence des prix car du point de vue notamment des consommateurs elle participe à la prévisibilité du montant de la commission et du niveau de l'impact éventuel d'une telle mesure sur le niveau du prix d'achat ou du loyer.

⁹² Arrêt du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne, C- 377/17, EU:C:2019:562, point 74 et la jurisprudence citée.

⁹³ Ibid, point 85.

Examen dans le cadre de la directive sur les services au vu d'une éventuelle substitution par d'autres mesures moins contraignantes permettant d'atteindre les mêmes résultats (nécessité)

- 38 Si un État membre qui, pour justifier une exigence au sens de l'article 15 de la directive sur les services, invoque une raison impérieuse d'intérêt général, doit démontrer que sa réglementation est appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi, cette charge de la preuve ne saurait être telle que l'on exige de cet État membre qu'il démontre de manière positive qu'aucune autre mesure imaginable ne permettrait de réaliser ledit objectif dans les mêmes conditions⁹⁴. Une telle exigence reviendrait en effet, en pratique, à priver l'État membre concerné de sa compétence réglementaire dans le domaine considéré⁹⁵. Selon le Ustavno sodišče, il n'est donc pas justifié d'insister de manière stricte pour que le législateur démontre par une analyse (économique) la nécessité d'une mesure dans le cadre d'une comparaison (hypothétique) avec d'autres mesures ou l'absence de réglementation. Le législateur a certainement à sa disposition un certain nombre de mesures (par exemple dans le domaine de la politique fiscale et d'aménagement du territoire). Certaines de ces mesures sont aussi prévues par la ReNSP15-25 (voir le point 11 de la présente ordonnance). Le Ustavno sodišče, compte tenu de l'absence de précisions du législateur, ne saurait conclure que le plafonnement du montant de la commission constitue une contribution déterminante à l'accessibilité du logement (abordable). Il admet dans le même temps que la mesure peut, en combinaison avec d'autres mesures mises en œuvre et planifiées, contribuer à atteindre les objectifs poursuivis. Compte tenu de l'importance des objectifs poursuivis par le législateur et qui sont aussi consacrés par la Charte qui, selon le Ustavno sodišče, est dans la présente affaire au centre de l'évaluation, ce dernier se demande si la condition de la nécessité peut, en dépit des préoccupations exprimées dans la présente affaire, être considérée comme remplie, pour autant qu'elle ait une incidence sur l'appréciation effectuée dans le cadre de la Charte. La question de l'éventail des mesures et de leur effectivité dans la politique du logement peut être en effet extrêmement complexe. Dans ce contexte, il convient selon le Ustavno sodišče de tenir compte de certaines restrictions matérielles (d'aménagement du territoire, urbanistiques et de finances publiques) qui ne permettent pas à l'État d'intervenir de manière largement arbitraire sur l'offre de logements. On ne peut pas conclure avec certitude que le législateur disposerait d'une autre mesure équivalente (notamment dans le temps) qui porterait dans une moindre mesure atteinte aux situations protégées par la Charte. Selon le Ustavno sodišče, ces prémisses peuvent également contribuer à soutenir que la compétence du législateur national doit, en l'espèce, être comprise largement de sorte que le caractère nécessaire de la réglementation contestée doit être considéré comme établi.

⁹⁴ Ibid, point 65.

⁹⁵ Ibid.

Examen dans le cadre de la directive sur les services du point de vue du dépassement de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs (proportionnalité)

- 39 La réglementation en cause n'a pas d'incidence sur la possibilité d'un établissement formel et de la prestation de services. Étant donné que les tarifs minimaux empêchent les entreprises d'exiger un paiement qui serait inférieur au montant qu'a fixé le législateur, ceux-ci empêchent en règle générale, selon la jurisprudence de la Cour, une concurrence effective⁹⁶. Le prix d'un service est en effet un paramètre important de la concurrence (eu égard à l'homogénéité de l'offre il peut même être décisif). L'effet des tarifs maximum n'est pas restrictif de la même manière car par la nature même des choses ils n'empêchent pas la concurrence par les prix. Dans le cas des tarifs maximum des avocats, la Cour a accordé une signification déterminante au fait que la Commission n'avait pas réussi à démontrer que la réglementation en cause était destinée à entraver l'accès au marché italien des services en question dans les conditions d'une concurrence normale et effective⁹⁷. La Cour a indiqué en ce qui concerne la fixation d'un prix maximum autorisé pour le gaz naturel avec obligation simultanée de fourniture que pour être conforme au principe de proportionnalité, une mesure d'intervention publique sur les prix de vente du gaz naturel doit nécessairement avoir une durée limitée, qui ne dépasse pas ce qui est nécessaire afin d'atteindre l'objectif d'intérêt général poursuivi⁹⁸. Dans la présente procédure, il n'est pas contesté que les mesures en cause ont entravé l'entrée de nouveaux opérateurs sur un marché caractérisé par un faible degré de concurrence⁹⁹. En l'espèce, le service d'intermédiation immobilière n'est pas, du point de vue des requérantes et des clients, un service obligatoire pour l'acquisition ou la location d'un bien immobilier. Dans le même temps, les assertions des requérantes et du demandeur ne viennent pas suggérer un faible degré de concurrence sur le marché de l'intermédiation immobilière. Une obligation de contrôle régulier n'est pas prévue, mais dans le même temps le plafonnement du montant de la commission est fixé de manière relative (4 %) par rapport au prix contractuel (à la vente ou à l'achat) ou à la valeur contractuelle à concurrence du produit du loyer mensuel par le nombre de mois pour lesquels le bien immobilier est offert (à la location), le montant de la commission en cas de location ne pouvant dépasser la valeur du loyer mensuel. Cela signifie que le montant effectif de la commission est fonction des conditions du marché auxquels le bien immobilier est vendu ou loué. Le plafonnement contesté de la commission d'intermédiation pour l'acquisition ou la vente s'applique depuis déjà plus de 20 ans. Le plafonnement de la commission

⁹⁶ Arrêt du 12 décembre 2013, SOA Nazionale Costruttori, C- 327/12, EU:C:2013:827, points 56 et 57 ainsi que la jurisprudence citée.

⁹⁷ Arrêt du 29 mars 2011, Commission/Italie, C- 565/08, EU:C:2011:188, points 51 à 54.

⁹⁸ Arrêt du 11 avril 2019, Repsol Butano et DISA Gas, C- 473/17 et C- 546/17, EU:C:2019:308, points 52 et 53.

⁹⁹ Ibid, point 40.

d'intermédiation pour les contrats de location est en vigueur depuis le 10 août 2019. La Cour a déjà adopté le point de vue selon lequel le principe de proportionnalité n'interdit pas nécessairement que des mesures litigieuses concernent l'ensemble des consommateurs domestiques (et pas seulement les groupes de personnes vulnérables)¹⁰⁰. Selon le Ustavno sodišče, une limitation de la réglementation contestée aux groupes de personnes particulièrement vulnérables pourrait certes remettre en cause le caractère adéquat de la mesure car la commission pourrait dans ce cas être supérieure précisément dans l'hypothèse où la transaction ne se fait pas avec un acquéreur ou locataire appartenant à un tel groupe de personnes auquel le législateur souhaite précisément faciliter l'accès à un logement adéquat. Selon le Ustavno sodišče, l'absence de limitation au groupe de personnes particulièrement vulnérables dans la présente affaire ne signifie donc pas que la mesure est disproportionnée. Il précise à cet égard qu'il a décidé dans la décision partielle [OMISSIS] du 26 octobre 2023 [OMISSIS] de limiter l'application de la réglementation contestée à la notion de personne physique. La notion de consommateur est en effet en partie définie par la finalité de l'utilisation du bien acquis ce qui pour une société immobilière en tant que destinataire de la norme ne sera pas nécessairement clair dans tous les cas¹⁰¹.

- 40 Les requérantes soutiennent en ce qui concerne le plafonnement de la commission pour les contrats de location que la réglementation, dans cette partie, empêche l'exercice de leur activité, du moins pour les locations à court terme qui ne permettent de percevoir que de faibles commissions. Le Ustavno sodišče (en l'absence de réponse du législateur) ne saurait exclure que (certaines) requérantes ont ou vont (partiellement) abandonner les services d'intermédiation immobilière pour la conclusion de contrats de location. Il ne peut pas non plus s'exprimer sur le niveau des commissions de marché dans l'hypothèse d'une absence de réglementation et/ou sur la rentabilité ou non des différentes requérantes. Dans ces conditions, le Ustavno sodišče se demande dans le cadre de la pertinence des valeurs à la base de la Charte si le simple risque allégué que (certaines) sociétés immobilières ont ou vont (partiellement) cesser d'exercer l'activité d'intermédiation en cas de location de biens immobiliers par des personnes physiques signifie que la mesure, dans cette partie, n'est pas proportionnée au sens étroit. Le Ustavno sodišče se demande si dans un tel cas, au regard des valeurs à la base de la Charte, il faut considérer que la liberté contractuelle est si fortement restreinte que la restriction affecte l'essence même du droit à la liberté d'entreprise¹⁰². À cet égard, la réglementation n'impose pas de prestation

¹⁰⁰ Ibid, point 64.

¹⁰¹ Voir article 2, point 1, de la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil ([OMISSIS]). La même définition se retrouve à l'article 4, point 18, de la loi relative à la protection des consommateurs (Zakon o varstvu potrošnikov [OMISSIS] ZVPot-1).

¹⁰² Voir en ce sens arrêt du 18 juillet 2013, *Alemo-Herron e.a.*, C- 426/11, EU:C:2013:521, point 35.

obligatoire de service et (même en tenant compte de l'annulation partielle [OMISSIS] de la décision partielle adoptée [OMISSIS] le 26 octobre 2023) elle ne porte pas atteinte à l'autre ensemble d'activités des requérantes (intermédiation entre opérateurs économiques, intermédiation pour la location en lien avec des biens immobiliers qui ne sont pas des maisons unifamiliales, des appartements ou des unités résidentielles et en tenant compte du niveau de la commission réglementé, y compris lors de la vente). D'après les indications de l'une des requérantes ¹⁰³, avant la [nouvelle] réglementation, la commission pour une location était d'un mois et demi de loyer ce qui selon le Ustavno sodišče, vu les autres frais qui sont habituellement liés à la location (garantie locative, frais de déménagement, équipements, etc.), n'est pas un coût minime ou marginal pour une personne physique lorsqu'il est effectivement répercuté sur cette personne. Pour ces raisons, selon le Ustavno sodišče, la réglementation, dans la partie où elle plafonne la commission en lien avec les contrats de location, satisfait au test de proportionnalité au sens étroit et par conséquent, l'essence de la liberté d'entreprise n'est pas compromise.

41 Étant donné que la Cour ne s'est pas encore prononcée sur l'appréciation de la réglementation comme point de départ de la détermination d'un juste équilibre entre les différents aspects de la Charte et dans ce contexte aussi sur le rapport avec la directive sur les services des libertés garanties d'établissement (ou de libre prestation de services) dans les circonstances particulières de la protection de l'accès au logement (abordable) en tant que bien fondamental de première nécessité, le Ustavno sodišče a décidé de poser des questions préjudicielles à la Cour. Le Ustavno sodišče a conscience du fait qu'il devra in fine, en tant que juridiction de renvoi, vérifier si les exigences citées sont remplies ¹⁰⁴. Le Ustavno sodišče estime que les questions posées requièrent une interprétation uniforme du droit de l'Union pour laquelle la Cour est compétente ¹⁰⁵.

42 [OMISSIS]

43 [OMISSIS]

[procédure nationale] [OMISSIS]

¹⁰³ Les assertions sont résumées au point 8 de l'exposé des motifs de la présente ordonnance. Selon les travaux préparatoires, avant la réglementation, la commission moyenne était de deux loyers mensuels (résumé au point 9 de l'exposé des motifs de la présente ordonnance).

¹⁰⁴ Arrêt du 23 décembre 2015, Hiebler, C- 293/14, EU:C:2015:843, point 43.

¹⁰⁵ Arrêts du 14 février 2019, Nestrade, C- 562/17, EU:C:2019:115, point 36 ; et du 11 avril 2019, Repsol Butano et DISA Gas, C- 473/17 et C- 546/17, EU:C:2019:308, point 49.

Annexe 1: Dispositions pertinentes du droit national

1. Dispositions pertinentes de la Constitution

[OMISSIS] Article 34

(droit à la dignité et à la sécurité personnelle)

Chacun a droit à la dignité et à la sécurité personnelle.

Article 74

(esprit d'entreprise)

L'initiative économique est libre.

La loi fixe les conditions d'établissement des organisations commerciales. Une activité économique ne saurait être exercée en contrariété avec l'intérêt général.

Sont interdits les actes de concurrence déloyale et les actes restreignant la concurrence en violation de la loi.

Article 78

(logement adéquat)

L'État crée des possibilités permettant aux citoyens d'acquérir un logement adéquat.

[OMISSIS]

2. Dispositions pertinentes de la loi sur l'intermédiation immobilière

Article 2

(notions applicables)

Les notions individuelles utilisées dans la présente loi ont la signification suivante:

1. Une société immobilière est une société commerciale ou un entrepreneur individuel qui fournit en tant qu'activité économique un service d'intermédiation immobilière aux termes de la présente loi.

[...]

Article 5

(rémunération maximale autorisée pour l'intermédiation)

- (1) La rémunération maximale autorisée pour l'intermédiation ne saurait excéder en cas d'acquisition ou de vente d'un même bien immobilier 4% du prix contractuel, mais cette limite ne s'applique pas lorsque la valeur contractuelle du bien immobilier est inférieure à 10 000 euros.
- (2) La rémunération maximale autorisée pour l'intermédiation ne saurait excéder pour un contrat de bail d'un même bien immobilier 4% de la valeur contractuelle, et en tout cas ne saurait être supérieure au montant d'un mois de loyer et inférieur à 150 euros. La valeur contractuelle mentionnée dans la phrase précédente est le produit du montant du loyer mensuel et du nombre de mois pour lesquels le bien est loué.
- (3) Une société immobilière ne peut facturer les services d'intermédiation au commettant que sur le fondement d'un contrat d'intermédiation immobilière.
- (4) Un contrat d'intermédiation contraire aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article est nul et non avenue.
- (5) Une disposition d'un contrat de vente, de location, d'affermage ou d'un autre type de contrat (ci-après « contrat ») contraire aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article est nulle et non avenue.
- (6) Le ministre chargé du logement peut, par voie réglementaire, et en accord avec le ministre de l'économie, fixer les critères de tarification des services d'intermédiation immobilière dans les limites de la rémunération maximale autorisée pour l'intermédiation visée au paragraphe 1 du présent article.
- (7) Les dispositions du deuxième alinéa du présent article ne s'appliquent pas aux contrats d'intermédiation immobilière conclus entre opérateurs économiques.

Article 13

(contrat d'intermédiation immobilière)

- (1) Par un contrat écrit d'intermédiation immobilière, une société immobilière s'engage à s'efforcer de trouver et de mettre en contact avec le commettant un tiers qui négociera avec lui la conclusion d'un contrat spécifique, dont l'objet est un bien immobilier, et le commettant s'engage à rémunérer la société immobilière pour l'intermédiation si le contrat est conclu.
- (2) La relation juridique entre la société immobilière et le commettant est régie par les règles générales du droit des obligations sur les contrats d'intermédiation, sauf disposition contraire de la présente loi.
- (3) Les dispositions du présent chapitre ne peuvent être exclues ou limitées par contrat, sauf si, pour une disposition déterminée, il est expressément permis aux

parties d'en convenir autrement ou si le contraire est manifestement dans l'intérêt du commettant.

(4) Le contrat d'intermédiation immobilière qui doit être conclu entre la société immobilière et le commettant doit contenir les informations suivantes :

1. le nom et le prénom de l'agent immobilier qui exercera l'activité d'intermédiation, en indiquant le numéro de licence et le numéro d'ordre de l'inscription au répertoire des agents immobiliers ;

2. le montant de la rémunération de l'intermédiation, qui doit être conforme à l'article 5 de la présente loi;

3. le nom de l'assureur, le numéro de police et le montant de la somme assurée pour l'assurance responsabilité civile de la société immobilière, qui doit être conforme à l'article 6, paragraphe 1, de la présente loi, accompagné de pièces justificatives;

4. la description des coûts des transactions individuelles couvertes par les frais de l'intermédiation visés à l'article 15, paragraphe 2, point 2), de la présente loi;

5. le type et le montant des services et coûts supplémentaires si le commettant a commandé des services visés à l'article 15, paragraphe 3, point 2, de la présente loi;

6. le droit à une rémunération pour l'intermédiation conformément à l'article 25, paragraphes 1 et 2, de la présente loi;

7. le montant de la rémunération de l'intermédiation lorsque le commettant trouve lui-même un tiers avec lequel conclure un contrat portant sur le bien immobilier ayant fait l'objet de l'intermédiation, conformément à l'article 25, paragraphe 5, de la présente loi;

8. le prix indicatif de l'offre pour chaque type de bien immobilier faisant l'objet de l'intermédiation, à l'exclusion des taxes prescrites et de la rémunération de l'intermédiation;

9. la description du bien immobilier qui fait l'objet de l'intermédiation;

10. la durée du contrat, qui doit être déterminée conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la présente loi.

Article 15

(conditions générales)

(1) La société immobilière doit établir les conditions générales pour la prestation des services d'intermédiation immobilière (« conditions générales »).

(2) Pour chaque type de service d'intermédiation offert par une société immobilière à ses clients, les conditions générales doivent inclure :

1. une description spécifique des opérations individuelles que la société immobilière s'engage à réaliser dans le cadre de la prestation de chaque type de service ;

2. la disposition selon laquelle la rémunération de l'intermédiation immobilière visée à l'article 5, paragraphe 1, de la présente loi couvre les frais d'exécution des actes de prise de contact avec le commettant, de vérification de l'état du bien, de négociation et de préparation de la conclusion des opérations nécessaires à la conclusion d'un contrat juridiquement valable pour un bien déterminé, en particulier les frais des actes suivants :

- la conclusion d'un contrat d'intermédiation immobilière;
- la communication par le commettant et les tiers des relations commerciales pertinentes pour la détermination du prix de l'immeuble, du contenu des dispositions pertinentes pour la conclusion valable du contrat d'intermédiation immobilière, du niveau des obligations fiscales du client et des prix des services de notaire;
- l'établissement de l'état juridique du bien par l'obtention d'actes immobiliers (extrait du registre foncier), de contrats (si l'immeuble n'est pas encore inscrit au registre foncier) et d'autres documents similaires;
- les avertissements écrits, avis, certificats;
- l'inspection du bien après la conclusion du contrat d'intermédiation immobilière;
- la publicité de la vente du bien dans les médias ou par d'autres moyens
- la communication avec le commettant et la prise de contact avec un tiers ;
- la présence du commettant lors de l'inspection du bien ;
- la vérification de l'état réel d'un bien immobilier ;
- l'information du commettant sur la situation juridique et factuelle établie du bien et l'indication fiable des défauts constatés ;
- la communication téléphonique avec les clients;
- la participation à la négociation de la transaction.

3. la nature et le montant des frais si, en plus de l'intermédiation, la société immobilière fournit, en accord avec le client, d'autres services à ce dernier en rapport avec la transaction qui fait l'objet de l'intermédiation.

(3) La société immobilière doit fournir au commettant, avant la conclusion de tout contrat d'intermédiation immobilière, un exemplaire des conditions générales de vente et lui donner la possibilité de prendre connaissance de leur contenu.

(4) Une société immobilière doit mettre à disposition les conditions générales de vente à un endroit visible et accessible dans tous les locaux où elle traite avec des clients.

Article 20

(impartialité dans le cadre de l'intermédiation)

(1) Dans l'exercice de ses activités d'intermédiation, la société immobilière doit veiller avec le même soin à la protection des intérêts du commettant et du tiers avec lequel elle a mis le commettant en rapport et agir de manière impartiale, sauf si, de convention expresse avec le commettant, elle ne représente que les intérêts de ce dernier.

(2) Lorsqu'une société immobilière, en accord avec le commettant ou l'investisseur, représente exclusivement les intérêts du commettant dans le cadre d'une intermédiation, elle doit préciser par écrit au tiers avec lequel elle a mis le commettant en contact qu'elle agit en qualité de mandataire et non d'intermédiaire.

Article 25

(rémunération de l'intermédiation)

(1) Une société immobilière acquiert le droit à la rémunération des services d'intermédiation lors de la conclusion du contrat à laquelle elle a participé en tant qu'intermédiaire.

(2) Une société immobilière ne peut prétendre à un paiement, même partiel, pour l'intermédiation avant la conclusion de la transaction pour laquelle elle est intervenue.

(3) La société immobilière a également droit à la rémunération de l'intermédiation si les parties résilient le contrat par la suite.

(4) Une société immobilière a également droit à la rémunération de l'intermédiation lorsque le commettant ou un membre de sa famille proche conclut un contrat relatif au bien immobilier qui a fait l'objet de l'intermédiation avec un tiers qui a été mis en contact avec le commettant par l'agent immobilier et que ce contrat est conclu dans les six mois suivant la résiliation du contrat d'intermédiation.

(5) Nonobstant le premier paragraphe du présent article, la société immobilière et le commettant peuvent convenir que la société immobilière a droit au paiement

de l'intermédiation conformément aux conditions de l'article 25 bis de la présente loi, même si le commettant trouve lui-même un tiers avec lequel il conclut le contrat qui a fait l'objet de l'intermédiation.

(6) Nonobstant le premier alinéa du présent article, une société immobilière n'a pas droit à une rémunération au titre de l'intermédiation lorsqu'elle conclut elle-même, en tant que partie au contrat, avec le commettant le contrat qui a fait l'objet de l'intermédiation, ou lorsqu'un tel contrat est conclu avec le commettant par un agent immobilier qui a effectué des opérations d'intermédiation pour le compte de la société immobilière.

3. Dispositions pertinentes de la loi sur le logement (JO RS, n° 69/03, 57/08, 87/11, 27/17, 59/19 et 90/21)

Article 2

(types d'immeubles résidentiels)

(1) Les immeubles résidentiels sont classés en habitations individuelles, en habitations collectives et en habitations à usage spécial, en fonction du nombre d'unités d'habitation qu'ils contiennent et de l'usage qui en est fait.

(2) Les habitations unifamiliales sont les maisons individuelles isolées, les villas, les atriums, les maisons mitoyennes, les maisons de vacances et autres.

(3) Les immeubles à deux ou plusieurs appartements sont des immeubles individuels comprenant deux ou plusieurs appartements, des immeubles à appartements, des immeubles à tours, des immeubles à tours et autres.

(4) Les bâtiments résidentiels à usage spécial sont des bâtiments destinés à la solution temporaire des besoins en logement des personnes socialement défavorisées, des bâtiments destinés à l'hébergement des personnes âgées, des étudiants, des enfants, tels que les foyers d'étudiants, les foyers de travailleurs, les foyers pour personnes âgées, les foyers thérapeutiques collectifs, les foyers pour sans-abri, les foyers éducatifs, les foyers communautaires et d'autres bâtiments destinés à la mise en œuvre de programmes sociaux impliquant le logement.

(5) Lorsqu'un immeuble résidentiel contient également des locaux commerciaux et que plus de la moitié de la surface au sol est consacrée à des logements, cet immeuble est un immeuble résidentiel-commercial aux fins de la présente loi.

Article 3

(composition des bâtiments résidentiels)

(1) Les immeubles d'habitation, autres que les logements individuels, sont composés de parties individuelles et de parties communes.

(2) Les parties individuelles sont des unités d'habitation, des locaux commerciaux ou d'autres locaux indépendants. D'autres locaux équipés de compteurs individuels peuvent également faire partie d'une unité s'ils font partie d'un immeuble résidentiel dont les propriétaires sont copropriétaires.

(3) Les parties communes sont les locaux et terrains communs, les éléments de construction communs et les installations, matériels et équipements communs.

(4) Les parties communes sont soit la copropriété de tous les propriétaires du rez-de-chaussée des parties individuelles (parties communes), soit la copropriété de certains des propriétaires du rez-de-chaussée des parties individuelles (parties communes spéciales).

(5) L'ensemble du bâtiment à logement unique constitue un logement.

Article 4

(parties individuelles)

(1) Les unités résidentielles dans un immeuble à appartements à deux ou plusieurs appartements (ci-après « unités d'habitation ») sont des logements. Les unités d'habitation situées dans un immeuble à usage spécial sont des unités d'habitation.

(2) Un appartement au sens de la présente loi est un ensemble de locaux destinés à un séjour permanent, qui constituent un ensemble fonctionnel, en règle générale, à une entrée unique, qu'il s'agisse de locaux situés dans un immeuble d'habitation ou d'autres bâtiments.

(3) Les locaux individuels appartenant à certains lots individuels peuvent être des atriums, des caves, des abris, ainsi que des garages, des balcons, des terrasses, des loggias, dans la mesure où ils ne font pas partie intégrante du lot individuel.