



Repertoriul jurisprudenței

Cauzele conexate C-724/18 și C-727/18

Cali Apartments SCI

și

HX

împotriva

Procureur général près la cour d'appel de Paris

și

Ville de Paris

[cerere de decizie preliminară formulată de Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța)]

Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 22 septembrie 2020

„Trimitere preliminară – Directiva 2006/123/CE – Domeniu de aplicare – Închiriere de spații mobilate unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv, efectuată în mod repetat și pentru perioade scurte – Reglementare națională care prevede un regim de autorizare prealabilă pentru anumite comune determinate și care însărcinează aceste comune să definească condițiile de acordare a autorizațiilor prevăzute de acest regim – Articolul 4 alineatul (6) – Noțiunea de «regim de autorizare» – Articolul 9 – Justificare – Ofertă insuficientă de locuințe destinate închirierii pe termen lung la prețuri accesibile – Proportionalitate – Articolul 10 – Cerințe referitoare la condițiile de acordare a autorizațiilor”

1. *Libertatea de stabilire – Libera prestare a serviciilor – Servicii în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123 – Servicii – Noțiune – Închiriere de spații mobilate unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv, efectuată în mod repetat și pentru perioade scurte – Includere [art. 57 TFUE; Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului, considerentul (33) și art. 2 alin. (2) și (3) și art. 4 punctul 1]*

(a se vedea punctele 33-36)

2. *Libertatea de stabilire – Libera prestare a serviciilor – Servicii în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123 – Domeniu de aplicare – Reglementare privind activități de închiriere de spații mobilate unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv, efectuate în mod repetat și pentru perioade scurte – Includere – Reglementare aplicabilă de asemenea accesului la anumite activități excluse din domeniul de aplicare al directivei menționate sau exercitării acestora – Lipsa incidenței [Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului, considerentele (1), (7) și (9) și art. 1 și 2 și art. 4 punctul 1]*

(a se vedea punctele 39-42, 44 și 45 și dispozitiv 1)

3. *Libertatea de stabilire – Libera prestare a serviciilor – Servicii în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123 – Domeniu de aplicare – Reglementare privind activități de închiriere de spații mobilate unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv, efectuate în mod repetat și pentru perioade scurte – Reglementare care vizează doar persoanele care efectuează un anumit tip de închiriere – Consecință – Reglementare care nu ține de excluderea privind domeniul amenajării sau al dezvoltării teritoriului, precum și domeniul amenajării urbane și rurale, în sensul considerentului (9) al directivei menționate*

[Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului, considerentul (9), art. 2 alin. (1) și art. 4 punctul 1]

(a se vedea punctele 40-44)

4. *Libertatea de stabilire – Servicii în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123 – Regim de autorizare – Noțiune – Reglementare națională care supune autorizării prealabile exercitarea anumitor activități de închiriere de spații cu destinație de locuință – Includere (Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului, art. 4 punctele 6 și 7)*

(a se vedea punctele 49 și 51-53 și dispozitiv 2)

5. *Libertatea de stabilire – Servicii în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123 – Regim de autorizare – Condiții de acordare a autorizației – Apreciere de către instanța națională a condițiilor prevăzute la articolele 9 și 10 din directiva menționată (Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului, art. 4 punctele 6, 9 și 10)*

(a se vedea punctele 57-59)

6. *Libertatea de stabilire – Servicii în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123 – Regim de autorizare – Respectarea condițiilor de nediscriminare, de necesitate și de proporționalitate prevăzute la articolul 9 – Reglementare națională pusă în aplicare de autoritățile locale și care supune autorizării prealabile exercitarea anumitor activități de închiriere de spații cu destinație de locuință – Reglementare prin care se urmărește combaterea penuriei de locuințe destinate închirierii pe termen lung – Obiectiv care ține de un motiv imperativ de interes general – Măsură proporțională cu obiectivul urmărit*

[Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului, art. 4 punctul 8 și art. 9 alin. (1) lit. (b) și (c)]

(a se vedea punctele 65-75 și dispozitiv 3)

7. *Libertatea de stabilire – Servicii în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123 – Regim de autorizare – Condiții de acordare a autorizațiilor prevăzute la articolul 10 – Reglementare națională care supune autorizării prealabile exercitarea anumitor activități de închiriere de spații cu destinație de locuință – Reglementare privind închirierea „în mod repetat și pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în*

spațiul respectiv” – Reglementare care prevede posibilitatea de a impune o obligație de compensare sub forma unei transformări accesorii și concomitente în locuință a unor spații care au o altă utilizare – Admisibilitate – Condiții– Verificare de către instanța națională [Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului, considerentele (59) și (60) și art. 10 alin. (2) și (7) și art. 13 alin. (1)]

(a se vedea punctele 79-108 și dispozitiv 4)

Rezumat

O reglementare națională care supune autorizării prealabile închirierea, în mod repetat, a unui spațiu cu destinație de locuință pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv este conformă cu dreptul Uniunii

Combaterea penuriei de locuințe destinate închirierii pe termen lung constituie un motiv imperativ de interes general care justifică o astfel de reglementare

Cali Apartments SCI și HX sunt, fiecare, proprietari ai unei garsoniere situate în Paris. Aceste garsoniere, care fuseseră oferite spre închiriere pe un site internet, făcuseră, fără autorizare prealabilă și în mod repetat, obiectul unor închirieri de scurtă durată unei clientele ocazionale.

Judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii de la tribunal de grande instance de Paris (Tribunalul de Mare Instanță din Paris, Franța), iar ulterior cour d’appel de Paris (Curtea de Apel din Paris) i-au obligat pe cei doi proprietari, în temeiul Codului construcțiilor și al locuințelor francez, la plata unei amenzi și au dispus restabilirea utilizării bunurilor în cauză ca locuințe. Astfel, acest cod prevede printre altele că, în comunele cu peste 200 000 de locuitori și în cele din cele trei departamente limitrofe ale Parisului, modificarea regimului de utilizare a spațiilor cu destinație de locuință este supusă autorizării prealabile și că închirierea unui spațiu mobilat cu destinație de locuință în mod repetat și pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv constituie o astfel de modificare a regimului de utilizare. Acest cod prevede de asemenea că autorizația menționată, acordată de primarul comunei în care este situat imobilul, poate fi condiționată de o compensare sub forma transformării concomitente în locuință a unor spații care au o altă utilizare. Potrivit aceluiași cod menționat anterior, condițiile de acordare a autorizațiilor și de determinare a compensărilor pe cartiere și, după caz, pe sectoare sunt stabilite prin decizia consiliului municipal, în raport cu obiectivele de diversitate socială, în special în funcție de caracteristicile piețelor spațiilor cu destinație de locuință și de necesitatea de a nu agrava penuria de locuințe.

În cadrul recursurilor formulate de cei doi proprietari împotriva hotărârilor pronunțate de cour d’appel de Paris (Curtea de Apel din Paris, Franța), Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța) a sesizat Curtea cu titlu preliminar, pentru a se pronunța cu privire la compatibilitatea reglementării naționale în cauză cu Directiva 2006/123 privind serviciile în cadrul pieței interne¹.

Prin Hotărârea din 22 septembrie 2020, Marea Cameră a Curții a statuat, în primul rând, că Directiva 2006/123 se aplică unei reglementări a unui stat membru referitoare la activități de închiriere în schimbul unei remunerații a unor spații mobilate cu destinație de locuință unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv, efectuate în mod repetat și pentru perioade scurte, cu titlu atât profesional, cât și neprofesional. În această privință, Curtea

¹ Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

a subliniat că astfel de activități intră în sfera noțiunii de „serviciu”, în sensul articolului 4 punctul 1 din Directiva 2006/123, și nu corespund, pe de altă parte, niciunei activități excluse din domeniul de aplicare al directivei menționate prin articolul 2 alineatul (2) din aceasta. În plus, Curtea a apreciat că reglementarea în cauză nu este exclusă din domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 pentru motivul că ar constitui o reglementare generală, aplicabilă fără distincție oricărei persoane, în materie de amenajare sau de dezvoltare a teritoriului și, în special, de amenajare urbană. Astfel, deși reglementarea menționată urmărește să asigure o ofertă suficientă de locuințe destinate închirierii pe termen lung la prețuri accesibile, aceasta nu vizează însă decât persoanele care efectuează un anumit tip de închiriere.

În al doilea rând, Curtea a declarat că o reglementare națională care supune autorizării prealabile exercitarea anumitor activități de închiriere de spații cu destinație de locuință intră în sfera noțiunii de „regim de autorizare”, în sensul punctului 6 al acestui articol, sau a noțiunii de „cerință”, în sensul punctului 7 al articolului menționat. Astfel, un „regim de autorizare” se distinge de o „cerință” prin faptul că implică un demers din partea prestatorului de servicii, precum și o decizie formală prin care autoritățile competente autorizează activitatea acestui prestator, ceea ce este cazul reglementării în cauză.

În al treilea rând, Curtea a arătat că un „regim de autorizare” precum cel stabilit prin reglementarea în cauză trebuie să fie conform cu cerințele care figurează în secțiunea 1 din capitolul III din Directiva 2006/123 și în special cu articolele 9 alineatul (1) și 10 alineatul (2) din această directivă, ceea ce presupune aprecierea, mai întâi, a caracterului justificat al însuși principiului instituirii unui astfel de regim și, ulterior, a criteriilor de acordare a autorizațiilor prevăzute de acest regim, în lumina articolului 10 din aceeași directivă.

În ceea ce privește condițiile prevăzute la articolul 9 alineatul (1) din Directiva 2006/123, în special cele potrivit cărora regimul de autorizare trebuie justificat printr-un motiv imperativ de interes general, iar obiectivul urmărit de acest regim nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă (criteriul proporționalității), Curtea a arătat, pe de o parte, că reglementarea în cauză urmărește să instituie un dispozitiv de combatere a penuriei de locuințe destinate închirierii pe termen lung, având drept obiectiv să răspundă degradării condițiilor de acces la locuințe și exacerbării tensiunilor de pe piețele imobiliare, ceea ce constituie un motiv imperativ de interes general. Pe de altă parte, Curtea a constatat că reglementarea națională în cauză este proporțională cu obiectivul urmărit. Astfel, aceasta este limitată din punct de vedere material la o activitate specifică de închiriere, exclude din domeniul său de aplicare locuințele care constituie reședința principală a locatorului, iar regimul de autorizare pe care îl instituie are un domeniu de aplicare geografic restrâns. În plus, obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori*, de exemplu prin intermediul unui sistem declarativ însoțit de sancțiuni, nu ar permite să se împiedice imediat și eficient continuarea mișcării de transformare rapidă care creează o penurie de locuințe destinate închirierii pe termen lung.

În ceea ce privește cerințele aplicabile, în temeiul articolului 10 alineatul (2) din Directiva 2006/123, criteriilor de autorizare prevăzute de reglementarea în cauză, Curtea a arătat, cu privire, în primul rând, la cerința referitoare la caracterul justificat al acestor criterii printr-un motiv imperativ de interes general, că acestea trebuie, în principiu, să fie considerate justificate de un astfel de motiv, în măsura în care ele încadrează modalitățile de stabilire la nivel local a condițiilor de acordare a autorizațiilor prevăzute de un regim adoptat la nivel național care el însuși se dovedește justificat prin același motiv.

În ceea ce privește, în al doilea rând, cerința proporționalității criteriilor menționate, Curtea a arătat că reglementarea națională în cauză prevede posibilitatea ca acordarea autorizației solicitate să fie însoțită de o obligație de compensare sub forma unei transformări concomitente în locuință a unor spații care au o altă utilizare, al cărei quantum este definit de consiliul municipal al comunelor în cauză în raport cu obiectivul de diversitate socială și în funcție în special de caracteristicile piețelor spațiilor cu destinație de locuință și de necesitatea de a nu agrava penuria de locuințe. Deși o astfel de posibilitate constituie, în principiu, un instrument adecvat pentru urmărirea acestor obiective, din moment ce lasă autorităților locale posibilitatea de a prevedea efectiv o obligație de compensare, precum și de a stabili, dacă este cazul, quantumul acesteia, revine totuși instanței naționale sarcina de a verifica, mai întâi, dacă această posibilitate răspunde efectiv unei penurii de locuințe destinate închirierii pe termen lung, constatată pe teritoriile acestor comune. În continuare, instanța națională trebuie să se asigure că aceeași posibilitate se dovedește adaptată situației pieței locative locale, dar și compatibilă cu exercitarea activității de închiriere în cauză. În acest din urmă scop, ea trebuie să ia în considerare suprarentabilitatea acestei activități constatată de regulă în raport cu închirierea de spații cu destinație de locuință, precum și modalitățile practice care permit îndeplinirea obligației de compensare în localitatea vizată, asigurându-se că această obligație poate fi îndeplinită printr-o pluralitate de mecanisme de compensare care îndeplinesc condiții de piață rezonabile, transparente și accesibile.

În ceea ce privește, în al treilea rând, cerințele privind claritatea, lipsa ambiguității și obiectivitatea, faptul că reglementarea în cauză nu definește, în special prin praguri numerice, noțiunea de „închiriere a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință în mod repetat, pentru perioade scurte, unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv” nu constituie, în sine, un element de natură să demonstreze o nerespectare a acestor cerințe, în măsura în care autoritățile locale în discuție precizează termenii care corespund acestei noțiuni în mod clar, lipsit de ambiguități și obiectiv. De asemenea, faptul că legiuitorul național se limitează la a încadra modalitățile de stabilire de către o autoritate locală a condițiilor de acordare a autorizațiilor prevăzute de un regim făcând trimitere la obiectivele pe care autoritatea menționată trebuie să le ia în considerare nu poate, în principiu, conduce la concluzia că aceste condiții de acordare nu sunt suficient de clare și de obiective, în special dacă reglementarea națională în cauză stabilește nu numai finalitățile care trebuie urmărite de autoritățile locale în cauză, ci și elementele obiective în funcție de care aceste autorități trebuie să determine condițiile de acordare menționate.

În sfârșit, în ceea ce privește, în al patrulea rând, cerințele de publicitate prealabilă, de transparență și de accesibilitate a condițiilor de acordare a autorizațiilor, Curtea a subliniat că este suficient, pentru ca aceste cerințe să fie îndeplinite, ca orice proprietar care dorește să închirieze un spațiu mobilat cu destinație de locuință unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv să fie în măsură să ia cunoștință pe deplin de condițiile de acordare a unei autorizații și de eventuala obligație de compensare prevăzute de autoritățile locale în cauză, prealabil angajării sale în activitățile de închiriere în cauză, lucru pe care îl permite afișarea proceselor-verbale ale ședințelor Consiliului municipal în primărie și online pe site-ul internet al comunei.