Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 2 aprilie 2020[1]

Cauzele conexate C-724/18 și C-727/18

Cali Apartments SCI (C-724/18),
HX (C-727/18)
împotriva
Procureur général près la cour d'appel de Paris,
Ville de Paris

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

„Trimitere preliminară – Libertatea de stabilire – Directiva 2006/123/CE – Domeniu de aplicare – Închirierea repetată a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv – Legislație națională și hotărâri ale consiliului municipal care prevăd obligația prealabilă de autorizare și compensare – Justificare – Obiectivul asigurării unui număr suficient de locuințe la un preț accesibil – Proporționalitate"

I. Introducere

1. Cali Apartments și HX (denumite în continuare „recurentele") au fost amendate pentru că au închiriat fără autorizație garsonierele deținute de acestea în Paris, Franța. În dreptul francez, închirierea repetată a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv este supusă autorizării. Recurentele au contestat această obligație de autorizare în fața instanțelor naționale și au susținut că este incompatibilă cu libertatea de a presta servicii de care beneficiază în temeiul dreptului Uniunii.

2. În prezenta cauză, se solicită din nou Curții să examineze în ce măsură reglementarea Uniunii privind serviciile trebuie să fie aplicată diferitor activități ale economiei bazate pe partajare realizate prin intermediul unor platforme digitale. Totuși, spre deosebire de cauzele precedente, care s-au concentrat în principal pe natura activităților oferite în amonte de înseși platformele respective[2], prezenta cauză privește efectele sociale și societale ale unor astfel de servicii care se manifestă în aval pe „piețele" lor relevante, precum piața locuințelor din Paris.

3. Prezentele cauze ridică trei mari chestiuni de principiu. Răspunsul la primele două întrebări nu este, în opinia noastră, foarte dificil: legislația națională care impune pentru închirierea unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte obligația autorizării de către autoritățile competente intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne[3]

1 Limba originală: engleza.

2 A se vedea în special Hotărârea din 19 decembrie 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112), referitoare la Airbnb, precum și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981), și Hotărârea din 10 aprilie 2018, Uber France (C-320/16, EU:C:2018:221), cu privire la Uber.

3 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

(denumită în continuare „Directiva privind serviciile”)? În cazul unui răspuns afirmativ, instituirea unui sistem de autorizare pentru acest tip de servicii poate fi justificată prin motive imperative de interes general, în special asigurarea furnizării unui număr suficient de locuințe la un preț accesibil și protecția mediului urban?

4. Răspunsul afirmativ pe care îl sugerez Curții pentru ambele întrebări conduce însă la cea de a treia problemă, cu adevărat spinoasă, ridicată de instanța de trimitere: ce criterii sau măsuri ar fi proporționale cu obiectivele de interes public urmărite? În ceea ce privește reglementările consiliului municipal al orașului Paris, în ce măsură acordarea unei astfel de autorizații poate fi condiționată de o obligație de compensare sub forma transformării complementare în locuințe a unor spații cu o altă utilizare?

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

5. Considerentul (9) al Directivei privind serviciile are următorul cuprins:

„Prezenta directivă se aplică numai cerințelor care afectează accesul sau exercitarea unei activități de servicii. În consecință, aceasta nu se aplică unor cerințe precum normele de circulație rutieră, normele privind amenajarea sau dezvoltarea teritoriului, amenajarea urbană și rurală, standarde privind construcțiile, precum și sancțiuni administrative impuse pentru nerespectarea acestor norme care nu reglementează sau nu afectează în mod specific activitatea de servicii, dar trebuie să fie respectate de către prestatori în desfășurarea activității lor economice, în același mod în care sunt respectate de către persoane acționând cu titlu privat.”

6. Considerentul (27) are următorul cuprins:

„Nu ar trebui să intre sub incidența prezentei directive acele servicii sociale în sectorul locuințelor […] Aceste servicii sunt esențiale pentru a garanta dreptul fundamental la demnitate și integritate umană și sunt o manifestare a principiilor coeziunii sociale și solidarității și nu ar trebui să fie afectate de prezenta directivă.”

7. Articolul 2 definește domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile. Acesta prevede următoarele:

„(1) Prezenta directivă se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

(2) Prezenta directivă nu se aplică pentru următoarele activități:

(a) servicii neeconomice de interes general;

[…]

(j) servicii sociale cu privire la locuințele sociale, servicii privind îngrijirea copiilor și ajutorul acordat familiilor sau persoanelor aflate în nevoie în mod permanent sau temporar, care sunt prestate de către stat, de către prestatori mandatați de stat sau de organizații de caritate recunoscute de stat;

[…]”

8. Articolul 4 din Directiva privind serviciile definește mai multe noțiuni:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «serviciu» înseamnă orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, menționată la articolul 50 din tratat;

2. «prestator» înseamnă orice persoană fizică resortisant al unui stat membru sau orice persoană juridică menționată la articolul 48 din tratat, stabilită într-un stat membru care oferă sau prestează un serviciu;

[…]

6. «regim de autorizare» înseamnă orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia;

7. «cerință» înseamnă orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre sau care rezultă din jurisprudență, practici administrative, normele ordinelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercitarea autonomiei lor juridice; normele stabilite prin convenții colective negociate de către partenerii sociali nu sunt în sine considerate cerințe în sensul prezentei directive;

8. «motive imperative de interes general» înseamnă motive astfel recunoscute în jurisprudența Curții de Justiție, inclusiv următoarele motive: ordinea publică; siguranța publică; sănătate publică; păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială; protecția consumatorilor, beneficiarilor serviciilor și a lucrătorilor; loialitatea tranzacțiilor comerciale; combaterea fraudei; protecția mediului și a mediului urban; sănătatea animalelor; proprietatea intelectuală; conservarea patrimoniului național istoric și artistic; obiective de politică socială și de politică culturală;

[…]”

9. Articolul 9 din Directiva privind serviciile, primul din capitolul III al acesteia, consacrat libertății de stabilire pentru prestatori, prevede reguli referitoare la regimurile de autorizare:

„(1) statele membre nu impun ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia să se supună unui regim de autorizare decât în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) regimul de autorizare nu este discriminatoriu în ceea ce îl privește pe prestatorul în cauză;

(b) nevoia de un regim de autorizare se justifică printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori* ar avea loc prea târziu pentru a fi în mod real eficient.

[…]”

10. Articolul 10 din Directiva privind serviciile prevede condițiile de acordare a autorizației:

„(1) Regimurile de autorizare au la bază criterii care îngrădesc exercitarea competenței de apreciere a autorităților competente, pentru ca aceasta să nu fie utilizată într-o manieră arbitrară.

(2) Criteriile menționate la alineatul (1) sunt:

(a) nediscriminatorii;

(b) justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționale cu acel obiectiv de interes general;

(d) clare și lipsite de ambiguități;

(e) obiective;

(f) făcute publice în prealabil;

(g) transparente și accesibile.

[…]

(7) Prezentul articol nu aduce atingere repartizării competențelor la nivel local sau regional ale autorităților din statele membre care acordă autorizații.”

11. Articolul 11 din Directiva privind serviciile reglementează durata autorizației.

„(1) O autorizație nu este acordată unui prestator pe o durată limitată, cu excepția cazurilor următoare:

(a) autorizația se reînnoiește automat sau se supune doar îndeplinirii continue a cerințelor;

(b) numărul autorizațiilor disponibile este limitat dintr-un motiv imperativ de interes public [a se citi «interes general»];

sau

(c) o durată limitată de autorizare poate fi justificată printr-un motiv imperativ de interes general.

[…]”

12. Articolul 12 din Directiva privind serviciile, intitulat „Selecția dintre mai mulți candidați”, reglementează situația în care numărul de autorizații disponibile pentru o anumită activitate este limitat. Articolul 13 prevede reguli referitoare la procedurile de autorizare. La rândul lor, articolele 14 și 15 din Directiva privind serviciile prevăd cerințele interzise și, respectiv, cerințele care trebuie evaluate.

B. Dreptul francez

1. Codul turismului

13. Articolul L. 324-1-1 din Code du tourisme (Codul turismului) prevede:

„Orice persoană care oferă spre închiriere un spațiu mobilat pentru uz turistic, indiferent dacă acest spațiu este sau nu clasificat în sensul prezentului cod, trebuie să declare în prealabil aceasta la primarul comunei în care este situat spațiul mobilat.”

2. Codul construcțiilor și al locuințelor

14. Potrivit articolului L. 631-7 din Code de la construction et de l'habitation (Codul construcțiilor și al locuințelor), în comunele cu peste 200 000 de locuitori, modificarea regimului de utilizare a spațiilor cu destinație de locuință este supusă autorizării prealabile, în condițiile prevăzute la articolul L. 631-7-1 din același cod.

15. Loi nº 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Legea nr. 2014-366 din 24 martie 2014 privind accesul la locuințe și renovarea urbanistică) a adăugat la articolul 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor un ultim paragraf, al șaselea. Această dispoziție prevede că „închirierea repetată a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv constituie o modificare a regimului de utilizare în sensul acestui text".

16. Articolul L. 631-7-1 din Codul construcțiilor și al locuințelor stabilește modalitățile de obținere a autorizației prevăzute la articolul L. 631-7:

„Autorizația prealabilă de modificare a regimului de utilizare este acordată de primarul comunei în care este situat imobilul […]. Aceasta poate fi condiționată de o compensare sub forma transformării concomitente în locuință a unor spații având o altă utilizare.

Autorizația de modificare a regimului de utilizare este acordată cu titlu personal. Aceasta nu mai produce efecte atunci când încetează definitiv, din orice motiv, activitatea profesională a beneficiarului. Totuși, atunci când autorizația este condiționată de o compensare, titlul este asociat spațiului, iar nu persoanei. Spațiile oferite drept compensare sunt menționate în autorizația care este publicată în registrul imobiliar sau înscrisă în cartea funciară.

[…]

În scopul aplicării articolului L. 631-7, condițiile de acordare a autorizației și de determinare a compensărilor pe cartiere și, dacă este cazul, 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. […]"

17. Un regim de autorizare temporară poate fi stabilit de asemenea de consiliul municipal, în temeiul articolului L. 631-7-1-A din același cod, care prevede că prin decizia consiliului municipal poate fi stabilit un regim de autorizare temporară a modificării regimului de utilizare, care permite unei persoane fizice să închirieze pentru perioade scurte spații cu destinație de locuințe unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv. Decizia stabilește condițiile de acordare a acestei autorizații temporare de către primarul comunei în care este situat imobilul. Aceasta stabilește de asemenea criteriile autorizării temporare respective, care pot privi durata contractelor de închiriere, caracteristicile fizice ale spațiului, precum și localizarea acestuia, în special în funcție de caracteristicile piețelor spațiilor cu destinație de locuință și de necesitatea de a nu agrava penuria de locuințe. Aceste criterii pot fi ajustate în funcție de numărul de autorizații acordate aceluiași proprietar.

18. Potrivit articolului L. 631-7-1-A din Codul construcțiilor și al locuințelor, nu este necesară obținerea unei autorizații de modificare a regimului de utilizare atunci când spațiul respectiv constituie reședința principală a locatorului în sensul articolului 2 din Legea din 6 iulie 1989, și anume atunci când locuința este ocupată cel puțin opt luni pe an, sub rezerva activității profesionale, a motivelor de sănătate sau a cazurilor de forță majoră, fie de locator sau de soțul său, fie de o persoană aflată în întreținere.

19. Articolul L. 651-2 din Codul construcțiilor și al locuințelor prevede sancțiunile și măsurile aplicabile în cazul nerespectării acestor dispoziții:

„Orice persoană care încalcă dispozițiile articolului L. 631-7 sau care nu respectă condițiile sau obligațiile impuse în conformitate cu articolul menționat este obligată la plata unei amenzi de 25 000 de euro.”

3. Regulamentul municipal al orașului Paris de stabilire a condițiilor de acordare a autorizațiilor și de stabilire a compensărilor

20. Articolul 2 din Règlement municipal de la Ville de Paris fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1er du titre III du livre IV du Code de la construction et de l'habitation (Regulamentul municipiului Paris privind stabilirea condițiilor de acordare a autorizațiilor și a compensărilor) prevede următoarele:

„I – Compensarea constă în transformarea în locuințe a unor spații care au o altă utilizare decât aceea de locuință la data de 1 ianuarie 1970 sau care au făcut obiectul unei autorizații de urbanism pentru modificarea destinației acestora după 1 ianuarie 1970 și care nu au fost utilizate deja cu titlu de compensare.

Spațiile oferite cu titlu de compensare trebuie, în mod cumulativ:

(a) să corespundă creării de unități de locuințe, calitatea și suprafața lor să fie echivalente cu cele ale spațiului care face obiectul modificării regimului de utilizare, situațiile fiind apreciate pe baza capacității imobilelor de a fi utilizate ca locuințe. Spațiile oferite cu titlu de compensare trebuie să respecte normele prevăzute de Decretul din 30 ianuarie 2002 privind caracteristicile unei locuințe decente;

(b) să fie situate în același «arrondissement» (sector) ca spațiul cu destinație de locuință care face obiectul modificării regimului de utilizare.

Suprafața se calculează în conformitate cu dispozițiile articolului R 111-2 din Codul construcțiilor și al locuinței.

II – În zona de compensare consolidată definită în anexa nr. 1, prin derogare de la alineatul I litera (a), spațiile oferite cu titlu de compensare trebuie să aibă o suprafață dublă față de cele supuse modificării regimului de utilizare, cu excepția cazului în care aceste spații sunt transformate în locuințe sociale cu chirie care fac obiectul unei convenții încheiate în temeiul articolului L 351-2 din Codul construcțiilor și al locuințelor pentru o durată de cel puțin 20 de ani.

Prin derogare de la alineatul I litera (b), locuințele sociale oferite spre închiriere prin care sunt compensate spațiile al căror regim de utilizare a fost modificat în zona de compensare consolidată pot fi situate în orice parte a zonei respective. Totuși, dacă spațiile transformate sunt situate în sectoarele 1, 2 sau 4-9, unde deficitul de locuințe, în raport cu nivelul de activitate, este deosebit de sever, maximum 50 % din suprafața transformată poate fi compensată în afara sectorului în care trebuie să aibă loc transformarea.

Aceste sectoare sunt caracterizate printr-un raport între numărul de locuri de muncă și numărul de rezidenți activi, astfel cum este calculat de INSEE [Institutul Național de Statistică si Studii Economice francez], mai ridicat decât media la nivelul Parisului.

În situațiile în care totalitatea locuințelor oferite cu titlu de compensare pot fi situate în afara sectorului în care trebuie să aibă loc transformarea, numărul de locuințe propuse în compensare trebuie să fie cel puțin identic cu cel al locuințelor retrase.

În cazul în care spații sunt transformate și compensate de același proprietar în cadrul aceleiași unități funciare, în legătură cu raționalizarea suprafețelor cu destinație de locuință din cadrul respectivei unități, suprafața minimă obligatorie în scopuri de compensare trebuie să fie egală cu suprafața spațiilor transformate.”

III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

21. Fiecare dintre recurente este proprietara unei garsoniere situate în Paris.

22. În anul 2015, autoritățile municipale ale orașului Paris au efectuat o investigație pentru a stabili dacă recurentele oferă spre închiriere garsonierele lor ca spațiu mobilat pentru perioade scurte pe platforma Airbnb, fără a deține o autorizație pentru această activitate. Ca urmare a acestei investigații, Procureur de la République [procurorul Republicii] a formulat o cerere de măsuri provizorii împotriva recurentelor. Tribunal de grande instance de Paris (Tribunalul de Mare Instanță din Paris, Franța) a obligat recurentele la plata unei amenzi și la restabilirea utilizării proprietății în scop rezidențial. Orașul Paris a intervenit în mod voluntar în procedură.

23. În apel, prin două hotărâri pronunțate la 19 mai 2017 și, respectiv, la 15 iunie 2017 cu privire la fiecare dintre recurente, cour d’appel de Paris (Curtea de Apel din Paris, Franța) a confirmat hotărârea instanței de grad inferior prin care s-a stabilit că garsonierele respective, care fuseseră oferite spre închiriere pe platforma Airbnb, făcuseră, fără autorizarea prealabilă a primarului orașului Paris, obiectul unor închirieri de scurtă durată, episodice, unei clientele ocazionale, cu încălcarea dispozițiilor articolului L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor. Cour d’appel (Curtea de Apel) a obligat recurentele, Cali Apartments și HX, la plata unor amenzi de 15 000 de euro și, respectiv, de 25 000 de euro. Veniturile din amenzi trebuiau plătite către orașul Paris.

24. Recurentele au formulat recursuri la Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța), instanța de trimitere. Potrivit recurentelor, hotărârile pronunțate în apel încalcă principiul supremației dreptului Uniunii Europene în măsura în care Cour d’appel (Curtea de Apel) nu a stabilit dacă această restricție privind libera prestare a serviciilor care decurge din legislația națională era justificată de un motiv imperativ de interes general. Cour d’appel (Curtea de Apel) nu a stabilit nici dacă obiectivul urmărit de legislația respectivă putea fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, astfel cum prevede articolul 9 literele (b) și (c) din Directiva privind serviciile.

25. În acest cadru factual și juridic, instanța de trimitere adresează Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1) [Directiva privind serviciile], având în vedere definiția obiectului și a domeniului său de aplicare la articolele 1 și 2, se aplică închirierii cu titlu oneros, chiar fără caracter profesional, în mod repetat și pe perioade scurte, a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință care nu constituie reședința principală a locatorului, unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv, în special ținând seama de noțiunile de prestator și de servicii?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea precedentă, o reglementare națională precum cea prevăzută la articolul L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor constituie un regim de autorizare a activității menționate mai sus în sensul articolelor 9-13 din [Directiva privind serviciile] sau doar o cerință supusă dispozițiilor articolelor 14 și 15?

În ipoteza în care sunt aplicabile articolele 9-13 din [Directiva privind serviciile]:

3) Articolul 9 litera (b) din această directivă trebuie interpretat în sensul că obiectivul referitor la combaterea penuriei de locuințe destinate închirierii constituie un motiv imperativ de interes general care permite justificarea unei măsuri naționale care supune autorizării, în anumite zone geografice, închirierea unui spațiu mobilat cu destinație de locuință în mod repetat, pe perioade scurte, unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv?

4) În cazul unui răspuns afirmativ, o astfel de măsură este proporțională cu obiectivul urmărit?

5) Articolul 10 alineatul (2) literele (d) și (e) din directivă se opune unei măsuri naționale care supune autorizării închirierea unui spațiu mobilat cu destinație de locuință «în mod repetat», pe «perioade scurte», unei «clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv»?

6) Articolul 10 alineatul (2) literele (d)-(g) din directivă se opune unui regim de autorizare care prevede că condițiile de acordare a autorizației 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?”

26. Prin Ordonanța președintelui Curții din 18 decembrie 2018, cauzele C-724/18 (privind Cali Apartments) și C-727/18 (referitoare la HX) au fost conexate pentru buna desfășurare a fazei scrise și orale a procedurii și în vederea pronunțării hotărârii prin care se finalizează judecata.

27. Recurentele, orașul Paris, guvernele ceh, german, irlandez, elen, spaniol, francez, neerlandez și polonez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Toate aceste părți, cu excepția guvernului polonez, au participat la ședința care a avut loc la 19 noiembrie 2019.

IV. Apreciere

28. Prima și a doua întrebare ridică problema aplicabilității Directivei privind serviciile în litigiile în discuție. În timp ce prima întrebare privește domeniul de aplicare al directivei, cea de a doua întrebare urmărește să se determine care sunt dispozițiile exacte ale directivei menționate care sunt aplicabile situațiilor în discuție dintre cele referitoare la „regimurile de autorizare” și cele referitoare la „cerințe” din cadrul capitolului III din Directiva privind serviciile.

29. Având în vedere că normele care impun autorizarea pentru închirierea repetată a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte unei clientele ocazionale reprezintă un „regim de autorizare”, instanța de trimitere dorește să afle, prin intermediul întrebărilor a treia-a șasea, dacă regimul respectiv respectă prevederile aplicabile stabilite prin articolele 9 și 10 din Directiva privind serviciile. În special, a treia și a patra întrebare privesc justificarea și proporționalitatea reglementării în cauză. Prin intermediul celei de a cincea și al celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere ridică problema dacă această reglementare îndeplinește celelalte condiții de acordare a autorizației prevăzute la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile.

30. Structura prezentelor concluzii urmează logica problemelor juridice identificate de instanța de trimitere. Vom examina mai întâi dacă Directiva privind serviciile este aplicabilă în prezenta cauză (A) și vom identifica normele relevante (B). În continuare, vom analiza chestiunea compatibilității regimului de autorizare în litigiu, atât în ceea ce privește stabilirea sa, cât și condițiile specifice care sunt prevăzute de acesta, cu diferitele condiții care decurg din articolul 9 alineatul (1) și din articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile (C).

31. Înainte de a începe această analiză, trebuie să clarificăm obiectul întregii analize. Analiza trebuie efectuată în raport cu dispozițiile naționale (amintite mai sus la punctele 13-19 din prezentele concluzii), cu hotărârile consiliului municipiului Paris (punctul 20 de mai sus) sau cu cele două reglementări coroborate?

32. Este cert că întrebările instanței de trimitere au în vedere doar prevederile de drept național care condiționează închirierea repetată a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte de obținerea autorizației din partea autorității competente/primarului [4]. Or, dispozițiile naționale stabilesc doar cadrul general pentru aceste autorizații. Ele abilitează consiliile municipale să adopte norme pentru a completa cadrul menționat [5].

33. În exercitarea acestor competențe, orașul Paris a adoptat norme specifice, prevăzute în hotărârile consiliului municipal, care stabilesc condițiile de acordare a autorizațiilor și cerințele de compensare. Hotărârile consiliului municipal sunt de asemenea relevante din punct de vedere practic în contextul francez, întrucât banii încasați din amenzi pentru închirierea repetată neautorizată a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pe perioade scurte sunt vărsați, în totalitate, la bugetul unității administrative în circumscripția căreia este situat imobilul.

34. Prin intermediul Directivei privind serviciile, legiuitorul Uniunii a recunoscut importanța luării în considerare a regimului *local* de eliberare a autorizațiilor de către autoritățile competente prin cel puțin două elemente. În primul rând, însuși cadrul de analiză care rezultă din articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile impune examinarea regimurilor de autorizare *specifice*, așadar, după caz, a regimurilor definite de prevederile locale și naționale [6]. În al doilea rând, articolul 10 alineatul (7) din Directiva privind serviciile prevede în mod clar că condițiile pentru acordarea unei autorizații nu trebuie să aducă atingere repartizării competențelor la nivel local sau regional ale autorităților din statele membre care acordă autorizații.

35. Pentru a rezuma, regimul de autorizare în discuție este un pachet de norme naționale *și* municipale. Pentru a aprecia compatibilitatea unui astfel de ansamblu legislativ cu dreptul Uniunii, este necesar să se examineze întregul său conținut, iar nu doar aspectele individuale. În definitiv, orice potențial prestator de servicii din Paris ar privi problema din acest punct de vedere, întrucât ar fi supus în mod logic ambelor tipuri de reglementări, iar nu doar celor de la nivel național. Aceasta este și abordarea urmată în prezentele concluzii.

A. Aplicabilitatea Directivei privind serviciile

36. Directiva privind serviciile se aplică închirierii cu titlu oneros, chiar fără caracter profesional, în mod repetat și pentru perioade scurte, a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință care nu constituie reședința principală a locatorului, unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv?

37. Toți participanții la procedură au considerat că Directiva privind serviciile este aplicabilă în speță, cu excepția guvernului german și a Irlandei.

4 Articolele L. 631-7 și L. 631-7-1 din Codul construcțiilor și al locuințelor.

5 Deși legislația națională prevede condiția generală a autorizării prealabile a închirierii repetate a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte, normele adoptate de autoritățile locale trebuie să o dezvolte în conformitate cu articolul L. 631-7-1 al patrulea paragraf din Codul construcțiilor și al locuințelor. Acest articol abilitează consiliul municipal să stabilească condițiile de acordare a autorizațiilor și de stabilire a cerințelor privind compensarea pentru fiecare „quartier” (cartier) și, acolo unde este cazul, pentru fiecare „arrondissement” (sector).

6 A se vedea de asemenea punctele 81-85 din prezentele concluzii.

38. Potrivit guvernului german, articolul L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor nu reglementează o prestare de servicii, ci modificarea regimului de utilizare al unei locuințe. Această prevedere se aplică nu numai prestatorilor care doresc să își închirieze imobilele pentru perioade scurte unei clientele ocazionale, ci și oricărei persoane care dorește să schimbe regimul de utilizare al unei locuințe. O astfel de modificare a regimului de utilizare ar putea consta, de exemplu, în utilizarea spațiilor ca locuințe pentru persoane fără adăpost sau pentru refugiați. Aceste activități sunt excluse în mod expres din domeniul de aplicare al directivei prin considerentele (9) și (27) ale acesteia, precum și prin articolul 2 alineatul (2) litera (j). Situația ar trebui să fie aceeași în ceea ce privește normele referitoare la modificarea regimului de utilizare care urmărește asigurarea unui număr suficient de locuințe la un preț accesibil.

39. Potrivit Irlandei, Codul construcțiilor și al locuințelor conține norme care reglementează dezvoltarea și utilizarea terenurilor, în special proprietatea rezidențială. Articolul L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor reglementează în mod detaliat modificarea regimului de utilizare și utilizarea mixtă a spațiilor cu destinație de locuință. În lumina considerentului (9) al Directivei privind serviciile, potrivit căruia aceasta nu se aplică „unor cerințe precum normele de circulație rutieră, normele privind amenajarea sau dezvoltarea teritoriului, amenajarea urbană și rurală [ori] standarde privind construcțiile”, această directivă nu se aplică articolului L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor. Reglementarea franceză are ca obiectiv combaterea penuriei de locuințe destinate închirierii, care constituie un obiectiv de politică socială importantă, prin reglementarea eficientă a utilizării terenurilor și a urbanismului, iar nu să afecteze accesul la o anumită activitate sau exercitarea acesteia.

40. În opinia noastră, prestarea de servicii de închiriere cu titlu oneros pe termen scurt reprezintă o activitate de natură evident economică. Obținerea unei modificări a regimului de utilizare a locuinței nu este decât o condiție care afectează accesul la prestarea acestui serviciu specific.

41. Este destul de clar că, având în vedere natura activității în discuție, nu este aplicabilă niciuna dintre excepțiile prevăzute la articolul 2 alineatele (2) și (3) din Directiva privind serviciile.

42. Articolul 2 alineatul (2) litera (j) din Directiva privind serviciile, care exclude serviciile sociale cu privire la locuințele sociale la care face trimitere guvernul german, este în mod evident inaplicabil în cauză. Argumentul întemeiat pe faptul că aceleași norme pe care proprietarul trebuie să le respecte pentru a utiliza imobilul în scopuri comerciale ar putea eventual să se aplice unor modificări ale regimului de utilizare în alte scopuri necomerciale, precum locuințele sociale, este, prin prisma faptelor necontestate din prezenta cauză, foarte speculativ și nu necesită o analiză detaliată.

43. De asemenea, ținând seama de caracterul rentabil al contraprestației serviciului[7], în mod vădit activitatea în cauză nu poate fi calificată drept serviciu neeconomic de interes general în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva privind serviciile. Prin urmare, nici această excepție nu este aplicabilă.

44. Ar reieși mai degrabă că închirierea de spații cu destinație de locuință, precum orice alt serviciu din domeniul turistic, are vocația de a intra în domeniul de aplicare al directivei. Deși nu există o mențiune explicită în acest sens în Directiva privind serviciile, considerentul (33) precizează că *serviciile imobiliare* și serviciile prestate consumatorilor, precum cele din *domeniul turismului*, intră de

7 Guvernul francez a arătat în ședință, fără a fi contrazis de nicio altă parte cu privire la acest aspect, că închirierea unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte este în medie de 1,8 ori mai rentabilă decât închirierea unui spațiu mobilat pe termen lung.

asemenea în domeniul de aplicare al acesteia. În plus, deși în mod cert nu are un caracter obligatoriu [8], Manualul Comisiei Europene de punere în aplicare a Directivei privind serviciile confirmă de asemenea că activitățile de închiriere figurează printre activitățile care pot fi considerate servicii [9].

45. Celălalt argument invocat de guvernul german și mai ales de Irlanda cu privire la considerentul (9) merită o analiză mai aprofundată. Acest considerent arată că „[p]rezenta directivă se aplică numai cerințelor care afectează accesul la sau exercitarea unei activități de servicii. În consecință, aceasta nu se aplică unor cerințe precum normele de circulație rutieră, normele privind amenajarea sau dezvoltarea teritoriului, amenajarea urbană și rurală, standarde privind construcțiile, precum și sancțiuni administrative impuse pentru nerespectarea acestor norme care nu reglementează sau nu afectează în mod specific activitatea de servicii, dar trebuie să fie respectate de prestatori în desfășurarea activității lor economice, în același mod în care sunt respectate de persoane acționând cu titlu privat”.

46. Considerăm că este util să reproducem în întregime considerentul (9). Din lectura întregului conținut al considerentului, inclusiv a primei teze a acestuia, precum și a celei de a doua jumătăți a celei de a doua teze, este clar de ce argumentele Irlandei și ale guvernului german nu sunt convingătoare.

47. În primul rând, trebuie reamintit că considerentul (9) este doar un considerent [10]. În cuprinsul Directivei privind serviciile nu se regăsește o prevedere cu caracter dispozitiv care să stabilească o excepție pe categorii, similară cu cele prevăzute la articolul 2 alineatele (2) și (3) din directivă. În opinia noastră, un considerent nu poate, în sine și fără o prevedere corespunzătoare în conținutul reglementării, să creeze o nouă excepție pe categorii care să nu fie reflectată nicăieri în partea dispozitivă a actului Uniunii [11].

48. În al doilea rând, chiar dacă analiza nu se va opri în acest punct, deși, în opinia noastră, ar putea și ar trebui, s-ar putea adăuga că, în orice caz, considerentul (9) vizează alte aspecte decât acelea legate de adăugarea unei excepții referitoare la anumite domenii de la sfera de aplicare a directivei.

49. În prima teză, considerentul (9) începe prin a confirma regula generală potrivit căreia directiva menționată se aplică numai cerințelor care afectează accesul la o activitate de servicii. Astfel, orice reglementare într-un domeniu care condiționează accesul la un serviciu, inclusiv cerințele referitoare la o modificare a regimului de utilizare a unui bun imobil, intră în domeniul de aplicare al directivei. Aici este totuși necesară o nuanțare: directiva se aplică „numai” unor astfel de cerințe.

50. Acesta este motivul pentru care a doua teză începe cu sintagma „în consecință” și adaugă o listă precedată de un adverb cu sens exemplificativ, respectiv „precum”. Totuși, departe de a adăuga excepții pe categorii referitoare la anumite domenii de la sfera de aplicare a directivei, această parte a celei de a doua teze nu face decât să confirme că potențialii prestatorii de servicii nu se pot opune unui regim legislativ cu aplicabilitate generală pentru motivul că împiedică libertatea lor nelimitată de a presta servicii. Astfel, respectivii prestatori nu pot solicita adoptarea unui regim legislativ special diferit de cel aplicabil „persoanelor acționând cu titlu privat”, conform părții finale a considerentului.

8 El are însă o valoare interpretativă. A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punctul 32).

9 „[S]tatele membre vor trebui să garanteze că normele prevăzute de Directiva privind serviciile se aplică unei game largi de servicii, destinate fie societăților, fie consumatorilor [precum] servicii de închiriere […] și de leasing […] etc.”, Comisia Europeană, Direcția Generală Piața Internă și Servicii, Oficiul pentru Publicații al Comunităților Europene, 2007, p. 10.

10 A se vedea Concluziile domnului avocat general Szpunar prezentate în cauza X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2017:397, punctele 130-139).

11 A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2005, Alliance for Natural Health și alții (C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctul 59), și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Ziolkowski și Szeja (C-424/10 și C-425/10, EU:C:2011:866, punctele 42 și 43). A se vedea însă, pentru o abordare mai extensivă a valorii normative a unui considerent, Hotărârea din 25 iulie 2018, Confédération paysanne și alții (C-528/16, EU:C:2018:583, punctele 44-46 și 51).

51. În cuvinte mai simple, considerentul (9) nu face decât să reafirme că normele de aplicare generală care nu reglementează în mod special serviciile și care se aplică tuturor, atât particularilor, cât și prestatorilor de servicii, nu sunt afectate de Directiva privind serviciile. Această teză se aplică în general în raport cu toate normele (juridice). Acesta este și motivul pentru care, în mod logic, lista respectivă are doar un caracter exemplificativ și începe cu „precum” și ar putea include și alte domenii [12], cum ar fi, de exemplu, standarde de mediu sau norme privind siguranța alimentară. În sfârșit, acesta este de asemenea motivul pentru care nu există nicio prevedere cu caracter dispozitiv corespunzătoare în niciunul dintre articolele directivei care să reflecte conținutul considerentului (9): acest considerent nu a fost niciodată menit să excludă anumite materii specifice din domeniul de aplicare al directivei. Menirea acestuia era doar să reitereze faptul că dispozițiile directivei nu pot fi utilizate astfel încât să compromită ori să priveze de conținut un regim legislativ general aplicabil într-un stat membru.

52. În ședință, Comisia Europeană a menționat, cu titlu de exemplu în ceea ce privește obiectivul considerentului (9) menționat, o situație ipotetică a unui conducător auto care provine dintr-o țară în care autovehiculele circulă pe partea dreaptă a drumului și contestă codul rutier al unui stat membru în care autovehiculele circulă pe partea stângă, pentru motivul că norma respectivă îi limitează accesul la prestarea de servicii în alt stat membru. Fără a dori să intrăm într-o dezbatere fără nicio îndoială interesantă cu privire la măsura în care articolul 56 TFUE sau Directiva privind serviciile este efectiv aplicabilă serviciilor de transport, exemplul dat este destul de semnificativ. Pot fi date o mulțime de exemple: un eventual furnizor de servicii care contestă planurile urbanistice sau alte prevederi care reglementează amenajarea teritoriului, contestațiile împotriva modalităților de completare a declarației fiscale, administrarea registrelor cazierelor judiciare sau modalitățile de punere în aplicare a normelor de mediu privind emisiile și poluarea etc. Normele naționale care compun oricare dintre aceste regimuri legislative general aplicabile ar putea fi întotdeauna contestate pentru același motiv, și anume pentru că însăși existența acestor norme reprezintă o restricție a unei libertăți nelimitate de a presta servicii.

53. Astfel cum se arată în considerentul (9), exact acesta este elementul care trebuia exclus. Numitorul comun al tuturor acestor exemple este reprezentat de caracterul îndepărtat și instrumental. Normele care guvernează (accesul la) servicii intră în domeniul de aplicare al directivei, în timp ce normele de aplicare generală care nu fac nicio distincție între prestatori și ceilalți particulari nu intră. Astfel cum confirmă prima teză a considerentului (9), cerințele care condiționează accesul la prestarea unui serviciu intră în mod clar în domeniul de aplicare, *indiferent de domeniul de drept* din care acestea provin.

54. Această logică se distinge în mod clar de argumentele Irlandei și ale guvernului german care sugerează în esență să se interpreteze expresia „normele privind amenajarea sau dezvoltarea teritoriului, amenajarea urbană și rurală” ca o altă excepție pe categorii de la domeniul de aplicare al directivei. Prin urmare, prevederile de drept național privind dezvoltarea teritoriului, amenajarea urbană și rurală nu ar putea intra niciodată în domeniul de aplicare al directivei. Lucrurile nu stau și nici nu ar putea sta astfel.

55. În al treilea rând, printr-un raționament similar, distincția dintre normele referitoare la proprietate pe care se întemeiază considerentul (9), după cum acestea reglementează sau afectează în mod specific accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia, a fost deja examinată de Curte în Hotărârea Visser [13].

12 În caz contrar, ar fi vorba într-adevăr cel puțin despre o tehnică de redactare mai degrabă singulară, în cazul în care această listă ar trebui interpretată ca o listă de excepții (pe categorii) de la domeniul de aplicare al directivei, care ar putea fi adăugate la discreție și fără niciun criteriu general care să le stabilească natura.

13 Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44) (denumită în continuare „Hotărârea Visser”).

56. În cauza Visser era vorba despre norme cuprinse într-un plan urbanistic zonal care interziceau activitatea de comerț cu amănuntul cu produse nevoluminoase în zone geografice situate în afara centrului unei localități neerlandeze. În acest context, atunci când a examinat planul urbanistic zonal, Curtea s-a concentrat mai degrabă pe activitatea economică în cauză decât pe natura planului însuși ca măsură de amenajare a teritoriului și de utilizare a terenurilor. Curtea a arătat în special că „normele în discuție în litigiul principal, chiar dacă urmăresc […] să mențină viabilitatea centrului localității [respective] și să evite situația în care unele spații rămân neocupate în zona urbană în cadrul unei politici de amenajare a teritoriului, au totuși ca obiect specific să determine zonele geografice în care se pot amplasa anumite activități de comerț cu amănuntul”[14]. Pentru aceste motive, Curtea a concluzionat că normele respective se adresează numai persoanelor care intenționează să dezvolte aceste activități în respectivele zone geografice, cu excluderea persoanelor care acționează cu titlu privat.

57. Rezultă din această hotărâre că, atunci când analizează norme în materie de proprietate, iar proprietatea este utilizată în scopuri lucrative, Curtea face o distincție între *obiectul specific* și *obiectivul general* al normelor în cauză. Faptul că obiectivul (principal) privește în mod primordial amenajarea urbanistică nu exclude posibilitatea ca aceste norme să intre sub incidența Directivei privind serviciile în cazul în care obiectul lor specific este o activitate economică. Potrivit considerentului (9) al acesteia, Directiva privind serviciile se aplică cerințelor care reglementează sau afectează în mod specific accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia[15].

58. Rezultă astfel din Hotărârea Visser că normele referitoare la utilizarea proprietății intră în domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile în măsura în care privesc activități economice și afectează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia[16].

59. În prezentele cauze, precum în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Visser, normele în litigiu au de asemenea un caracter dublu. Acestea fac parte dintr-un ansamblu de norme care supun autorizării „modificarea regimului de utilizare” a imobilelor destinate creării de locuințe, ceea ce sugerează o legătură strânsă cu dezvoltarea teritoriului sau amenajarea teritoriului. Totuși, aceste norme sunt esențiale și pentru accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia.

60. În al patrulea și ultimul rând, prezenta cauză prezintă totuși o particularitate față de cauza Visser, care reflectă probabil, deși în mod diferit, rezervele guvernului german și ale Irlandei. În cauza Visser, deși normele erau aplicabile fără distincție, s-ar putea afirma că acestea vizau, ca urmare a naturii lor, un grup special de prestatori. Activitatea economică avută în vedere efectiv de planul urbanistic zonal în cauză nu ar fi putut fi exercitată în mod rezonabil decât de un grup specific și dedicat de prestatori de servicii.

61. În speță, spre deosebire de cauza Visser, nu există un grup (profesionist) de prestatori de servicii distinct. Nu există nici un grup de beneficiari ai serviciilor clar delimitat. Nici unii, nici alții nu sunt profesioniști.

62. În această privință, admitem că normele privind modificarea regimului de utilizare se aplică oarecum fără distincție oricăror modificări ale regimului de utilizare, fără a fi în mod necesar limitate la închirierea repetată a unui spațiu mobilat pentru perioade scurte. Dar aceasta se datorează în special însuși caracterului economiei bazate pe partajare, în care linia de demarcație dintre prestatorii profesioniști și particulari a dispărut[17]. Într-un astfel de context, o astfel de activitate va putea fi

14 *Ibidem*, punctul 124.

15 *Ibidem*, punctele 123 și 124.

16 Pe lângă considerentul (9) prima teză, pentru o altă prevedere care pune accent pe accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia, a se vedea și articolul 4 alineatul (6) și articolul 9 alineatul (1) din Directiva privind serviciile.

17 Cu privire la provocările pe care le ridică economia bazată pe partajare pentru reglementarea legală în general, a se vedea, de exemplu, Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'"ubérisation"*, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

reglementată de cele mai multe ori doar prin normele cu caracter general. Cu alte cuvinte, dacă oricine are calitatea de prestator de servicii, atunci un criteriu potrivit căruia sunt vizate numai normele care privesc în mod specific o activitate de servicii (iar nu cele aplicabile oricărui alt particular care acționează în nume propriu) își pierde o mare parte din capacitatea sa de diferențiere.

63. În rezumat, este suficient ca normele cu caracter general de orice natură să reglementeze sau să afecteze accesul la prestarea de servicii, revenind astfel la ideea de bază a primei teze a considerentului (9). Astfel stau lucrurile în mod evident în prezenta cauză, în care legiuitorul național a decis ca autorizarea modificării regimului de utilizare să reprezinte condiția de bază pentru accesul la un anumit tip de servicii cu caracter evident comercial: închirierea unui spațiu mobilat pe perioade scurte. Orice asemenea reglementare națională intră, așadar, în opinia noastră, în domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile.

B. Prevederile relevante ale Directivei privind serviciile

1. Regimul sau obligația de autorizare

64. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere dorește în esență să afle care prevederi ale Directivei privind serviciile ar trebui să se aplice în litigiul principal: din cadrul capitolului III, secțiunea 1 (articolele 9-13) privind autorizațiile, referitoare la regimurile de autorizare și cerințele relevante, ori secțiunea 2 (articolele 14 și 15) privind cerințele interzise sau cerințele care trebuie evaluate?

65. Articolul 4 alineatul (6) din Directiva privind serviciile definește *regimul de autorizare* ca fiind „orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia”.

66. Articolul 4 alineatul (7) definește *cerința* ca fiind „orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre sau care rezultă din jurisprudență, practici administrative, normele ordinelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercitarea autonomiei lor juridice”.

67. Regimurile de autorizare și cerințele impuse de statele membre au în comun faptul că sunt, în principiu, interzise de Directiva privind serviciile – sau de tratate [18] – deoarece se presupune că aceste regimuri sau cerințe restrâng accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia. Totuși, acestea diferă în ceea ce privește caracterul restricției în cauză.

68. Un regim de autorizare poate presupune emiterea unei *decizii individuale ex ante* pentru un solicitant în forma, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Visser, a unui „act oficial obținut ca urmare a unui demers pe care [prestatorii de servicii] ar fi fost obligați să îl efectueze în acest scop” pentru a-și desfășura activitatea economică [19]. Acesta poate fi, de exemplu, o autorizație solicitată de o

18 Cu privire în special la regimurile de autorizare prevăzute de dispozițiile tratatelor, a se vedea de exemplu Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania (C-400/08, EU:C:2011:172, punctele 65-70), precum și Hotărârea din 22 iunie 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491, punctul 33 și jurisprudența citată).

19 A se vedea Hotărârea Visser (punctul 115).

persoană pentru transportul de călători pe căi navigabile sau pentru un local de prostituție la fereastră [20], o concesiune acordată de autoritățile publice pentru imobile destinate activităților turistico-recreative [21], o autorizație pentru depozitarea de articole pirotehnice destinate comerțului cu amănuntul [22] sau o autorizație pentru acordarea anumitor titluri universitare [23].

69. În schimb, existența unei *cerințe* nu necesită o decizie individuală *ex ante* prin care să se acorde un drept subiectiv. O cerință este o normă generală și impersonală care există și se aplică tuturor prestatorilor, independent de orice acțiune întreprinsă sau procedură urmată de prestatori în vederea obținerii tipului de decizie individuală solicitat de autorizare a activității avute în vedere. Astfel poate fi vorba, precum în Hotărârea Visser, despre o interdicție, conținută într-un plan urbanistic zonal aprobat de consiliul municipal al unui oraș, de a exercita activitatea de comerț cu amănuntul de produse într-o anumită zonă a respectivului oraș [24], precum și despre orice altă normă sau limitare generală aplicabilă *ex lege* unui anumit tip de activitate de servicii.

70. În ceea ce privește cauzele în discuție, trebuie subliniat de la bun început că capitolul III din Directiva privind serviciile, care conține dispozițiile referitoare la regimurile de autorizare și la cerințele relevante, este aplicabil situațiilor de fapt în discuție în litigiul principal, în pofida lipsei unui element transfrontalier. Astfel, potrivit Curții, dispozițiile capitolului III se aplică și situațiilor pur interne [25].

71. Referitor la prevederile capitolului III aplicabile în mod specific prezentelor cauze, trebuie să se constate că normele în discuție constituie un regim de autorizare, iar nu o cerință. Proprietarii care ar dori să ofere spre închiriere spațiile lor mobilate cu destinație de locuință pe perioade scurte trebuie să urmeze o procedură administrativă prin care să obțină de la primar, sub rezerva îndeplinirii unor condiții, o autorizație administrativă formală. Această autorizație le permite să ofere spațiile lor pe piața închirierii de locuințe mobilate pe perioade scurte, cu alte cuvinte să exercite activități de servicii.

72. În consecință, legislația națională, precum și hotărârile consiliului municipal de punere în aplicare în litigiu constituie un regim de autorizare în sensul articolului 4 alineatul (6) din Directiva privind serviciile. Rezultă că este necesar să se examineze prezentele cauze din perspectiva secțiunii 1 din capitolul III, referitoare la autorizații, mai precis din perspectiva articolelor 9 și 10.

2. Articolele 9 și 10 în calitate de cadru de analiză

73. A treia și a patra întrebare privesc articolul 9 alineatul (1), în timp ce a cincea și a șasea întrebare se concentrează pe articolul 10 alineatul (2). Pentru a răspunde la aceste întrebări, trebuie să se stabilească domeniul de aplicare al articolelor 9 și 10, precum și raportul dintre acestea.

74. Articolul 9 alineatul (1) din Directiva privind serviciile interzice statelor membre să supună accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia unui regim de autorizare, cu excepția cazului în care a) regimul de autorizare nu este discriminatoriu în ceea ce îl privește pe prestatorul în cauză, b) necesitatea unui regim de autorizare se justifică printr-un motiv imperativ de interes general, c) obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă.

20 Hotărârea din 1 octombrie 2015, Trijber și Harmsen (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641), în care s-a considerat că cele două regimuri în discuție constituiau regimuri de autorizare.

21 A se vedea Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558, punctul 41).

22 A se vedea Hotărârea din 26 septembrie 2018, Van Gennip și alții (C-137/17, EU:C:2018:771).

23 A se vedea Hotărârea din 4 iulie 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punctul 64).

24 A se vedea Hotărârea Visser, punctele 119 și 120.

25 A se vedea Hotărârea Visser, punctul 110.

75. La rândul său, articolul 10 alineatul (2) precizează criteriile pe care trebuie să se bazeze regimurile de autorizare, pentru a îngrădi exercitarea competenței de apreciere a autorităților competente într-o manieră arbitrară. Criteriile trebuie să fie (a) nediscriminatorii, (b) justificate printr-un motiv imperativ de interes general, (c) proporționale cu acel obiectiv de interes general, (d) clare și lipsite de ambiguități, (e) obiective, (f) făcute publice în prealabil, (g) transparente și accesibile.

76. Dintre părțile la procedura în fața Curții care au luat poziție în mod explicit cu privire la domeniul de aplicare al articolului 9 alineatul (1) și al articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, guvernele german, spaniol și francez susțin în esență că articolul 10 se aplică la nivelul municipiului (hotărârilor consiliului municipal), iar nu în raport cu prevederile naționale care permit adoptarea de măsuri la acest nivel. Numai primele trebuie, așadar, examinate în lumina criteriilor prevăzute la articolul 10 alineatul (2).

77. Potrivit Irlandei și Comisiei, în timp ce articolul 9 privește legalitatea unui regim de autorizare, articolul 10 vizează condițiile care trebuie îndeplinite pentru obținerea unei astfel de autorizații în contextul unui regim de autorizare care este în sine justificat (și anume aplicarea la nivel individual a regimului). Întrucât recurentele nu au solicitat o autorizare în contextul litigiilor principale, articolul 10 nu este relevant pentru soluționarea acestora.

78. Guvernul neerlandez susține, la rândul său, că articolul 9 se aplică regimului de autorizare însuși, în timp ce articolul 10 privește condițiile de autorizare individuale, de obicei stabilite la nivel local. Totuși, deoarece ambele stabilesc condițiile de autorizare, legislația națională *și* hotărârile consiliului municipal trebuie apreciate în raport cu articolul 10.

79. Presupunem că o parte a incertitudinii cu privire la aceste chestiuni este generată de faptul că, astfel cum am amintit deja, originea normelor este divizată între două niveluri de reglementare, iar instanța de trimitere a formulat întrebările preliminare exclusiv cu privire la reglementarea la nivel național [26], invocând în același timp mai multe dispoziții ale Directivei privind serviciile.

80. În plus, există într-adevăr o suprapunere de fond între articolul 9 alineatul (1) și articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile. Admitem că, deși este posibil să se identifice o diferență abstractă și conceptuală între cele două articole, dacă ne concentrăm pe detalii și mai ales pe examinarea separată a criteriilor sau a condițiilor specifice unui regim de autorizare, limita dintre acestea devine oarecum neclară.

81. Totuși, cu aceste concesii, sugerăm că articolul 9 are în vedere o *altă etapă* a procedurii de autorizare decât articolul 10. Articolul 9 privește chestiunea dacă este efectiv permisă instituirea unui regim de autorizare pentru un anumit tip de serviciu [27]. Articolul 10 se referă la etapa imediat următoare. Odată ce este îndeplinit criteriul prevăzut la articolul 9 și se confirmă necesitatea unui regim de autorizare, articolul 10 se concentrează pe criteriile speciale pe care trebuie să le îndeplinească anumite regimuri de autorizare. Articolul 10 stabilește în mod clar că un regim de autorizare ar trebui să fie conceput într-un mod care să îndeplinească toate cele șapte criterii prevăzute la alineatul (2) [28]. Faptul că „regimurile de autorizare *au la bază criterii*” confirmă că

26 A se vedea punctele 31-35 de mai sus.

27 Reflectând astfel și principiul general potrivit căruia, în lipsa unei necesități absolute, accesul la prestarea de servicii nu trebuie să fie supus niciunui regim de autorizare (a se vedea punctul 67 de mai sus).

28 Unele dintre aceste criterii au fost de asemenea evocate de Curte în contextul dispozițiilor dreptului primar referitoare la libertatea de a presta servicii și la libertatea de stabilire. A se vedea în acest sens de exemplu Hotărârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punctul 50 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 13 februarie 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, punctul 27), în care Curtea a stabilit că regimurile de autorizare prealabilă trebuie să se întemeieze pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat de întreprinderile în cauză.

articolul 10 privește în primul rând structura specifică a regimurilor de autorizare. Aceste regimuri trebuie să fie organizate în amonte, astfel încât, atunci când decid cu privire la cereri individuale de autorizare la nivel inferior, autoritățile competente să nu își exercite puterea de apreciere într-o manieră arbitrară, condiție impusă la articolul 10 alineatul (1) menționat.

82. Pe scurt, întrebarea aferentă articolului 9 este următoarea: „este nevoie în realitate de un regim de autorizare pentru acest tip de activitate de servicii?”, iar întrebarea aferentă articolului 10 este „ce criterii și condiții presupune un asemenea regim de autorizare?”.

83. Ținând seama de această repartizare a sarcinilor între cele două articole, problema originii reglementării (națională, regională sau locală) este lipsită de relevanță. Este probabil ca, în practică, în ceea ce privește legislația statelor membre, nivelul de reglementare superior să stabilească un cadru general (care să lămurească inclusiv, în primul rând, chestiunea necesității unui regim de autorizare), nivelurile de reglementare inferioare sau locale fiind însărcinate să completeze sau să adapteze la nivel local detaliile (inclusiv condițiile detaliate sau suplimentare ale regimurilor de autorizare).

84. Această repartizare a sarcinilor este logică. Ea depinde însă de asemenea integral de împrejurări. Nu este exclus ca articolul 9 să se aplice în raport cu legislația de la nivel local, iar articolul 10 să se aplice în raport cu legislația la nivel național [29]. Chestiunea esențială este conținutul reglementării, iar nu originea sa.

85. În contextul prezentei cauze, problema dacă, în primul rând, este necesar un regim de autorizare trebuie examinată în raport cu cele trei condiții enumerate la articolul 9 alineatul (1). Totuși, condițiile specifice care trebuie îndeplinite pentru emiterea unei astfel de autorizații, inclusiv în special cerința compensării, astfel cum a fost concepută de orașul Paris, trebuie să fie apreciate în raport cu cerințele prevăzute la articolul 10 alineatul (2).

C. Compatibilitatea regimului de autorizare cu Directiva privind serviciile

86. În această parte a concluziilor, vom aborda motivele imperative de interes general care au fost invocate pentru a justifica regimul de autorizare (1), înainte de a aborda problema esențială a proporționalității (2). Vom încheia cu mai multe observații cu privire la celelalte condiții pe care trebuie să le îndeplinească regimurile de autorizare în temeiul articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile (3).

87. Totuși, înainte de a proceda astfel, trebuie amintit contextul general în care se înscriu aceste cauze. Două drepturi prevăzute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) sunt deosebit de relevante în acest context: articolul 16 (libertatea de a desfășura o activitate comercială) și articolul 17 (dreptul de proprietate).

88. Conform unei jurisprudențe constante, protecția conferită de articolul 16 include libertatea de a desfășura o activitate economică sau comercială [30]. Libertatea de a desfășura o activitate comercială nu constituie o prerogativă absolută, ci trebuie să fie luată în considerare din perspectiva funcției sale în societate [31]. Astfel, libertatea de a desfășura o activitate comercială poate face obiectul unei serii ample de intervenții ale autorității publice, susceptibile să stabilească, în interesul general, limitări privind

29 Astfel cum se confirmă și în Manualul Comisiei Europene de punere în aplicare a Directivei privind serviciile la pagina 26: „[C]riteriile stabilite la articolul 10 alineatul (2) ar trebui să se aplice regimurilor de autorizare care reglementează accesul la activități de servicii și exercitarea acestora *la toate nivelurile*”. Sublinierea noastră.

30 A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 42), Hotărârea din 17 octombrie 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punctul 25), și Hotărârea din 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punctul 155).

31 A se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 45 și jurisprudența citată), Hotărârea din 17 octombrie 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punctul 28), și Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 85).

exercitarea activității economice. În general, în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă, orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute de cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și trebuie, cu respectarea principiului proporționalității, să fie necesară și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți [32].

89. Articolul 17 din cartă constituie o normă de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor [33]. Totuși, nici dreptul de proprietate consacrat la acest articol nu are caracter absolut, iar exercitarea sa poate face obiectul unor restricții justificate de obiective de interes general urmărite de Uniunea Europeană [34].

90. Conform articolului 52 alineatul (3) din cartă, pentru interpretarea acestui articol 17, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) trebuie luată în considerare în calitate de prag minim de protecție [35].

91. În această privință, articolul 1 al doilea paragraf din Protocolul adițional nr. 1 la CEDO permite statelor să *reglementeze folosința bunurilor* conform interesului general. Această situație se regăsește cu atât mai mult în domeniul locuințelor, ca preocupare centrală a politicii sociale și economice. Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, în vederea punerii în aplicare a unor astfel de politici, legiuitorul trebuie să dispună de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește atât existența unei chestiuni de interes general care necesită măsuri de control, cât și alegerea modalităților de punere în aplicare a unor astfel de măsuri. Cu toate acestea, o ingerință trebuie să realizeze un echilibru just între cerințele interesului general al colectivității și cerințele protecției drepturilor fundamentale ale individului. Eventuala existență a unor soluții alternative nu face, în sine, nejustificată legislația contestată. Totuși, această legislație nu trebuie să impună proprietarilor o sarcină disproporționată și excesivă care ar putea să depășească marja de apreciere a statului [36].

92. Ținem să subliniem trei aspecte care sunt, în opinia noastră, determinante pentru ansamblul analizei de compatibilitate care urmează, atât în ceea ce privește identificarea unui motiv imperativ de interes general, cât și (în special) în ceea ce privește examinarea proporționalității.

93. În primul rând, deși acestea sunt apreciate, având în vedere structura cauzelor supuse atenției Curții, din perspectiva Directivei privind serviciile și a libertății de stabilire, nici libertatea de a desfășura o activitate comercială, nici dreptul de proprietate nu au caracter absolut. Dimpotrivă: ambele pot fi limitate. În special, jurisprudența de Curții de la Strasbourg citată deja dă dovadă de un

32 A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctele 46-48), și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, punctul 51).

33 A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzufruct asupra terenurilor agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 68 și jurisprudența citată).

34 A se vedea în special Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 51 și jurisprudența citată).

35 A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 martie 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punctul 37), Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 49), și Hotărârea din 12 februarie 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punctul 57).

36 A se vedea de exemplu Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 19 decembrie 1989, Mellacher și alții împotriva Austriei (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, § 45, 48, 53 și 55), cu privire la o reducere a chiriilor impusă de stat proprietarilor în scopuri sociale, care a condus la privarea acestora de o parte din veniturile lor obținute din exploatarea proprietății, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 19 iunie 2006, Hutten-Czapska împotriva Poloniei (CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, § 167, 224 și 225), prin care s-a stabilit existența unei disproporții între sarcina impusă proprietarilor printr-un regim de control al chiriei de către stat, care vizează în special combaterea penuriei de apartamente oferite spre închiriere la un preț accesibil în Polonia, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 26 septembrie 2006, Fleri Soler și Camilleri împotriva Maltei (CE:ECHR:2006:0926JUD003534905, § 60, 68 și 75), cu privire la o măsură de stat care a supus proprietatea reclamantului unei obligații perpetue de închiriere, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 12 iunie 2012, Lindheim și alții împotriva Norvegiei (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, § 134-135), prin care s-a stabilit existența unei obligații sociale și financiare disproporționate în sarcina proprietarului din cauza faptului că locatarii puteau solicita prelungirea pe perioadă nedeterminată în aceleași condiții a contractelor de locațiune pentru terenuri, în locul răscumpărării.

mare grad de înțelepciune atunci când adoptă o abordare foarte permisivă referitor la măsurile naționale care privesc doar *reglementarea folosinței* bunurilor (imobile). Cu alte cuvinte, în măsura în care controlul utilizării nu reprezintă o limitare atât de strictă încât să constituie o expropriere *de facto* sau o depreciere disimulată a imobilului, sunt admise chiar limitări considerabile ale acestor drepturi.

94. În al doilea rând, aceasta se traduce prin intensitatea controlului. În opinia noastră, în ambele etape – identificarea unui motiv imperativ de interes general și în special evaluarea proporționalității – pot fi identificate mai multe soluții. Nu este neapărat necesar ca singura soluție proporțională să fie aceea care este cea mai puțin oneroasă pentru proprietarul individual; acesta este numai unul dintre factorii care trebuie luați în considerare într-o ecuație mai degrabă complexă. Mai curând decât o singură soluție, există o serie de soluții imaginabile care ar trece testul proporționalității: nu doar un rezultat inevitabil, ci mai mult o gamă, o sferă a soluțiilor imaginabile, care conține o serie de rezultate care pot fi considerate toate proporționale.

95. În al treilea rând, există un alt grad de complexitate determinat de echilibrul global care trebuie atins în cazurile în care libertatea de a desfășura o activitate comercială nu este limitată pentru fiecare în aceeași măsură, în numele unui interes social sau general. În această ipoteză, anumiți indivizi au dreptul să își exercite în mod liber activitățile comerciale, în timp ce alții nu au acest drept. Drepturile și interesele anumitor potențiali prestatori de servicii sunt puse în balanță (și potențial limitate de) nu numai cu interesele sociale ale colectivității, ci și, în mod orizontal, cu drepturile identice ale altor persoane. Libertatea de a presta servicii a unei persoane intră astfel în conflict cu interesul altei persoane de a furniza exact același serviciu. Într-o lume cu resurse, capacități și autorizații limitate, prețul acordării accesului în favoarea unei persoane poate însemna adeseori negarea respectivului drept pentru semenul său.

1. Motiv imperativ de interes general

96. Articolul 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind serviciile impune ca necesitatea unui regim de autorizare să fie justificată de un motiv imperativ de interes general. Articolul 10 alineatul (2) litera (b) impune ca criteriile pe care se bazează regimurile de autorizare să fie ele însele justificate de un astfel de motiv imperativ. Având în vedere că aceeași formulare este folosită în ambele dispoziții cu privire la acest aspect specific, credem că existența unui interes public acceptabil poate fi evaluată în comun pentru ambele scopuri: necesitatea instituirii unui regim de autorizare în temeiul articolului 9, precum și criteriile conținute de acesta în temeiul articolului 10.

97. Recurentele consideră că nu există niciun motiv imperativ de interes general care ar putea justifica prevederile în litigiu. Celelalte părți din procedura în fața Curții au menționat mai multe posibile justificări, și anume combaterea unei penurii de locuințe; oferirea unor locuințe accesibile și în număr suficient; politica în domeniul locuințelor sociale; protecția mediului urban; lupta împotriva presiunii funciare; protecția consumatorilor; eficiența controalelor fiscale; loialitatea operațiunilor comerciale și protecția beneficiarilor serviciilor de închiriere.

98. Potrivit orașului Paris și guvernului francez, dispozițiile în litigiu au drept obiectiv principal combaterea penuriei de locuințe (și, în această privință, creșterea prețurilor) în anumite locuri (în general în zonele turistice), care sunt datorate, cel puțin în parte, faptului că proprietarii au tendința de a prefera să își închirieze spațiile cu destinație de locuință pe perioade scurte decât să le închirieze pe termen lung [37].

37 Trebuie amintit că guvernul francez a sugerat în ședință că închirierea unui spațiu mobilat pe termen scurt este semnificativ mai rentabilă decât închirierea pe termen lung (a se vedea mai sus nota de subsol 7).

99. Fără a dori să ne pronunțăm ori să neglijăm în vreun fel oricare dintre celelalte obiective sugerate în cursul prezentei proceduri, nu ezităm să recunoaștem că diminuarea unei penurii structurale de locuințe, pe de o parte, și protecția mediului urban, pe de altă parte, pot fi invocate pentru a justifica, împreună sau separat, atât instituirea regimului de autorizare în conformitate cu articolul 9 alineatul (1) litera (b), cât și configurația sa concretă și condițiile cuprinse în acesta, potrivit articolului 10 alineatul (2) litera (b).

100. Articolul 4 alineatul (8) din Directiva privind serviciile recunoaște în mod explicit protecția mediului urban și obiectivele de politică socială ca motive imperative de interes general. Aceste obiective sunt deja formulate în mod atât de extensiv, încât pot cuprinde cu siguranță obiective mai specifice care intră sub incidența lor.

101. Pe de altă parte, considerentul (40) al Directivei privind serviciile precizează că noțiunea de „motive imperative de interes general” a fost elaborată de Curtea de Justiție „și ar putea evolua în continuare”. În această privință, deși în contextul liberei circulații a capitalurilor, Curtea a reținut mai multe posibile justificări relevante pentru litigiile în discuție. În special, a acceptat în mod explicit motive legate de politica locativă pentru a lupta împotriva a diferite tipuri de presiuni funciare [38]. De asemenea, Curtea a acceptat cerințe care garantează locuințe suficiente pentru anumite categorii ale populației locale sau pentru cei mai puțin înstăriți [39] și care vizează menținerea viabilității centrului orașului în interesul unei bune amenajări urbane și rurale [40]. Curtea a luat deja în considerare „anumite aspecte specifice ale situației de pe piața națională în cauză în litigiul principal, precum o penurie structurală a locuințelor și o densitate a populației deosebit de ridicată” [41].

102. Faptul că există deja un sprijin suficient în jurisprudența Curții pentru a admite că obiectivele de combatere a unei penurii de locuințe structurale și protecția mediului urban nu trebuie să repună în discuție faptul că ambele obiective sunt de asemenea justificate independent de existența unei astfel de jurisprudențe. Astfel cum s-a arătat deja, categoria „motive imperative de interes general”, precum orice altă categorie de „obiective legitime”, nu este o enumerare statică și închisă. În contextul Directivei privind serviciile, articolul 4 punctul 8 conține în mod evident doar o enumerare exemplificativă precedată de termenul „inclusiv”.

103. Pe scurt, combaterea unei penurii de locuințe și asigurarea unui număr suficient de locuințe la un preț accesibil (pe termen lung, în special în orașele mari), precum și protecția mediului urban constituie justificări valabile pentru stabilirea unor regimuri de autorizare bazate în general pe politica socială. Astfel de motive pot fi invocate și pentru a justifica criteriile unui regim de autorizare.

104. Totuși, din moment ce atât guvernul francez, cât și orașul Paris au invocat în principal obiectivul privind combaterea penuriei de locuințe (pe termen lung) în anumite zone pentru a justifica atât necesitatea de a introduce regimul de autorizare ca atare, cât și condițiile sale individuale, în special compensarea în litigiu aplicabilă în orașul Paris, ne vom orienta acum spre examinarea proporționalității mijloacelor alese în raport cu acest obiectiv particular.

38 A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 septembrie 2003, Ospelt și Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punctul 39), în care Curtea a statuat în special că încurajarea unei utilizări rezonabile a terenurilor disponibile prin combaterea presiunii funciare constituie un obiectiv social valabil, și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punctele 29 și 30 și jurisprudența citată), în care Curtea a amintit că reglementările naționale pot restrânge libertatea de circulație în considerarea unor obiective ce țin de lupta împotriva presiunii funciare sau de menținerea în scopul amenajării teritoriului a unei populații permanente în mediul rural.

39 A se vedea de exemplu Hotărârea din 8 mai 2013, Libert și alții (C-197/11 și C-203/11, EU:C:2013:288, punctele 49-52).

40 A se vedea Hotărârea Visser, punctele 134 și 135.

41 A se vedea Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punctul 30), în ceea ce privește cerința unei autorizații prealabile pentru a investi într-un proiect imobiliar. A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2009, Busley și Cibrian Fernandez (C-35/08, EU:C:2009:625, punctul 32).

2. Proporționalitate

105. În temeiul articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind serviciile, instituirea unui regim de autorizare este legală în cazul în care obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori* ar avea loc prea târziu pentru a fi în mod real eficient. În conformitate cu articolul 10 alineatul (2) litera (c), condițiile sau criteriile de acordare a autorizației trebuie să fie proporționale cu obiectivul de interes general urmărit.

106. Recurentele susțin că regimul de autorizare în cauză nu este apt să atingă obiectivul care vizează combaterea penuriei de locuințe în măsura în care nu descurajează în mod necesar proprietarii să își ofere spațiile mobilate spre închiriere pentru perioade scurte. Recurentele consideră că, la Paris, obligația de compensare este prea restrictivă și face dificilă sau chiar imposibilă închirierea de spații mobilate turiștilor. Ar fi putut fi luate în considerare mecanisme juridice mai puțin restrictive, precum instituirea unei taxe. Orașul Paris consideră că o măsură mai puțin restrictivă nu ar putea atinge obiectivul urmărit, indiferent dacă este vorba despre un sistem declarativ sau despre o limitare a numărului de nopți în care spațiile mobilate pot fi închiriate pentru perioade scurte.

107. Guvernele statelor membre care au adoptat o poziție cu privire la proporționalitate consideră că dispozițiile în cauză sunt adecvate și proporționale.

108. Comisia apreciază că instanța de trimitere nu a furnizat elemente suficiente pentru a stabili dacă legislația (națională) în cauză are un caracter proporțional. Totuși, anumite elemente sugerează că aceste prevederi pot fi efectiv proporționale, precum excluderea din domeniul lor de aplicare a reședinței principale a proprietarilor, mecanismul de compensare, punerea în aplicare prin hotărârile consiliului municipal și posibilitatea de a introduce autorizații temporare.

109. Proporționalitatea presupune ca măsurile în cauză să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv, iar alte măsuri mai puțin restrictive să nu permită atingerea aceluiași rezultat[42].

110. În opinia noastră, deși instituirea regimului de autorizare în temeiul articolului 9 alineatul (1) din Directiva privind serviciile este proporțională, proporționalitatea cerinței compensării, condiție esențială a acordării autorizației, este oarecum mai discutabilă în lumina articolului 10 alineatul (2).

a) Proporționalitatea necesității de a obține o autorizație în temeiul articolului 9 alineatul (1) litera (c)

111. În primul rând, astfel cum se precizează în mod expres la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind serviciile, un regim de autorizare este în general proporțional atunci când controalele *a posteriori* nu sunt suficiente pentru atingerea obiectivului urmărit.

112. În al doilea rând, pentru a fi proporțională, stabilirea necesității unui regim de autorizare ar trebui să se întemeieze pe date specifice privind piața locuințelor în orașele în care se preconizează instituirea unui astfel de regim de autorizare. Comisia a precizat în ședință că regimurile naționale trebuie să se întemeieze pe dovezi specifice cu privire la situația pieței locuințelor. Suntem de acord. Totuși, fără a urmări minimalizarea pertinenței unor astfel de elemente de probă pentru regimurile naționale, acestea sunt esențiale la nivel local, tocmai în scopul identificării unei soluții proporționale care să țină cont de împrejurările locale specifice.

42 A se vedea recent Hotărârea din 7 noiembrie 2018, Comisia/Ungaria (C-171/17, EU:C:2018:881, punctul 80).

113. În al treilea rând, regimurile de autorizare trebuie să fie echitabile și deschise tuturor în ceea ce privește accesul pe piața locuințelor pe termen scurt. Astfel cum impune articolul 9 alineatul (1) litera (a), regimurile de autorizare nu pot fi discriminatorii. Discriminarea pentru motive de cetățenie sau naționalitate [43] nu constituie singura formă de discriminare exclusă. Faptul că această directivă se aplică unor situații pur interne (în contextul capitolului III din aceasta) sugerează că criteriile de nediscriminare se aplică în sens mai larg altor motive, precum cele menționate la articolul 21 alineatul (1) din cartă.

114. În acest context, nu identificăm elemente de natură să pună la îndoială necesitatea de a institui un regim de autorizare *per se*, ținând seama de obiectivul declarat de combatere a unei penurii de locuințe și de protejare a pieței locuințelor pe termen lung.

115. În primul rând, dacă obiectivul este de a menține disponibilitatea anumitor bunuri sau servicii pe o anumită piață (locuințe pe termen lung), atunci controalele *a posteriori*, la momentul cărora se va constata inevitabil că respectivele bunuri sau servicii au părăsit această piață pentru a se deplasa pe o altă piață aparent mai rentabilă (locuințe pe termen scurt), ar fi în mod cert ineficiente. Astfel, dacă scopul este de a reglementa sau de a împiedica ieșirea de pe piață, autorizațiile *ex ante* de ieșire sunt inevitabile.

116. În al doilea rând, chiar dacă poate exista un dezacord cu privire la concluziile care trebuie deduse din datele colectate de guvernul francez și de orașul Paris, nu se poate nega existența unei probleme. Republica Franceză a conceput o soluție la această problemă care, în ceea ce privește necesitatea de a supune proprietarii de imobile unui regim de autorizare, a inclus cerința proporționalității în structura sa. Acesta cuprinde mai multe mecanisme de flexibilitate. În special, domeniul său de aplicare teritorial se limitează la orașele cu peste 200 000 de locuitori [44], iar autorizarea nu este necesară pentru închirierea reședinței principale [45]. În plus, ar reieși că orașele pot institui de asemenea un sistem de autorizare temporară, care nu poate fi supus unei compensări, care să permită persoanelor fizice să închirieze spații cu destinație de locuință pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv.

117. În al treilea rând, nu s-a sugerat în niciun mod că numai anumiți proprietari ai unui imobil sunt supuși regimului de autorizare, făcând astfel ca regimul de autorizare să fie discriminatoriu în sine. Regimul de autorizare este aplicabil oricărei persoane care dorește să ofere spații spre închiriere pe termen scurt în Paris.

118. Desigur, pe lângă instituirea unui regim de autorizare, mai multe alte măsuri ar putea contribui și ele în mod cert la realizarea obiectivului urmărit de legislația națională. Un oraș confruntat cu o penurie de locuințe pe termen lung ca urmare a închirierea spațiilor mobilate cu destinație de locuință pentru perioade scurte ar putea decide să impună o taxă proprietarilor sau locatarilor pentru spații închiriate timp de câteva zile sau săptămâni, o plafonare a numărului de șederi nocturne pe an sau o proporție maximă din spațiile care pot fi închiriate pentru șederi scurte etc.

119. Totuși, nu suntem siguri că una sau alta dintre aceste soluții ar fi, prin definiție, mai eficientă decât simplul regim de autorizare *ex ante*. În cazul în care obiectivul este de a limita (sau de a reorienta) oferta și, prin refuzul de a acorda autorizații pentru închirierea pe termen scurt, de a păstra pe piața închirierii pe termen lung o anumită cantitate critică de locuințe, ce ar putea fi mai eficient

43 Și anume între prestatorii de servicii naționali și cei străini. A se vedea în special Hotărârea din 20 februarie 2001, Analir și alții (C-205/99, EU:C:2001:107, punctul 25 și jurisprudența citată).

44 Articolul L. 631-7 primul paragraf din Codul construcțiilor și al locuinței. Deși obținerea unei autorizații este o obligație în aceste orașe, ar reieși că legislația nu împiedică orașele mai mici să adopte un regim de autorizare în cazul în care caracteristicile pieței lor pentru locuințe impun acest lucru.

45 Articolul L. 631-7-1-A al cincilea paragraf din Codul construcțiilor și al locuințelor. Pentru a fi calificat drept reședință principală a locatorului, locuința trebuie să fie ocupată cel puțin opt luni pe an, sub rezerva activității profesionale, a motivelor de sănătate sau a cazurilor de forță majoră, fie de locator sau de soțul său, fie de o persoană aflată în întreținere.

decât un regim de autorizare? Aplicarea de taxe (fără îndoială mari) serviciului nedorit? O astfel de taxă ar risca să fie contestată ea însăși imediat ca restricție (disproporționată). În plus, aceasta poate denatura și alte piețe, fără a rezolva problema inițială: o penurie imediată de locuințe accesibile pe termen lung.

120. Pe scurt, regimurile de autorizare sunt în mod clar un mijloc permis de Directiva privind serviciile [46]. În contextul specific al prezentelor cauze, nu identificăm niciun element care să facă un regim de autorizare să fie disproporționat *per se*. În cele din urmă, în general, cu excepția cazului în care pur și simplu nu este posibil să se explice rațional de ce a fost instituit un regim de autorizare sau acesta este în mod clar discriminatoriu, astfel de regimuri, în special în domeniul particular al opțiunilor sociale legate de politica locativă, sunt susceptibile de a se situa în mod clar în sfera admisibilă a rezultatelor proporționale [47].

b) Proporționalitatea obligației de compensare prevăzute la articolul 10 alineatul (2)

121. Trebuie arătat de la început că, din punct de vedere structural, prevederile de drept național referitoare la regimurile de autorizare permit stabilirea de regimuri de autorizare proporționale pentru marile orașe franceze. Faptul că „condițiile de acordare a autorizației 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” [48], subliniază competențele conferite la nivel local. Cerința de a lua în considerare particularitățile pieței locale a locuințelor este de natură să garanteze adaptarea fiecărui regim de autorizare la circumstanțele de la nivel local, astfel încât, teoretic, acesta nu ar depăși ceea ce este necesar pentru combaterea penuriei de locuințe.

122. Acestea fiind spuse, este dificil să se aprecieze proporționalitatea efectivă a regimului de autorizare specific în cauză și în special a criteriilor și a condițiilor pe care se întemeiază acest regim conform articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile.

123. În decizia sa, instanța de trimitere se concentrează pe prevederile de drept național, lăsând nivelul local în afara discuției. În plus, decizia de trimitere în ansamblul său este destul de laconică în informații și detalii. Curtea dispune de puține informații privind aplicarea normelor specifice ale orașului Paris. În consecință, Curtea nu are instrumentele necesare pentru a stabili dacă sunt îndeplinite criteriile prevăzute la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile.

124. În consecință, revine instanței de trimitere, având în vedere separarea sarcinilor între Curte și instanțele naționale, obligația de a aprecia compatibilitatea acestor condiții de autorizare prevăzute de dreptul național cu articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile [49]. Indicațiile generale pe care Curtea le poate oferi instanței de trimitere, întemeiate pe dosarul cauzei principale, precum și pe observațiile scrise și orale care au fost prezentate Curții [50], vor fi în mod necesar proporționale cu nivelul de informații furnizate de instanța de trimitere.

46 A se vedea exemplele menționate la punctul 68 din prezentele concluzii.

47 A se vedea punctele 92-95 de mai sus.

48 Articolul L. 631-7-1 al patrulea paragraf din Codul construcțiilor și al locuințelor.

49 A se vedea de exemplu Hotărârea din 4 iulie 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punctele 66-82).

50 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 septembrie 2018, Van Gennip și alții (C-137/17, EU:C:2018:771, punctele 79-81 și jurisprudența citată).

125. Printre condițiile și criteriile eventual relevante ale regimului de autorizare se evidențiază una destul de clar din hotărârile consiliului municipal al Parisului: cerința compensării. Examinarea compatibilității acestei cerințe cu Directiva privind serviciile, în modul concret în care a fost instituită de orașul Paris, va fi de competența instanței de trimitere. Pe baza argumentelor prezentate în fața Curții, se pare că ar trebui acordată o atenție deosebită respectării obligației de compensare în conformitate cu articolul 10 alineatul (2) litera (c) (proporționalitatea), dar și cu articolul 10 alineatul (2) litera (a) (interzicerea discriminării).

126. Din înscrisurile depuse de recurente și de orașul Paris, precum și din dezbaterile din ședință pare să reiasă că, în Paris, compensarea este *obligatorie* pentru obținerea autorizației de închiriere a unui spațiu mobilat pentru perioade scurte. Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, în practică, o persoană care urmărește să ofere spre închiriere un spațiu mobilat pe perioade scurte, de exemplu unui american care călătorește la Paris, trebuie să achiziționeze spații comerciale [nu oriunde în Paris, ci în același „arrondissement” (sector) sau chiar cartier] de aceeași dimensiune ca apartamentul (sau chiar de două ori mai mare în anumite sectoare în care se resimte presiunea funciară) și să le transforme în spații cu destinație de locuință.

127. La prima vedere, modul în care este concepută această compensare obligatorie este foarte eficient pentru a atinge scopul urmărit: să păstreze aproximativ aceeași suprafață de spațiu cu destinația de locuință pentru piața locuințelor pe termen lung. Însă este probabil atât de eficient încât începe, într-o anumită măsură, să facă total inutilă solicitarea unei eventuale autorizări. Dacă un proprietar trebuie să înlocuiască apartamentul pe care dorește să îl scoată de pe piața locuințelor pe termen lung prin punerea la dispoziție a unei suprafețe egale sau chiar mai mari și să îl pună la dispoziție pe aceeași piață, de ce s-ar mai strădui să scoată primul apartament de pe piață? O astfel de condiție poate fi considerată proporțională?

128. După cum a subliniat orașul Paris în ședință, pentru proprietarul unui anumit număr de imobile sau pentru un dezvoltator imobiliar nu ar trebui să fie prea dificil să îndeplinească cerința compensării. Astfel, în ceea ce îi privește pe aceștia, probabil că o asemenea cerință nu face ca regimul de autorizare stabilit de orașul Paris să fie disproporționat.

129. Totuși, această observație ridică o altă problemă: cerința de compensare concepută de orașul Paris are un caracter proporțional și pentru „proprietarii neprofesioniști”, de obicei persoane fizice care dețin doar un apartament suplimentar, și în raport cu condițiile lor de acces pe piața închirierii de spații mobilate cu destinație de locuință pe perioade scurte?

130. Exemplul care ne vine în minte este un locator neprofesionist care deține o garsonieră cu o suprafață de 20 m^2 în centrul Parisului, care nu este reședința sa principală, având în vedere că acesta locuiește la periferia orașului. Deoarece regimul de autorizare și condiția sa principală de compensare se aplică tuturor proprietarilor, acest locator trebuie să cumpere și un spațiu comercial situat în același cartier, cu o suprafață identică sau dublă, și să îl transforme în locuință rezidențială (pe termen lung) pentru a avea dreptul să închirieze garsoniera cea mică pe piața aleasă de el. O astfel de cerință este proporțională și în privința unor asemenea proprietari?

131. Această din urmă chestiune relevă adevărata problemă care pare să decurgă din condițiile regimului de autorizare. Chestiunea poate fi analizată fie în termeni de proporționalitate a cerinței de compensare prevăzute pentru anumite grupuri sociale [în temeiul articolului 10 alineatul (2) litera (c)], fie ca o chestiune de discriminare [în temeiul articolului 10 alineatul (2) litera (a)]. După cum am sugerat deja mai sus [51], nu există niciun motiv pentru a interpreta interdicția discriminării prevăzută la

51 A se vedea punctul 113 din prezentele concluzii.

articolul 10 alineatul (2) litera (a) astfel încât să implice existența unei discriminări întemeiate exclusiv pe cetățenia sau naționalitatea prestatorului de servicii. Ea poate de asemenea să presupună discriminări întemeiate pe alte motive, în special pe cele deja enumerate la articolul 21 alineatul (1) din cartă. Proprietatea este unul dintre motivele deja enumerate.

132. Va reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica toate aceste aspecte, inclusiv aplicarea efectivă a cerinței compensării. Totuși, ar fi, în opinia noastră, oarecum dificil să se explice motivul pentru care accesul pe o piață destul de rentabilă în aparență al unui anumit tip de serviciu ar trebui, în realitate, să fie rezervat pentru cei cu resurse mari, care pot respecta cerința compensării și care ar fi de regulă persoane juridice sau dezvoltatori imobiliari, astfel cum sugerează orașul Paris. Cu excepția cazului în care acest lucru a fost urmărit prin elaborarea normelor în discuție [52], care este motivul pentru care accesul efectiv la aceste servicii [53] ar trebui rezervat celor care, metaforic vorbind, joacă deja Monopoly („grandeur nature”)?

133. Examinarea ansamblului acestor elemente este, în definitiv, de competența instanței de trimitere în temeiul articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile. Totuși, la finalul acestei secțiuni, dorim să formulăm o observație generală. Deși recurentele au susținut în ședință că cerința compensării ar putea fi depășită și neadecvată într-o economie digitală, nu suntem de acord cu acest punct de vedere. În general și *per se*, o cerință privind compensarea ar putea efectiv să fie soluția la problema penuriei de locuințe. Nu se poate afirma că această cerință este, în sine, incompatibilă cu articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva privind serviciile.

134. Putem să ne imaginăm mai multe ipoteze în care o astfel de cerință poate fi proporțională în funcție de situația în care se află un municipiu, în special prin prevederea unor excepții precum limitarea obligației de compensare la locuințele care depășesc o anumită suprafață, limitarea acesteia la proprietarii care au mai multe proprietăți cu destinația de locuință sau eliberarea unor autorizații temporare care să nu fie supuse compensării, care să fie reexaminate periodic și eventual redistribuite.

135. În sfârșit, logica generală a unei sfere a rezultatelor proporționale [54] ar trebui de asemenea să se aplice aici, în special atunci când se apreciază proporționalitatea condițiilor individuale. În cazul în care nu se permite o marjă de manevră suficientă pentru soluțiile adoptate la nivel local, oricare dintre aceste condiții ar putea fi în cele din urmă repusă în discuție, întrucât vor avea inevitabil efectul de a dezavantaja pe cineva. Ideea de bază este echitatea socială globală și adoptarea de măsuri nediscriminatorii ca urmare a adoptării unei decizii întemeiate pe probe și pe un proces legislativ și deliberativ transparent desfășurat în cadrul colectivității în cauză.

136. Într-un astfel de cadru, diversitatea locală în ceea ce privește condițiile specifice de autorizare nu doar că poate fi permisă, ci este chiar de dorit. Admițând că nivelul legislativ local poate să adopte norme și să completeze condițiile regimurilor de autorizare [55], proporționalitatea acestor norme poate să depindă de luarea în considerare a împrejurărilor și a specificităților locale. Este, cu siguranță, adevărat că astfel de divergențe locale vor crea diferențe în interiorul unui stat membru în ceea ce privește accesul și regimurile aplicabile la nivel local, idee față de care Comisia, în special, a exprimat un disconfort intelectual în ședință [56]. Acesta este însă prețul care trebuie plătit pentru a avea o Uniune care respectă autonomia regională și locală în statele sale membre, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) TUE.

52 Într-o situație atât de puțin probabilă, deși se sugerează, oarecum cinic, că o astfel de condiție este de fapt proporțională cu respectivul obiectiv *specific*, această afirmație ar risca să suscite o avalanșă de întrebări suplimentare.

53 Atunci când nu există cerințe rezonabile privind capitalul sau proprietatea inerente naturii serviciului supus autorizării, s-ar putea adăuga. Bineînțeles, există alte tipuri de activități de servicii pentru care cerințele în materie de capital, de statut sau de proprietate ar fi pe deplin adecvate.

54 A se vedea punctele 92-95 de mai sus.

55 A se vedea articolul 10 alineatul (2) coroborat cu alineatul (7).

56 Deși nu este în totalitate clar dacă se încadrează în sfera condiției proporționalității sau mai curând a clarității și lipsei ambiguității unei astfel de reglementări locale.

3. Respectarea altor criterii stabilite la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile

137. Prin intermediul celei de a cincea și al celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă cele două dispoziții naționale referitoare la regimurile de autorizare în discuție respectă obligațiile *specifice* prevăzute la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile.

138. În special, prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă noțiunea de închiriere repetată a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv [57] se întemeiază pe criterii clare, lipsite de ambiguități și obiective [articolul 10 alineatul (2) literele (d) și (e) din Directiva privind serviciile]. Pe lângă aspectul proporționalității abordat mai sus, înțelegem din a șasea întrebare că instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dispoziția națională care autorizează consiliile municipale să stabilească condițiile specifice de acordare a autorizației [58] se întemeiază pe criterii ele însele clare, lipsite de ambiguități, obiective, făcute publice în prealabil, transparente și accesibile [articolul 10 alineatul (2) literele (d)-(g) din Directiva privind serviciile].

139. Recurentele susțin că termenii utilizați de reglementarea în cauză sunt prea imprecișI, precum noțiunea de „perioade scurte” și cea de „clientelă ocazională care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv”. În plus, condițiile de obținere a autorizației nu sunt suficient de clare. Întemeindu-se pe obiectivul diversității sociale sau pe necesitatea de a evita exacerbarea penuriei de locuințe, reglementarea în cauză permite municipiilor să stabilească în mod discreționar condițiile de eliberare a autorizațiilor. Recurentele susțin de asemenea că este dificil în practică să se obțină accesul la deliberările consiliului municipal, chiar dacă sunt publicate la sediul primăriei și online. Prima situație implică deplasarea la primărie, iar a doua nu este suficientă, întrucât site-ul internet nu este întotdeauna actualizat și nu este ușor de utilizat.

140. Potrivit orașului Paris și guvernului francez, aceste condiții sunt obiective, cunoscute în prealabil și pe deplin accesibile prin diferite mijloace. Guvernul francez se prevalează în special de faptul că, la data faptelor în discuție, noțiunea de „clientelă ocazională care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv” era definită la articolul D. 324-1 din Codul turismului drept clientela care închiriază spații pentru o zi, o săptămână sau o lună.

141. Comisia apreciază că noțiunile utilizate de legislația franceză nu sunt suficient de precise și de transparente având în vedere procedura administrativă dificilă prevăzută de aceasta.

142. Dacă informațiile și precizările oferite de instanța de trimitere cu privire la chestiunile deja abordate în prezentele concluzii sunt limitate, trebuie să recunoaștem că, în ceea ce privește aceste întrebări specifice ale instanței de trimitere, nu există practic niciun element util în decizia de trimitere. Reiese de asemenea din argumentele diverselor părți la prezenta procedură care au prezentat observații referitor la aspectele menționate ca acestea nu sunt de acord în ceea ce privește normele (naționale sau municipale) considerate relevante pentru aprecierea respectării obligațiilor specifice enunțate la articolul 10 alineatul (2) literele (d)-(g) din Directiva privind serviciile. În timp ce unele dintre părți evocă pretinsul caracter vag al noțiunilor conținute în reglementarea națională, altele dezbat modul în care sunt publicate hotărârile autorităților locale.

57 Articolul L. 631-7 al șaselea paragraf din Codul construcțiilor și al locuințelor.

58 Articolul L. 631-7 al patrulea paragraf din Codul construcțiilor și al locuințelor.

143. În aceste condiții, nu putem decât să formulăm câteva observații relativ vagi și abstracte. Înțelegem că noțiunea de *claritate* menționată la articolul 10 alineatul (2) se referă la necesitatea de a face criteriile ușor inteligibile pentru oricine, evitând un limbaj ambiguu. Criteriul *obiectivității* este menit să asigure că toți operatorii sunt tratați în mod echitabil și imparțial și că cererile sunt analizate pe fond. Criteriile de *transparență*, *accesibilitate* și *publicitate* garantează că regimul de autorizare poate fi înțeles de toți potențialii solicitanți și că diferitele etape ale procedurii sunt cunoscute în prealabil [59].

144. Desigur, articolul L. 631-7 al șaselea paragraf din Codul construcțiilor și al locuințelor (închirierea unui spațiu mobilat cu destinație de locuință „în mod repetat", pentru „perioade scurte", unei „clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv") conține noțiuni oarecum vagi. Însă acest lucru este total de înțeles având în vedere că se presupune că lasă o anumită marjă de manevră consiliilor municipale pentru a detalia mai mult sensul acestor noțiuni.

145. Nu considerăm că Curtea ar trebui să se lanseze în teorii abstracte cu privire la ceea ce ar putea intra în mod rezonabil sub incidența noțiunii de „perioade scurte" [60], noțiune esențială pentru cauzele privind închirierea de spațiu mobilate cu destinație de locuință *pentru perioade scurte*. Nu se poate decât sugera că, deși câteva zile sau câteva săptămâni intră în mod vădit în sfera firească a noțiunii de „perioade scurte", probabil alta ar fi situația pentru perioadele care se întind pe mai multe luni și *a fortiori* pe un an întreg. Probabil cu cât este mai mare perioada, cu atât este mai puțin adecvat regimul de autorizare. Dincolo de o anumită perioadă, este îndoielnic că un astfel de regim mai este adecvat pentru realizarea obiectivului combaterii unei penurii de locuințe pe *termen lung*. Totuși, mai multe soluții (diferite) se încadrează în mod evident în sfera rezonabilului și sunt, așadar, proporționale.

146. În sfârșit, în ceea ce privește accesibilitatea și publicitatea, nu înțelegem punctul de vedere al recurentelor cu privire la motivele pentru care nu este suficient să se publice hotărârile consiliului municipal la sediul primăriei și pe site-ul internet al orașului Paris. Dincolo de această afirmație cu caracter general, rolul Curții nu este acela de a se substitui unui administrator al site-ului internet (sau de *arbiter webelegantiae*) al orașului Paris și să se implice în dezbaterea dacă această interfață este sau nu suficient actualizată și accesibilă tuturor, în special potențialilor solicitanți ai unei autorizații.

V. Concluzie

147. Propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța) după cum urmează:

– Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne este aplicabilă normelor naționale și municipale care reglementează accesul la un serviciu care constă în închirierea cu titlu oneros, chiar fără caracter profesional, în mod repetat și pentru perioade scurte, a unui spațiu cu destinație de locuință, unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv.

– În cazul în care aceste reglementări naționale și municipale instituie o procedură pentru obținerea unei decizii care să permită accesul la prestarea unor astfel de servicii, aceste prevederi constituie un regim de autorizare în sensul articolelor 9-13 din Directiva 2006/123.

59 A se vedea în acest sens și Manualul Comisiei Europene de punere în aplicare a Directivei privind serviciile, p. 25.

60 În ședință, recurentele au sugerat că „perioadele scurte" au fost definite în mod diferit în orașele franceze, fiind aparent cuprinse între trei sau opt luni consecutive până la aproape un an.

– Articolul 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că obiectivul referitor la combaterea penuriei de locuințe destinate închirierii pe termen lung constituie un motiv imperativ de interes general care permite justificarea unei măsuri naționale care supune autorizării, în anumite zone geografice, închirierea repetată a unui spațiu cu destinație de locuință pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv.

– Directiva 2006/123 trebuie interpretată în sensul că permite reglementări naționale și municipale care supun autorizării închirierea repetată a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pentru perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv, cu condiția ca aceste dispoziții să respecte cerințele prevăzute la articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2006/123, în special condițiile privind proporționalitatea și nediscriminarea, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.