

Affaire C-662/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

19 octobre 2022

Jurisdiction de renvoi :

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italie)

Date de la décision de renvoi :

10 octobre 2022

Partie requérante :

Airbnb Ireland UC

Partie défenderesse :

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

[OMISSIS]

R É P U B L I Q U E I T A L I E N N E

Le Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie)

(quatrième chambre bis)

a rendu la présente

ORDONNANCE

dans le cadre du recours inscrit au rôle général sous la référence 9843 de 2021, complété par des moyens supplémentaires, et introduit par :

Airbnb Ireland Unlimited Company, [OMISSIS]

contre

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni [OMISSIS]

tendant à obtenir

concernant la requête introductive d'instance :

*après avoir écarté l'application de l'article 1^{er}, paragraphe 515, sous a), point 1), et paragraphe 517, de la loi 178/2020 et, à titre subsidiaire, après avoir procédé à un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne en vertu de l'article 267 TFUE, ou à un renvoi du dossier à la Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie), et après avoir octroyé des mesures conservatoires au titre de l'article 55, paragraphe 10, du décret législatif n° 104/2010, **l'annulation** de la décision n° 200/21/CONS de l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autorité de tutelle des communications, Italie) (ci-après l'« AGCOM ») du 17 juin 2021 « modifiant la décision n° 666/08/CONS établissant le “ règlement régissant la tenue du registre des opérateurs de communications ” à la suite de l'entrée en vigueur de la Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante “ Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e Bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 ” (loi n° 178 du 30 décembre 2020 portant budget prévisionnel de l'État pour l'exercice 2021 et budget pluriannuel pour la période triennale 2021-2023) », [OMISSIS] et des annexes de cette décision [OMISSIS] [liste des annexes], ainsi que de tout acte préalable, connexe ou subséquent, dont [OMISSIS] la décision n° 666/08/CONS de l'AGCOM du 26 novembre 2008 établissant le “ règlement régissant l'organisation et la tenue du registre des opérateurs de communications ”, telle que modifiée et complétée [OMISSIS] ;*

concernant la requête ampliative :

*après avoir écarté l'application de l'article 1^{er}, paragraphe 517, de la loi 178/2020 (loi de finance) qui a introduit l'article 1^{er}, paragraphe 66 bis, de la loi 266/2005 et, le cas échéant, de l'article 1^{er}, paragraphe 515, de la loi 178/2020 ainsi que de l'article 1^{er}, paragraphe 65, de la loi 266/2005, en ce qu'ils concernent les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et, à titre subsidiaire, après avoir procédé à un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne en vertu de l'article 267 du TFUE, ou à un renvoi du dossier à la Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle), et après avoir octroyé des mesures conservatoires, **l'annulation** de la décision n° 14/21/PRES du président de l'AGCOM du 5 novembre 2021 ayant pour objet la « fixation du montant et des modalités de versement de la contribution due à l'[AGCOM] pour l'année 2021 par les entités opérant dans le secteur des services d'intermédiation en ligne et des moteurs de recherche en ligne », [OMISSIS], et de la décision n° 368/21/CONS de l'AGCOM du 11 novembre 2021 ayant pour objet la « ratification de la décision du président n° 14/21/PRES [et des annexes de cette décision] [OMISSIS] [»] [liste des annexes], ainsi que de tout acte préalable, connexe ou subséquent, dont [OMISSIS], la communication de l'AGCOM adressée [OMISSIS] à Airbnb Holdings LLC et Airbnb Italy S.r.l., ayant pour objet la « contribution due à l'[AGCOM] pour l'année 2021 (décision n° 368/21/CONS). Communication » ; [OMISSIS] [actes faisant l'objet du recours au principal] la décision n° 397/13/CONS de l'AGCOM du 25 juin 2013 ayant pour objet la « déclaration*

économique systématique » (Informativa economica di sistema), telle que modifiée par la décision n° 161/21/CONS de l'AGCOM du 12 mai 2021 « modifiant la décision n° 397/13/CONS [OMISSIS] [»], qui fait également l'objet du recours et qui impose aux fournisseurs de services d'intermédiation en ligne l'obligation de communiquer la déclaration économique systématique, [OMISSIS] [liste des autres actes faisant l'objet du recours].

[OMISSIS] [procédure]

1. Objet du litige et faits pertinents

La requérante, Airbnb Ireland Unlimited Company, dont le siège est en Irlande, offre une plateforme en ligne visant à mettre en relation des personnes recherchant un hébergement (locataire) avec des professionnels et des particuliers disposant de lieux d'hébergement à louer principalement pour de courtes périodes (loueur). Le locataire et le loueur gèrent leurs négociations et les contrats de location à court terme y afférents de manière totalement indépendante en contrepartie d'une commission versée à Airbnb.it pour le service d'intermédiation.

Dans la requête introductive d'instance, la société susmentionnée a contesté la décision n° 200/21/CONS du 17 juin 2021, par laquelle l'AGCOM, modifiant la précédente décision n° 666/08/CONS en application des dispositions de l'article 1^{er}, paragraphe 515, de la loi n° 178/2020, a prévu de soumettre les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et les fournisseurs de moteurs de recherche en ligne à l'obligation d'inscription au registre des opérateurs de communications (ci-après le « ROC »).

La requérante a notamment fait valoir que la réglementation et la décision attaquée étaient contraires au droit européen à plusieurs égards (au règlement (UE) 2019/1150, à la directive (UE) 2015/1535, à la directive 2000/31/CE et au principe de la libre prestation des services).

La chambre de céans estime qu'il est nécessaire, aux fins de la résolution du litige, de soumettre à la Cour de justice certaines questions préjudicielles en interprétation.

2. Le règlement (UE) 2019/1150

Le règlement (UE) 2019/1150 du 20 juin 2019 a pour objet de « *contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur en fixant les règles visant à garantir que les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne et les utilisateurs de sites internet d'entreprise en relation avec des moteurs de recherche en ligne bénéficient d'une transparence appropriée, d'équité et de possibilités de recours efficaces* ». Selon le considérant 51 du règlement, cet objectif ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres, de sorte qu'une intervention de l'Union est requise, conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 TUE, sans excéder ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif, conformément au principe de proportionnalité.

Le règlement encadre donc la fourniture de services d'intermédiation en ligne en imposant aux fournisseurs des obligations de publicité et de transparence (articles 3, 5, 6, 7, 9, 10), des règles en matière de restriction, de suspension et de résiliation des services (article 4), des obligations et des interdictions relatives à certaines clauses contractuelles particulières (article 8), ainsi que des règles relatives au règlement extrajudiciaire et judiciaire des litiges entre fournisseurs et entreprises utilisatrices (articles 11, 12, 13, 14).

Enfin, le règlement contient certaines dispositions visant à assurer son application effective. En particulier, pour ce qui est pertinent en l'espèce, l'article 15 prévoit que « 1. Chaque État membre veille à l'application adéquate et effective du présent règlement. 2. Les États membres déterminent les règles établissant les mesures applicables aux infractions au présent règlement et en assurent la mise en œuvre. Les mesures prévues sont effectives, proportionnées et dissuasives ». L'article 16 ajoute que « [l]a Commission, en étroite collaboration avec les États membres, surveille étroitement les effets du présent règlement sur les relations entre les services d'intermédiation en ligne et leurs entreprises utilisatrices et entre les moteurs de recherche en ligne et les utilisateurs de sites internet d'entreprise. À cette fin, la Commission recueille des informations pertinentes pour surveiller l'évolution de ces relations, y compris en réalisant les études appropriées. Les États membres aident la Commission en fournissant, sur demande, toute information pertinente recueillie, y compris à propos de cas spécifiques. Aux fins du présent article et de l'article 18, la Commission peut chercher à recueillir des informations auprès de fournisseurs de services d'intermédiation en ligne ».

Ces dernières dispositions doivent être lues en liaison avec les considérants 46 et 47, selon lesquels :

« (46) Les États membres devraient être tenus de veiller à l'application adéquate et effective du présent règlement. Différents systèmes de contrôle de l'application existent déjà dans les États membres, et ces derniers ne devraient pas être tenus de mettre en place de nouveaux organismes nationaux chargés de ce contrôle. Les États membres devraient avoir la possibilité de confier le contrôle de l'application du présent règlement à des autorités existantes, y compris à des juridictions. Le présent règlement ne devrait pas obliger les États membres à prévoir une application d'office ni à infliger des amendes.

(47) La Commission devrait, en étroite coopération avec les États membres, surveiller de façon constante l'application du présent règlement. Dans ce contexte, la Commission devrait chercher à mettre en place un réseau élargi d'échange d'informations en s'appuyant sur les organes spécialisés pertinents, les centres d'excellence et l'observatoire de l'économie des plateformes en ligne. Les États membres devraient quant à eux communiquer, sur demande, toutes les informations pertinentes dont ils disposent à cet égard à la Commission. Enfin, l'amélioration globale de la transparence des relations commerciales entre les entreprises utilisatrices et les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et

entre les utilisateurs de sites internet d'entreprise et les moteurs de recherche en ligne, qui est l'un des objectifs du présent règlement, devrait être très utile à cet égard. Afin de s'acquitter correctement des tâches de suivi et de réexamen qui lui incombent en vertu du présent règlement, la Commission devrait s'efforcer de recueillir des informations auprès des fournisseurs de services d'intermédiation en ligne. Ces derniers [devraient coopérer de bonne foi et faciliter, lorsqu'il y a lieu, la collecte de ces données] ».

3. Le cadre juridique national

Suite à l'adoption du règlement (UE) 2019/1150, le législateur italien a modifié, par l'article 1^{er}, paragraphe 515, de la loi n° 178/2020 (loi de finance de 2021), l'article 1^{er} de la loi n° 249/1997 (loi instituant l'AGCOM), précisément « *afin de promouvoir l'équité et la transparence en faveur des entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, notamment par l'adoption de lignes directrices, la promotion de codes de conduite et la collecte d'informations pertinentes* ».

En conséquence de cet amendement, la loi n° 249/1997 prévoit désormais que :

1) la commission des infrastructures et des réseaux de l'AGCOM « *assure la tenue du registre des opérateurs de communications et des opérateurs postaux auquel sont tenus de s'inscrire en vertu de la présente loi [...] les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et les moteurs de recherche en ligne proposant des services en Italie, même s'ils n'y sont pas établis [...]* » (voir article 1^{er}, paragraphe 6, sous a), point 5) ;

2) le conseil de l'AGCOM « *veille à la mise en œuvre adéquate et effective du règlement (UE) 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019, promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, notamment par l'adoption de lignes directrices, la promotion de codes de conduite et la collecte d'informations pertinentes* » (voir article 1^{er}, paragraphe 6, sous c), point 14 bis) ;

3) En cas de non-respect des mesures adoptées par l'AGCOM en matière d'infraction aux règles relatives aux positions dominantes, ou en application du règlement (UE) 2019/1150, l'entité concernée se voit infliger une amende administrative qui ne peut être ni inférieure à 2 % ni supérieure à 5 % du chiffre d'affaires réalisé par cette même entité au cours du dernier exercice clos avant la notification de la contestation (article 1^{er}, paragraphe 31, deuxième phrase).

[L'article 1^{er}] paragraphe 516, de la loi n° 178/2020 maintient en vigueur les dispositions de l'article 27, paragraphe 1 bis, du code de la consommation.

Enfin, [l'article 1^{er}] paragraphe 517 de la loi n° 178/2020 prévoit le versement d'une contribution par les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et de moteurs de recherche en ligne, destinée à couvrir le montant total des coûts administratifs occasionnés par l'exercice des fonctions de régulation, de

surveillance, de règlement des litiges et de sanction, conférées à l'AGCOM par la loi dans les matières visées au paragraphe 515.

Dans le cadre des compétences qui lui sont conférées par la réglementation susmentionnée, l'AGCOM a adopté, dans le but exprès de veiller à la mise en œuvre adéquate et effective du règlement européen précité :

1) la décision n° 161/21/CONS, qui a modifié la précédente décision n° 397/13/CONS en prévoyant que sont également soumis à l'obligation de présenter la déclaration économique systématique (IES) : « *h) les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne : personnes physiques ou morales qui, même si elles ne sont pas établies ou résidentes sur le territoire national, fournissent ou proposent de fournir des services d'intermédiation en ligne, tels que définis par le règlement (UE) 2019/1150, aux entreprises utilisatrices établies ou résidentes en Italie ; i) les fournisseurs de moteurs de recherche en ligne : personnes physiques ou morales qui, même si elles ne sont pas établies ou résidentes sur le territoire national, fournissent ou proposent de fournir un moteur de recherche en ligne, tel que défini par le règlement (UE) 2019/1150, en langue italienne ou aux utilisateurs établis ou résidents en Italie* » ;

2) la décision n° 200/21/CONS, qui a modifié la précédente décision n° 666/08/CONS en prévoyant que sont également soumis à l'obligation d'inscription au registre des opérateurs de communications « *m. les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne : personnes physiques ou morales qui, même si elles ne sont pas établies ou résidentes sur le territoire national, fournissent ou proposent de fournir des services d'intermédiation en ligne, tels que définis par le règlement (UE) 2019/1150, aux entreprises utilisatrices établies ou résidentes en Italie ; n. les fournisseurs de moteurs de recherche en ligne : personnes physiques ou morales qui, même si elles ne sont pas établies ou résidentes sur le territoire national, fournissent ou proposent de fournir un moteur de recherche en ligne, tel que défini par le règlement (UE) 2019/1150, en langue italienne ou aux utilisateurs établis ou résidents en Italie* ».

4. Éléments d'incompatibilité avec le droit européen de l'article 1^{er}, paragraphe 515, de la loi n° 178/2020 et de la décision AGCOM n° 200/21/CONS, qui imposent l'obligation d'inscription au ROC aux fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et de moteurs de recherche en ligne.

Le registre des opérateurs de communications est prévu par l'article 1^{er}, paragraphe 6, sous a), point 5, de la loi n° 249/1997, et est régi spécifiquement par la décision 666/08/CONS.

Comme cela a été indiqué ci-dessus, la loi n° 178/2020 a étendu l'obligation d'inscription au ROC aux fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et de moteurs de recherche en ligne et ce, dans le but déclaré « *de promouvoir l'équité et la transparence en faveur des entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, notamment par l'adoption de lignes directrices, la*

promotion de codes de conduite et la collecte d'informations pertinentes ». La décision 200/21/CONS a donc modifié le règlement régissant l'organisation et la tenue du ROC en l'adaptant à la nouvelle législation.

Dans ces conditions, le règlement 666/08/CONS impose, aux fins de l'inscription au ROC, la transmission de plusieurs formulaires concernant tant l'activité exercée par l'entité soumise à cette obligation que l'organisation de cette dernière. En particulier, les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et de moteurs de recherche en ligne sont, entre autres, tenus de remplir des formulaires [OMISSIS] [*liste des formulaires*] impliquant la communication d'informations sur le capital social, le nom des actionnaires et la détention de leurs participations respectives avec droit de vote, la composition et la durée du mandat de l'organe d'administration, et l'identité du représentant légal et des administrateurs. Les informations communiquées doivent également être mises à jour annuellement, et des sanctions administratives sont appliquées en cas d'infraction aux dispositions du règlement. Enfin, l'inscription au ROC entraîne l'obligation de payer chaque année la contribution visée à l'article 1^{er}, paragraphe 66 bis, de la loi n° 266/2005.

4.1. Compatibilité avec le règlement (UE) 2019/1150.

Comme cela a été indiqué ci-dessus, l'article 15 du règlement confie aux États membres la mission de veiller à son application « *adéquate* » et « *effective* ». En outre, les États membres déterminent les règles établissant les mesures applicables aux infractions au présent règlement et en assurent la mise en œuvre. Ces mesures prévues doivent être « *effectives, proportionnées et dissuasives* ». L'article 16 ajoute que « [*l]a Commission, en étroite collaboration avec les États membres, surveille étroitement les effets du présent règlement sur les relations entre les services d'intermédiation en ligne et leurs entreprises utilisatrices et entre les moteurs de recherche en ligne et les utilisateurs de sites internet d'entreprise. À cette fin, la Commission recueille des informations pertinentes pour surveiller l'évolution de ces relations, y compris en réalisant les études appropriées. Les États membres aident la Commission en fournissant, sur demande, toute information pertinente recueillie, y compris à propos de cas spécifiques* ».

L'obligation d'inscription au ROC, étendue par la loi n° 178/2020 aux fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et de moteurs de recherche en ligne, précisément dans le but de « *promouvoir l'équité et la transparence en faveur des entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, notamment par l'adoption de lignes directrices, la promotion de codes de conduite et la collecte d'informations pertinentes* », et qui est en outre régie par la décision de l'AGCOM, vise à renseigner, principalement, sur la structure de propriété et l'organisation administrative des entités soumises à l'obligation, sans fournir la moindre indication quant au respect des obligations prévues par le règlement et quant à la transparence et à l'équité des relations avec les entreprises utilisatrices. Ce faisant, le législateur national introduit un contrôle totalement différent et contraire à celui qui est prévu pour la mise en œuvre du règlement, et qui est inadapté par rapport à l'objectif poursuivi, puisqu'il s'agit d'un contrôle

portant sur des éléments subjectifs inhérents aux fournisseurs et non sur le respect effectif par ces derniers des obligations prévues par le règlement pour garantir la transparence et l'équité des relations contractuelles avec les entreprises utilisatrices.

La question est en outre assurément pertinente puisque, si l'on établissait l'existence d'une contradiction entre l'obligation d'inscription au ROC et le règlement européen, l'application de l'article 1^{er}, paragraphe 6, sous a), point 5, de la loi devrait être écartée et les fournisseurs ne seraient pas tenus de respecter l'obligation qu'il prévoit.

4.2. Compatibilité avec la directive (UE) 2015/1535

La directive (UE) 2015/1535 prévoit une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information afin d'assurer la plus grande transparence des initiatives nationales et de permettre à la Commission de contrôler ces initiatives, pour protéger le principe de libre circulation des marchandises et des services.

Selon l'article 5, paragraphe 1, [premier alinéa] de la directive, « *les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit* ».

Conformément à l'article 1^{er} de la directive : on entend par service de la société de l'information, « *tout service presté normalement contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services* » ; on entend par règle technique, « *une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services* » ; on entend par règle relative aux services, « *une exigence de nature générale relative à l'accès aux activités de services au sens du point b) et à leur exercice, notamment les dispositions relatives au prestataire de services, aux services et au destinataire de services, à l'exclusion des règles qui ne visent pas spécifiquement les services définis audit point* ». Enfin, une règle est considérée comme visant spécifiquement les services de la société de l'information lorsque, au regard de sa motivation et du texte de son dispositif, elle a pour finalité et pour objet spécifiques, dans sa totalité ou dans certaines dispositions ponctuelles, de réglementer de manière explicite et ciblée ces services.

Dans la présente espèce, la juridiction de renvoi considère que les normes relatives à l'obligation d'inscription au ROC introduisent spécifiquement une exigence générale pour la prestation de services de la société de l'information, et qu'elles auraient donc dû être communiquées à la Commission.

A cet égard, il convient en effet d'observer que :

- le service proposé par la requérante est presté contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire [sur une telle qualification du service proposé par Airbnb, voir arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112)] ;
- les dispositions relatives à l'obligation d'inscription au ROC (mises en œuvre par décision de l'AGCOM) visent principalement à réglementer les services de la société de l'information et, en particulier, les services d'intermédiation en ligne et les moteurs de recherche en ligne ;
- l'inscription au ROC fait l'objet d'une obligation prévue pour la prestation de services. Cette obligation implique également des charges financières significatives (voir paiement de la contribution à l'AGCOM), dont la violation entraîne l'application de sanctions importantes.

La question est en outre assurément pertinente car, en cas de violation de l'obligation de notification à la Commission, la mesure prévue par l'État membre ne pourrait pas être appliquée aux particuliers.

4.3. Compatibilité avec le principe de la libre prestation des services visé à l'article 56 TFUE, tel que défini dans la directive 2000/31/CE, appelée « directive sur le commerce électronique », et dans la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur.

4.3.1. L'article 3 de la directive sur le commerce électronique prévoit que « [c]haque État membre veille à ce que les services de la société de l'information fournis par un prestataire établi sur son territoire respectent les dispositions nationales applicables dans cet État membre relevant du domaine coordonné » (paragraphe 1) ; en outre, « [l]es États membres ne peuvent, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre » (clause dite du « pays d'origine »).

Ainsi, sur le fondement de ces prescriptions, le droit de l'Union prévoit que, afin d'assurer efficacement la libre prestation des services et une sécurité juridique pour les prestataires et leurs destinataires, ces services de la société de l'information doivent être soumis en principe au régime juridique de l'État membre dans lequel le prestataire est établi. En effet, « [l]e contrôle des services de la société de l'information doit se faire à la source de l'activité pour assurer une protection efficace des objectifs d'intérêt général. Pour cela, il est nécessaire de garantir que l'autorité compétente assure cette protection non seulement pour les

citoyens de son propre pays, mais aussi pour l'ensemble des citoyens de la Communauté » (considérant 22).

L'article 3, paragraphe 4, prévoit la possibilité pour les États membres autres que l'État membre d'établissement d'introduire des dérogations au paragraphe [2] si les conditions suivantes sont remplies : « a) *les mesures doivent être :*
i) nécessaires pour une des raisons suivantes : – l'ordre public, en particulier la prévention, les investigations, la détection et les poursuites en matière pénale, notamment la protection des mineurs et la lutte contre l'incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité et contre les atteintes à la dignité de la personne humaine ; – la protection de la santé publique, – la sécurité publique, y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales, – la protection des consommateurs, y compris des investisseurs ;
(ii) prises à l'encontre d'un service de la société de l'information qui porte atteinte aux objectifs visés au point i) ou qui constitue un risque sérieux et grave d'atteinte à ces objectifs ;
(iii) proportionnelle à ces objectifs ».

Dans ces conditions, la juridiction de céans considère que l'obligation d'inscription au ROC peut constituer, à la lumière de la directive précitée, une restriction illégale à la libre circulation des services de la société de l'information (sur la qualification de [Airbnb] en tant que société fournissant des services de la société de l'information, voir ce qui a déjà été dit au point précédent).

En effet, il s'agit d'une obligation qui concerne l'exercice de l'activité de services de la société de l'information au sens de l'article 2, sous h), i), de la directive sur le commerce électronique et qui ne relève d'aucune des catégories exclues visées à l'article 2, sous h), ii), de ladite directive.

En outre, elle s'applique notamment aux prestataires établis dans des États membres autres que l'Italie, alourdit les démarches administratives et occasionne d'importantes charges financières pour ces mêmes prestataires [voir, en dernier lieu à ce sujet, arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112)].

Enfin, il ne semble pas que les exigences de l'article 3, paragraphe 4, qui permettent à l'État membre d'introduire des limitations, soient satisfaites, y compris au regard du principe de proportionnalité. En effet, même si l'on considère que l'inscription au ROC a été prévue dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1150, et donc également pour protéger indirectement les consommateurs, la demande d'informations relatives à la situation subjective de l'entreprise et l'importante contribution financière exigée semblent disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi, consistant à promouvoir l'équité et la transparence en faveur des entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, notamment par l'adoption de lignes directrices, la promotion de codes de conduite et la collecte d'informations pertinentes.

4.3.2. En ce qui concerne toujours la libre prestation des services, indépendamment de l'applicabilité de la directive 2000/31/CE précitée, la directive 2006/123/CE (appelée directive « services »), plus générale, dispose que : « [l]es États membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis » et qu'ils « ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants : la non-discrimination [...] ; b) la nécessité [...] [et] c) la proportionnalité » (article 16, paragraphe 1 ; est nécessaire l'exigence qui est justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement, et est proportionnée l'exigence qui garantit la réalisation de l'objectif poursuivi sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif).

La directive « services » prévoit, en particulier, que les États membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation de services fournis par un prestataire établi dans un autre État membre en imposant :

(i) une « obligation pour le prestataire d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes, y compris une inscription dans un registre [...] sauf dans les cas visés par la présente directive ou par d'autres instruments de la législation communautaire » ; (article 16, paragraphe 2, sous b) ;

(ii) des « restrictions à la libre prestation des services visées à l'article 19 » (article 16, paragraphe 2, sous g), selon lequel « [l]es États membres ne peuvent pas imposer au destinataire des exigences qui restreignent l'utilisation d'un service fourni par un prestataire ayant son établissement dans un autre État membre, notamment [...] l'obligation d'obtenir une autorisation » (article 19, paragraphe 1, sous a), qui « recouvre [...] aussi l'obligation, pour pouvoir exercer l'activité, d'être inscrit [...] dans un registre » (considérant 39).

En l'espèce, la juridiction de céans est d'avis que l'imposition des charges administratives et pécuniaires décrites ci-dessus, sans préjudice de la responsabilité des autorités du pays d'établissement, pourrait violer le principe précité, dans la mesure où le fait d'imposer l'obligation d'inscription au ROC à des entreprises établies dans un autre État membre entraîne des charges financières et administratives susceptibles d'entraver le fonctionnement du marché commun, qui peuvent retarder, compliquer ou rendre plus onéreuse la prestation des services dans l'État membre d'accueil [voir, à ce propos, arrêt de la Cour du 11 décembre 2003 (C-215/01, EU:C:2003:662) dans lequel la Cour a considéré que l'obligation d'inscription était incompatible avec le droit communautaire dès lors que sont remplies les conditions prévues par la directive de reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'État d'accueil].

En outre, l'obligation d'inscription au ROC ne contribue pas à protéger les intérêts énoncés à l'article 16 précité et semble, en tout état de cause, disproportionnée par

rapport à l'objectif poursuivi, pour les raisons déjà exposées dans le point précédent.

4.4. Compatibilité avec la directive 2000/31/CE à un autre égard.

Comme cela a déjà été souligné, l'obligation d'inscription au ROC semble susceptible de restreindre la libre circulation des services de la société de l'information provenant d'un opérateur établi dans un autre État membre.

Dans ce cas, l'article 3, paragraphe 4, sous b), second tiret, de la directive 2000/31/CE prévoit que l'intention de prendre de telles mesures doit être notifiée à la Commission et à l'État membre où l'entreprise est établie.

En particulier, selon la Cour de justice [arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112)], l'obligation de notification préalable instaurée par l'article 3, paragraphe 4, sous b), second tiret, de la directive 2000/31 constitue non pas une simple exigence d'information, mais « *une exigence procédurale de nature substantielle justifiant l'inopposabilité aux particuliers des mesures non notifiées restreignant la libre circulation des services de la société de l'information* » [voir, par analogie, arrêt de la Cour du 30 avril 1996 (C-194/94, EU:C:1996:172)].

En effet, l'obligation de notification prévue à l'article 3, paragraphe 4, sous b), second tiret, de la directive 2000/31 tend à « *prévenir l'empiètement par un État membre sur la compétence de principe de l'État membre d'établissement du prestataire du service de la société de l'information concerné* » [arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112)].

La question est en outre assurément pertinente car, en cas de violation de l'obligation de notification à la Commission, la mesure prévue par l'État membre ne pourrait pas être appliquée aux particuliers.

5. Les questions préjudicielles

La juridiction de céans estime donc, pour les raisons exposées ci-dessus, qu'il convient de soumettre à la Cour de justice les questions suivantes :

– « Le règlement (UE) n° 2019/1150 s'oppose-t-il à une disposition nationale qui, afin de promouvoir l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, notamment par l'adoption de lignes directrices, la promotion de codes de conduite et la collecte d'informations pertinentes, impose aux fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et de moteurs de recherche en ligne une obligation d'inscription à un registre, impliquant la transmission d'informations importantes sur leur organisation et le paiement d'une contribution financière, ainsi que l'application de sanctions en cas de non-respect ? »

– « La directive (UE) 2015/1535 impose-t-elle aux États membres de communiquer à la Commission les mesures qui font peser sur les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et de moteurs de recherche en ligne une obligation d'inscription à un registre, impliquant la transmission d'informations importantes sur leur organisation et le paiement d'une contribution financière, ainsi que l'application de sanctions en cas de non-respect ? Dans l'affirmative, la directive permet-elle à un particulier de s'opposer à l'application à son égard des mesures non notifiées à la Commission ? »

– « L'article 3 de la directive 2000/31/CE s'oppose-t-il à l'adoption, par des autorités nationales, de dispositions qui, afin de promouvoir l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, notamment par l'adoption de lignes directrices, la promotion de codes de conduite et la collecte d'informations pertinentes, imposent aux opérateurs établis dans un autre pays européen des charges supplémentaires de nature administrative et pécuniaire, telles que l'inscription à un registre, impliquant la transmission d'informations importantes sur leur organisation et le paiement d'une contribution financière, ainsi que l'application de sanctions en cas de non-respect ? »

– « Le principe de la libre prestation des services énoncé à l'article 56 TFUE et l'article 16 de la directive 2006/123/CE s'opposent-ils à l'adoption, par des autorités nationales, de dispositions qui, afin de promouvoir l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, notamment par l'adoption de lignes directrices, la promotion de codes de conduite et la collecte d'informations pertinentes, imposent aux opérateurs établis dans un autre pays européen des charges supplémentaires de nature administrative et pécuniaire, telles que l'inscription à un registre, impliquant la transmission d'informations importantes sur leur organisation et le paiement d'une contribution financière, ainsi que l'application de sanctions en cas de non-respect ? »

– « L'article 3, paragraphe 4, sous b), de la directive 2000/31/CE impose-t-il aux États membres de communiquer à la Commission les mesures qui font peser sur les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et de moteurs de recherche en ligne une obligation d'inscription à un registre, impliquant la transmission d'informations importantes sur leur organisation et le paiement d'une contribution financière, ainsi que l'application de sanctions en cas de non-respect ? Dans l'affirmative, la directive permet-elle à un particulier de s'opposer à l'application à son égard des mesures non notifiées à la Commission ? »

[OMISSIS] *[procédure]*

Par ces motifs

Le Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) (quatrième chambre bis) [OMISSIS] soumet à la Cour de justice de l'Union européenne, en vertu de l'article 267 du traité sur le

fonctionnement de l'Union européenne, les questions préjudicielles exposées dans les motifs ;

[OMISSIS] [*transmission du dossier à la Cour*]

[OMISSIS] [*sursis à statuer*]

[OMISSIS] [*procédure*]

[OMISSIS] [*signatures*]

DOCUMENT DE TRAVAIL