

Processo C-724/18

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

21 de novembro de 2018

Órgão jurisdicional de reenvio:

Cour de cassation [Tribunal de Cassação (França)]

Data da decisão de reenvio:

15 de novembro de 2018

Recorrente em cassação:

Cali Apartments SCI

Recorridos em cassação:

Procurador-geral junto da cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelação de Paris)

Município de Paris

[OMISSIS]

A COUR DE CASSATION [Tribunal de Cassação (França)] [OMISSIS] proferiu o seguinte acórdão:

Decisão sobre o recurso interposto pela sociedade Cali Apartments, société civile immobilière, [OMISSIS]

contra o acórdão proferido em 19 de maio de 2017 pela cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelação de Paris) [OMISSIS] no litígio que a opõe:

1º/ ao Procurador-geral junto da cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris), [OMISSIS]

2º/ ao Município de Paris, [OMISSIS],

recorridos em cassação;

[OMISSIS]

[OMISSIS]

- 1 Decorre do acórdão recorrido [OMISSIS] que o Procurador da República [OMISSIS] intentou um processo de medidas provisórias, com base no artigo L. 631-7, 6.º parágrafo, do code de la construction et de l’habitation (Código da Construção e da Habitação), contra a sociedade [OMISSIS] Cali Apartments [OMISSIS], proprietária de um estúdio situado em Paris, com vista a obter a sua condenação no pagamento de uma coima e que seja ordenado que o estúdio volte a ser destinado a habitação. O Presidente da Câmara de Paris interveio voluntariamente na instância.
- 2 O cour d’appel (Tribunal de Apelação de Paris) defendeu que tinha sido provado que o estúdio, que tinha sido anunciado para arrendamento numa página da internet, foi objeto, sem autorização prévia, de arrendamentos de curta duração, ocasionais, para utilização de clientes em trânsito, violando o disposto no artigo L. 631-7 do Código da Construção e da Habitação. A cour d’appel (Tribunal de Apelação de Paris) [OMISSIS] condenou a sociedade Cali Apartments no pagamento de uma coima 15 000 euros, [OMISSIS] e ordenou que o estúdio volte a ser destinado a habitação.
- 3 A sociedade Cali Apartments impugna o acórdão por a condenar no pagamento de uma coima e ordenar que o estúdio volte a ser destinado a habitação, uma vez que, segundo o primeiro fundamento do recurso, mediante a aplicação do artigo L. 631-7, 6.º parágrafo, [OMISSIS] do Código da Construção e da Habitação, a cour d’appel (Tribunal de Apelação de Paris) infringiu o princípio do primado do direito da União Europeia, na medida em que não provou que esta restrição à livre prestação de serviços estava justificada por uma razão imperiosa de interesse geral e que o objetivo pretendido não podia ser atingido através de uma medida menos restritiva, como é exigido pelo artigo 9.º, alínea b) e c), da Diretiva 2006/123/CE de 12 de dezembro de 2006 [relativa aos serviços no mercado interno] [OMISSIS] [OMISSIS].

Quanto à admissibilidade do primeiro fundamento, [OMISSIS]:

- 4 [OMISSIS].
- 5 [OMISSIS] [o fundamento é admissível]

Quanto ao fundamento:

- 6 [OMISSIS]

** Disposições de direito interno*

- 7 Nos termos do artigo L. 324-1-1 do code du tourisme (Código do Turismo), [OMISSIS]:

«Qualquer pessoa que anuncie para arrendamento um imóvel mobilado para alojamento turístico, esteja este ou não classificado como tal na aceção do presente código, deve ter feito previamente a declaração desse imóvel junto do presidente do município onde está situado.»

8 [OMISSIS]

[OMISSIS]

9 Além disso, dependendo da natureza e do local proposto para o arrendamento, o locador pode ser sujeito às disposições do Código da Construção e da Habitação que regem a mudança da utilização dos espaços destinados a habitação.

10 Nos termos do artigo L. 631-7 do Código da Construção e da Habitação, nos municípios com mais de 200 000 habitantes e nos de Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis e de Val-de-Marne, a alteração de finalidade de utilização dos locais destinados a habitação, nas condições previstas pelo artigo L. 631-7-1 do mesmo código, está sujeita a autorização prévia. A Lei n.º 2014-366 de 24 de março de 2014, relativa ao acesso à habitação e à reforma do urbanismo, acrescentou a este texto um último parágrafo, que especifica que arrendar um imóvel mobilado destinado a habitação, de forma reiterada, por períodos curtos, a uma clientela em trânsito que aí não fixa o domicílio, constitui uma alteração da finalidade de utilização na aceção desta norma.

11 O artigo L. 631-7-1 do Código da Construção e da Habitação estabelece as modalidades de obtenção da autorização prevista no artigo L. 631-7:

«A autorização prévia para alteração da finalidade de utilização é emitida pelo Presidente do Município do local em que está situado o imóvel, [OMISSIS]. Esta autorização pode estar sujeita a uma compensação sob a forma da transformação simultânea em habitação de locais que tenham outra utilização.»

A autorização de alteração da finalidade de utilização é concedida a título pessoal. A autorização deixa de produzir efeitos quando termina, a título definitivo, independentemente da razão, a atividade profissional do beneficiário. Todavia, quando a autorização está sujeita a uma compensação, o título é atribuído ao local e não à pessoa. Os locais oferecidos como compensação são mencionados na autorização que é publicada no arquivo imobiliário ou inscrita no Registo Predial.

[OMISSIS]

Nos termos do artigo L. 631-7, as condições em que são emitidas as autorizações e determinadas as compensações por bairro e, se necessário, por distrito, à luz dos objetivos de diversidade social, em função nomeadamente das características dos mercados locais da habitação e da necessidade de não agravar a escassez de habitações, são fixadas por deliberação do conselho municipal. [OMISSIS] [OMISSIS]».

- 12 Pode igualmente ser definido um regime de autorização temporária pelo conselho municipal, nos termos do artigo L. 631-7-1 A do mesmo Código, que prevê que uma deliberação do conselho municipal pode definir um regime de autorização temporária de alteração da finalidade de utilização, permitindo a uma pessoa singular arrendar por períodos curtos imóveis destinados a habitação, a uma clientela em trânsito que aí não fixa domicílio. A deliberação determina as condições de emissão desta autorização temporária pelo Presidente do Município do local em que se situa o imóvel [OMISSIS]. Esta determina igualmente os critérios desta autorização temporária, que podem dizer respeito à duração dos contratos de arrendamento, às características do local, bem como à sua localização em função, nomeadamente, das características dos mercados locais da habitação e da necessidade de não agravar a escassez de habitações. Estes critérios podem ser ajustados em função do número de autorizações concedidas a um mesmo proprietário.
- 13 Por outro lado, de acordo com o artigo L. 631-7-1A do Código da Construção e da Habitação, não é necessária nenhuma autorização de alteração de finalidade quando o local constitua a residência principal do locador na aceção do artigo 2.º da Lei de 6 de julho de 1989, ou seja, quando o imóvel está ocupado pelo menos oito meses por ano, salvo em caso de obrigação profissional, motivos de saúde ou motivo de força maior, seja do locador ou do seu cônjuge, seja de pessoa a seu cargo.
- 14 O artigo L. 651-2 do Código da Construção e da Habitação prevê sanções e medidas aplicáveis no caso de incumprimento destas disposições:
- "Qualquer pessoa que viole as disposições do artigo L. 631-7 ou que não cumpra as condições e obrigações impostas nos termos do referido artigo, é condenada numa coima de 25 000 euros.*
- [OMISSIS]
- [OMISSIS]
- * *Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro de 2006 relativa aos serviços no mercado interno*
- * *Artigo 2.º da diretiva*
- 15 A diretiva [OMISSIS] «serviços» tem por objeto estabelecer disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços, bem como a livre circulação de serviços, mantendo um elevado nível de qualidade dos serviços.
- 16 A diretiva aplica-se, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro. O conceito de «serviço» é definido pelo artigo 4.º como qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração. É prestador qualquer pessoa singular

nacional de um Estado-Membro, ou qualquer pessoa coletiva na aceção do artigo 48.º do Tratado estabelecida num Estado-Membro, que ofereça ou que preste um serviço. A remuneração consiste, nos termos do [considerando] 34 da diretiva, numa contrapartida económica pelos serviços em questão.

- 17 A diretiva prevê, nos seus artigos 1.º e 2.º, um determinado número de matérias e atividades excluídos do seu âmbito de aplicação.
- 18 A atividade de arrendamento de imóveis mobilados de curta duração não figura entre as matérias e atividades excluídas.
- 19 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia [Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.º 110 e dispositivo] que as disposições do capítulo III da diretiva, relativo à liberdade de estabelecimento dos prestadores, se aplicam a uma situação em que todos os elementos relevantes se situam no interior de um único Estado-Membro. Daí decorre que a inexistência de um elemento externo não obsta à aplicabilidade da diretiva.
- 20 O contrato de arrendamento caracteriza-se pela disponibilização de um bem a título oneroso.
- 21 Por conseguinte, coloca-se em primeiro lugar a questão de saber se o arrendamento, mesmo não profissional, de forma reiterada e por períodos curtos, de um imóvel mobilado destinado a habitação, que não é a residência principal do locador, a uma clientela em trânsito e que aí não fixa domicílio, tendo como contrapartida o pagamento de um preço, constitui um serviço fornecido por um prestador estabelecido num Estado-Membro na aceção do artigo 2.º da diretiva, entrando assim no seu âmbito de aplicação.
- 22 Em caso afirmativo, coloca-se então a questão de saber se a legislação nacional como a prevista pelo artigo L. 631-7 do Código da Construção e da Habitação, em combinação com o regime declarativo previsto no artigo L. 324-1-1 do Código do Turismo a locação de imóveis mobilados para alojamento turístico, na medida em que sujeita a autorização a alteração da utilização do local proposto para arrendamento em determinadas zonas geográficas, constitui um regime de autorização da referida atividade, na aceção dos artigos 9.º a 13.º da Diretiva 2006/123 [OMISSIS] ou apenas uma exigência sujeita às disposições dos artigos 14.º e 15.º

** Artigo 9.º da diretiva*

- 23 Se a regulamentação nacional constituir um regime de autorização na aceção da diretiva, devemos recordar que nos termos do artigo 9.º, relativo aos regimes de autorização, os Estados-Membros só podem sujeitar a um regime de autorização o acesso a uma atividade de serviços se forem cumpridas as condições seguintes:

- a) O regime de autorização não ser discriminatório em relação ao prestador visado;
- b) A necessidade de um regime de autorização ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral;
- c) O objetivo pretendido não poder ser atingido através de uma medida menos restritiva, nomeadamente porque um controlo *a posteriori* significaria uma intervenção demasiado tardia para ser realmente eficaz.
- 24 A sociedade Cali Apartments considera, em primeiro lugar, que o regime de autorização instaurado pelo legislador não corresponde a uma razão imperiosa de interesse geral.
- 25 As «razões imperiosas de interesse geral» são definidas pelo artigo 4.º da diretiva como razões reconhecidas como tal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 26 A Lei de 24 de março de 2014 «relativa à habitação e à reforma do urbanismo», que inseriu o sexto parágrafo do artigo L. 631-7 do Código da Construção e da Habitação, teve como objetivo «responder à degradação das condições de acesso à habitação e ao aumento das tensões nos mercados imobiliários, nomeadamente regulando as disfunções do mercado, protegendo os proprietários e locatários e permitindo o aumento da oferta de habitação em condições que respeitem os equilíbrios territoriais, sendo a habitação um bem de primeira necessidade e o direito a uma habitação digna um objetivo protegido pela Constituição» (exposição de motivos do projeto de lei do Governo).
- 27 De acordo com a decisão de 20 de março de 2014 do Conselho constitucional (n.º 2014-691 DC), que se pronunciou sobre a constitucionalidade do artigo L. 631-7, sexto parágrafo, inserido pela Lei de 24 de março de 2014, o legislador, ao introduzir esta disposição, prosseguiu um objetivo de interesse geral uma vez que pretendeu especificar o âmbito de aplicação de um dispositivo para combater a escassez de habitações destinadas ao arrendamento e definir determinadas exceções a favor dos senhorios.
- 28 O artigo L. 631-7-1 do Código da Construção e da Habitação estabelece, entre os critérios que devem presidir à determinação das condições de emissão das autorizações, o objetivo da diversidade social, tendo em conta, em particular, as características dos mercados de habitação e a necessidade de não agravar a escassez de habitações.
- 29 Coloca-se desde logo a questão de saber se o objetivo prosseguido pelo legislador, relacionado, nomeadamente, com o combate à escassez de habitações destinadas ao arrendamento, constitui uma razão imperiosa de interesse geral na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, em particular na medida em que poderia constituir um objetivo de política social reconhecido como tal pelo Tribunal de Justiça.

- 30 A sociedade Cali Apartments alega ainda que o regime de autorização instaurado pelo artigo L. 631-7, sexto parágrafo, do Código da Construção e da Habitação não é proporcionado ao objetivo prosseguido uma vez que poderiam ter sido tomadas medidas menos restritivas para combater a escassez de habitações destinadas ao arrendamento, por exemplo, limitando o número de noites disponíveis para locação de curta duração ou prevendo uma tributação específica.
- 31 De acordo com a decisão do Conselho Constitucional de 20 de março de 2014, referida *supra*, as disposições do artigo L. 631-7, sexto parágrafo, são adequadas ao objetivo prosseguido de combate à escassez de habitações.
- 32 Importa, além do mais, salientar que o âmbito de aplicação do regime de autorização da alteração de utilização previsto no artigo L. 631-7, sexto parágrafo, do Código da Construção e da Habitação, é limitado:
- Só é obrigatório nos municípios com mais de 200 000 habitantes e nos municípios de três departamentos limítrofes de Paris;
 - Só diz respeito às locações que preencham um determinado número de condições: um imóvel mobilado destinado a habitação, arrendamentos reiterados, por períodos curtos, a uma clientela em trânsito que aí não fixa domicílio;
 - Não se aplica às habitações que constituem a residência principal do senhorio, ou seja, que ele ocupa pelo menos oito meses por ano;
 - Está previsto um regime de autorização temporária pelo artigo L. 631-7-1 A do Código da Construção e da Habitação.
- 33 Coloca-se a questão de saber se o objetivo prosseguido justifica semelhante sistema de autorização, assim definido, de alteração da finalidade de utilização.
- * Artigo 10.º da diretiva*
- 34 Nos termos do artigo 10.º da diretiva, relativo às condições de concessão da autorização:
1. Os regimes de autorização devem basear-se em critérios que obstem a que as autoridades competentes exerçam o seu poder de apreciação de forma arbitrária.
 2. Os critérios referidos no n.º 1 deem ser:
 - a) Não discriminatórios;
 - b) Justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;
 - c) Proporcionados em relação a esse objetivo de interesse geral;
 - d) Claros e inequívocos;

- e) Objetivos;
 - f) Previamente publicados;
 - g) Transparentes e acessíveis [...].
- 35 Nos termos do artigo L. 631-7 do Código da Construção e da Habitação, uma autorização de alteração de finalidade de utilização pode ser requerida no caso de arrendamento de um imóvel mobilado destinado a habitação, de forma reiterada, por períodos curtos, para uma clientela em trânsito que aí não fixa domicílio. A sociedade Cali Apartments alega que estes critérios não são claros nem objetivos.
- 36 Coloca-se a questão de saber se estes critérios, na medida em que não fazem referência a limites quantificados, mas se baseiam nos critérios de «forma reiterada», de «períodos curtos» e de «clientela em trânsito que aí não fixa domicílio», são suficientemente claros e objetivos na aceção do artigo 10.º
- 37 O artigo L. 631-7-1 do Código da Construção e da Habitação define as modalidades de obtenção de autorização.
- 38 A sociedade Cali Apartments alega que, as condições sob as quais são emitidas as autorizações e determinadas as compensações por bairro e, se necessário, por distrito, sendo determinadas por cada Conselho Municipal e não por lei, não satisfazem as exigências de publicidade, de transparência e de acessibilidade previstas no artigo 10.º
- 39 As atas das reuniões do Conselho Municipal são, nos termos do artigo L. 2121-25 do code général des collectivités territoriales (Código Geral das Coletividades Territoriais), afixadas na Câmara Municipal e colocadas on-line no sítio do município.
- 40 O artigo L. 631-7-1 do Código da Construção e da Habitação especifica que as condições de autorização são estabelecidas à luz dos objetivos de diversidade social, nomeadamente em função das características dos mercados locais de habitação e da necessidade de não agravar a escassez de habitações. A sociedade Cali Apartments alega que estes critérios não preenchem as condições de clareza e objetividade previstas pelo artigo 10.º
- 41 Coloca-se a questão de saber se estes critérios preenchem as condições de clareza e objetividade previstas no artigo 10.º
- 42 As questões suscitadas, de que depende a solução do recurso, justificam o recurso ao Tribunal de Justiça da União Europeia.
- 43 Por conseguinte, deve ser suspensa a instância até que o Tribunal de Justiça profira uma decisão.

PELOS FUNDAMENTOS EXPOSTOS:

SUBMETE ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões:

1º/ A Diretiva 2006/123/CE de 12 de dezembro de 2006, atendendo à definição do seu objeto e do seu âmbito de aplicação através dos artigos 1.º e 2.º, é aplicável à locação a título oneroso, mesmo não profissional, de forma reiterada e por períodos curtos, de um imóvel mobilado destinado a habitação, que não é a residência principal do locador, a uma clientela em trânsito, que aí não fixa domicílio, tendo designadamente em conta os conceitos de prestadores e de serviços?

2º/ Em caso de resposta afirmativa à questão precedente, a legislação nacional, como a prevista no artigo L. 631-7 do Código da Construção e da Habitação, constitui um regime de autorização da referida atividade, na aceção dos artigos 9.º a 13.º da Diretiva 2006/123, de 12 de dezembro de 2006, ou apenas um requisito sujeito às disposições dos artigos 14.º e 15.º?

No caso de os artigos 9.º a 13.º da Diretiva 2006/123/CE, de 12 de dezembro de 2006, serem aplicáveis:

3º/ O artigo 9.º, alínea b), desta diretiva deve ser interpretado no sentido de que o objetivo do combate contra a escassez de imóveis destinados a habitação constitui uma razão imperiosa de interesse geral que permite justificar uma medida nacional que sujeita a autorização, em determinadas zonas geográficas, a locação de um imóvel mobilado destinado a habitação, de forma reiterada, por períodos curtos, a uma clientela em trânsito que aí não fixa domicílio?

4º/ Em caso afirmativo, essa medida é proporcionada ao objetivo prosseguido?

5º/ O artigo 10.º, n.º 2, alíneas d) e e), da diretiva opõe-se a uma medida nacional que sujeita a autorização o arrendamento um imóvel mobilado destinado a habitação, «de forma reiterada», por «períodos curtos», a uma «clientela em trânsito que aí não fixa domicílio»?

6º/ O artigo 10.º, n.º 2, alíneas d) a g), da diretiva opõe-se a um regime de autorização que prevê que as condições de emissão da autorização são fixadas, por deliberação do Conselho Municipal, tendo em conta os objetivos de diversidade social, em função, em particular, das características dos mercados locais de habitação e da necessidade de não agravar a escassez de habitações?

[OMISSIS]

FUNDAMENTOS ANEXOS ao presente acórdão [os dois fundamentos analisados estão suficientemente expostos nos fundamentos do acórdão]

[OMISSIS] [OMISSIS] [OMISSIS] [OMISSIS] [OMISSIS] [OMISSIS] [OMISSIS]
[OMISSIS]