

Cauza C-724/18

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

21 noiembrie 2018

Instanța de trimitere:

Cour de cassation (Franța)

Data deciziei de trimitere:

15 noiembrie 2018

Recurentă:

Cali Apartments SCI

Intimați:

Procureur général près la cour d'appel de Paris

Ville de Paris

[omissis]

COUR DE CASSATION [Curtea de Casație] [omissis] a pronunțat următoarea hotărâre:

în recursul formulat de societatea Cali Apartments, societate civilă imobiliară, [omissis]

împotriva hotărârii pronunțate la 19 mai 2017 de cour d'appel de Paris [Curtea de Apel din Paris] [omissis] în litigiul cu:

1°/ procureur général près la cour d'appel de Paris [procurorul general pe lângă Curtea de Apel din Paris], [omissis]

2°/ ville de Paris [orașul Paris], [omissis],

intimați;

[omissis]

[OR 2]

[omissis]

- 1 Rezultă din hotărârea atacată [omissis] că procureur de la République [procurorul Republicii] [omissis] a formulat, în temeiul articolului L. 631-7 al șaselea paragraf din code de la construction et de l'habitation [Codul construcțiilor și al locuințelor], o cerere de măsuri provizorii împotriva societății [omissis] Cali Apartments [omissis], proprietara unei garsoniere situate în Paris, pentru ca aceasta să fie obligată la plata unei amenzi și pentru a se dispune revenirea bunului la utilizarea în scop rezidențial. Primarul orașului Paris a intervenit în mod voluntar în procedură.
- 2 Cour d'appel [Curtea de Apel] a reținut că se stabilise că garsoniera, care fusese oferită spre închiriere pe un site internet, făcuse, fără autorizare prealabilă, obiectul unor închirieri de scurtă durată, episodice, unei clientele ocazionale, cu încălcarea dispozițiilor articolului L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor. Aceasta a [omissis] obligat societatea Cali Apartments la plata unei amenzi de 15 000 de euro [omissis] și a dispus revenirea imobilului la utilizarea în scop rezidențial.
- 3 Societatea Cali Apartments atacă hotărârea în măsura în care o obligă la plata unei amenzi și dispune revenirea imobilului la utilizarea în scop rezidențial, în condițiile în care, potrivit primului motiv, în temeiul articolului L. 631-7 al șaselea paragraf [omissis] din Codul construcțiilor și al locuințelor, cour d'appel [Curtea de Apel] a încălcat principiul supremației dreptului Uniunii Europene prin faptul că nu a stabilit că această restricție privind libera prestare a serviciilor se justifica printr-un motiv imperativ de interes general și că obiectivul urmărit nu putea fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, astfel cum impune articolul 9 literele (b) și (c) din Directiva 2006/123/CE din 12 decembrie 2006 [privind serviciile în cadrul pieței interne] [omissis] [OR 3] [omissis].

Cu privire la admisibilitatea primului motiv [omissis]:

- 4 [omissis].
- 5 [omissis] [motivul este admisibil]

Cu privire la acest motiv:

- 6 [omissis]

** Dispoziții de drept intern*

- 7 În conformitate cu articolul L. 324-1-1 din code du tourisme (Codul turismului), [omissis] :

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

8 [omissis]

[OR 4]

[omissis]

9 În plus, în funcție de natura și de amplasarea locuinței oferite spre închiriere, locatorul poate fi supus dispozițiilor Codului construcțiilor și al locuințelor, care reglementează modificarea regimului de utilizare a spațiilor de locuit.

10 Potrivit articolului L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor, în comunele cu peste 200 000 de locuitori și în cele din Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis și Val-de-Marne, modificarea regimului de utilizare al spațiilor cu destinație de locuință este supusă autorizării prealabile, în condițiile prevăzute la articolul L. 631-7-1 din același cod. Loi n° 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 acestui text un ultim paragraf, care precizează că închirierea repetată a unui spațiu mobilat cu destinație de locuință pe perioade scurte unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv constituie o modificare a regimului de utilizare în sensul acestui text.

11 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 [omissis]. 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.

[omissis]

În scopul aplicării articolului L. 631-7, prin decizie a consiliului municipal se stabilesc condițiile în care sunt acordate autorizațiile și în care sunt stabilite compensațiile pe cartiere și, dacă este cazul, pe sectoare, în raport cu obiectivele de diversitate socială, în special în funcție de caracteristicile piețelor spațiilor de

locuit și de necesitatea de a nu agrava penuria de locuințe. [omissis] [OR 5] [omissis]”.

- 12 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 pe 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 [omissis]. 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 de locuit și de necesitatea de a nu agrava penuria de locuințe. Aceste criterii pot fi ajustate în funcție de numărul de autorizații acordate aceluiași proprietar.
- 13 Potrivit articolului L. 631-7-1A din Codul construcțiilor și al locuințelor, în schimb, nu este necesară o autorizație de modificare a regimului de utilizare atunci când spațiul 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.
- 14 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.

[omissis]

[OR 6]

[omissis]

* Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne

* Articolul 2 din directivă

- 15 Directiva [omissis] privind serviciile are ca obiect stabilirea unor dispoziții generale pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire a prestatorilor de servicii, precum și a liberei circulații a serviciilor, garantând totodată un nivel ridicat al calității serviciilor.

- 16 Aceasta se aplică, în temeiul articolului 2 alineatul (1), serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru. Noțiunea „serviciu” este definită la articolul 4 ca fiind orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit de un prestator în schimbul unei remunerații. Este prestator 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. Remunerația constă, potrivit [considerentului] (34) al directivei, în echivalentul economic al serviciului în cauză.
- 17 Directiva prevede, la articolele 1 și 2, un anumit număr de domenii și de activități excluse din domeniul său de aplicare.
- 18 Activitatea de închiriere pe perioade scurte a unor spații mobilate nu figurează printre domeniile și activitățile excluse.
- 19 Pe de altă parte, rezultă din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene [Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser, C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 110 și dispozitivul] că dispozițiile capitolului III din directivă, referitor la libertatea de stabilire a prestatorilor, se aplică unei situații în care toate elementele relevante sunt limitate la interiorul unui singur stat membru. Rezultă că lipsa unui element de extraneitate nu împiedică aplicabilitatea directivei.
- 20 Contractul de închiriere se caracterizează prin punerea la dispoziție cu titlu oneros a unui bun.
- 21 Prin urmare, se ridică în primul rând problema dacă închirierea, 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 schimbul plății unui preț, constituie un serviciu furnizat [OR 7] de un prestator stabilit într-un stat membru în sensul articolului 2 din directivă și intră astfel în domeniul de aplicare al acesteia.
- 22 În cazul unui răspuns afirmativ, se ridică problema dacă o reglementare națională precum cea prevăzută la articolul L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor, care se adaugă regimului declarativ prevăzut la articolul L. 324-1-1 din Codul turismului, referitor la închirierea unor spații mobilate pentru uz turistic, constituie, prin faptul că supune autorizării modificarea regimului de utilizare a spațiului oferit spre închiriere în anumite zone geografice, un regim de autorizare a activității menționate mai sus în sensul articolelor 9-13 din Directiva 2006/123 [omissis] sau doar o cerință supusă dispozițiilor articolelor 14 și 15.

** Articolul 9 din directivă*

- 23 În cazul în care reglementarea națională constituie un regim de autorizare în sensul directivei, trebuie amintit că, în temeiul articolului 9, referitor la regimurile de autorizare, 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.

- 24 Societatea Cali Apartments apreciază în primul rând că regimul de autorizare instituit de legiuitor nu răspunde unui motiv imperativ de interes general.
- 25 „Motivele imperative de interes general” sunt definite la articolul 4 din directivă ca fiind motivele astfel recunoscute în jurisprudența Curții de Justiție.
- 26 Legea din 24 martie 2014 „privind locuințele și renovarea urbanistică”, care a introdus al șaselea paragraf al articolului L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor, a avut ca obiectiv să „răspundă la degradarea condițiilor de acces la locuințe și la exacerbarea tensiunilor de pe piețele imobiliare, în special prin reglementarea disfuncționalităților pieței, să protejeze proprietarii și chiriașii și să permită creșterea ofertei de locuințe în condiții care să respecte echilibrul teritoriilor, locuința fiind un bun de primă necesitate, iar dreptul la o locuință decentă fiind un obiectiv protejat de Constituție” (expunerea de motive a proiectului de lege a Guvernului).

[OR 8]

- 27 Potrivit deciziei din 20 martie 2014 a Conseil constitutionnel [Consiliul Constituțional] (nr. 2014-691 DC) cu privire la constituționalitatea articolului L. 631-7 al șaselea paragraf, provenit din Legea din 24 martie 2014, legiuitorul a urmărit un obiectiv de interes general prin introducerea acestei dispoziții, din moment ce a intenționat să precizeze domeniul de aplicare al unui dispozitiv de combatere a penuriei de locuințe destinate închirierii și să stabilească anumite excepții în favoarea locatarilor.
- 28 Articolul L. 631-7-1 din Codul construcțiilor și al locuințelor prevede, printre criteriile care guvernează stabilirea condițiilor de acordare a autorizațiilor, obiectivul diversității sociale, în special în funcție de caracteristicile piețelor spațiilor de locuit în scop rezidențial și de necesitatea de a nu agrava penuria de locuințe.
- 29 Prin urmare, se ridică problema dacă obiectivul urmărit de legiuitor, care ține în special de combaterea penuriei de locuințe destinate închirierii, constituie un motiv imperativ de interes general în sensul jurisprudenței Curții de Justiție a

Uniunii Europene, în special întrucât ar putea constitui un obiectiv de politică socială recunoscut ca atare de aceasta.

- 30 Societatea Cali Apartments susține de asemenea că regimul de autorizare instituit la articolul L. 631-7 al șaselea paragraf din Codul construcțiilor și al locuințelor nu ar fi proporțional cu obiectivul urmărit, deoarece ar fi putut fi instituite măsuri mai puțin constrângătoare pentru a combate penuria de locuințe destinate închirierii, de exemplu prin limitarea numărului de nopți de cazare disponibile pentru închirierea de scurtă durată sau prin prevederea unei impozitări specifice.
- 31 Potrivit deciziei Conseil constitutionnel [Consiliul Constituțional] din 20 martie 2014 citată anterior, dispozițiile articolului L. 631-7 al șaselea paragraf sunt conforme cu obiectivul urmărit referitor la combaterea penuriei de locuințe.
- 32 Trebuie arătat, pe de altă parte, că domeniul de aplicare al regimului de autorizare a modificării regimului de utilizare prevăzut la articolul L. 631-7 al șaselea paragraf din Codul construcțiilor și al locuințelor este limitat:
- este obligatoriu numai în comunele cu peste 200 000 de locuitori și în comunele celor trei departamente limitrofe ale Parisului;
 - privește numai închirierile care îndeplinesc anumite condiții: un spațiu mobilat cu destinație de locuință, închirieri repetate, pe perioade scurte, unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv;
 - nu privește locuințele care constituie reședința principală a locatorului, și anume pe care acesta le ocupă cel puțin opt luni pe an;
 - un regim de autorizare temporară este prevăzut la articolul L. 631-7-1 A din Codul construcțiilor și al locuințelor.

[OR 9]

- 33 Se ridică problema dacă obiectivul urmărit justifică un asemenea regim de autorizare, astfel definit, al modificării regimului de utilizare.

** Articolul 10 din directivă*

- 34 În conformitate cu articolul 10 din directivă, referitor la condițiile de acordare a autorizării:

(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 [...].
- 35 În conformitate cu articolul L. 631-7 din Codul construcțiilor și al locuințelor, o autorizare de modificare a regimului de utilizare poate fi necesară în cazul închirierii unui spațiu mobilat cu destinație de locuință în mod repetat, pe perioade scurte, unei clientele ocazionale care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv. Societatea Cali Apartments susține că aceste criterii nu sunt nici clare, nici obiective.
- 36 Se ridică problema dacă aceste criterii, prin faptul că nu fac referire la praguri numerice, ci sunt întemeiate pe noțiunile „în mod repetat”, „perioade scurte” și „clientelă ocazională care nu își stabilește domiciliul în spațiul respectiv”, sunt suficient de clare și de obiective în sensul articolului 10.
- 37 Articolul L. 631-7-1 din Codul construcțiilor și al locuințelor stabilește modalitățile de obținere a unei autorizații.
- 38 Societatea Cali Apartments susține că, întrucât condițiile de acordare a autorizațiilor și de stabilire a compensărilor pe cartiere și, dacă este cazul, pe sectoare sunt stabilite de fiecare consiliu municipal, iar nu de lege, nu sunt îndeplinite cerințele de publicitate, de transparență și de accesibilitate prevăzute la articolul 10.
- 39 Procesele-verbale ale ședințelor consiliului municipal, în conformitate cu articolul L. 2121-25 din code général des collectivités territoriales (Codul general al colectivităților teritoriale), sunt afișate la primărie și online pe site-ul internet al comunei.
- [OR 10]
- 40 Articolul L. 631-7-1 din Codul construcțiilor și al locuințelor precizează că condițiile de autorizare sunt stabilite în raport cu obiectivele de diversitate socială, în special în funcție de caracteristicile piețelor spațiilor de locuit și de necesitatea de a nu agrava penuria de locuințe. Societatea Cali Apartments susține că aceste criterii nu îndeplinesc condițiile de claritate și de obiectivitate prevăzute la articolul 10.
- 41 Se ridică problema dacă aceste criterii îndeplinesc condițiile de claritate și de obiectivitate prevăzute la articolul 10.

- 42 Problemele ridicate în cadrul motivului, de care depinde soluționarea recursului, justifică sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene.
- 43 În consecință, este necesar să se suspende judecarea recursului până la pronunțarea unei decizii de către Curtea de Justiție.

PENTRU ACESTE MOTIVE:

TRIMITE cauza Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru a răspunde la următoarele întrebări:

1°/ Directiva 2006/123/CE din 12 decembrie 2006, 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 2006/123 din 12 decembrie 2006 sau doar o cerință supusă dispozițiilor articolelor 14 și 15?

În ipoteza în care sunt aplicabile articolele 9-13 din Directiva 2006/123/CE din 12 decembrie 2006:

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 [OR 11] 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 de locuit și de necesitatea de a nu agrava penuria de locuințe?

[*omissis*]

[OR 12]

MOTIVE ANEXATE la prezenta hotărâre [cele două motive examinate sunt expuse în suficientă măsură în motivarea hotărârii]

[*omissis*] [OR 13] [*omissis*] [OR 14] [*omissis*] [OR 15] [*omissis*] [OR 16]
[*omissis*] [OR 17] [*omissis*] [OR 18] [*omissis*] [OR 19] [*omissis*]

DOCUMENT DE LUCRU