

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 2 avril 2020 (1)

Affaires jointes C-724/18 et C-727/18

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

[demande de décision préjudicielle formée par la Cour de cassation (France)]

« Renvoi préjudiciel – Liberté d'établissement – Directive 2006/123/CE – Champ d'application – Location de biens meublés de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile – Réglementation nationale et réglementation municipale soumettant une telle location à une autorisation préalable et à compensation – Justification – Objectif visant à garantir une offre suffisante de logements à des prix abordables et destinés à la location de longue durée – Proportionnalité »

I. Introduction

1. Cali Apartments et HX (ci-après les « requérants ») ont été condamnés au paiement d'une amende pour avoir loué sans autorisation leurs studios respectifs à Paris, en France. En droit français, la location de biens meublés de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile est soumise à autorisation. Les requérants ont contesté cette obligation d'autorisation devant les juridictions nationales comme étant incompatible avec la libre prestation de services qu'ils tirent du droit de l'Union.
2. Dans la présente affaire, la Cour est de nouveau invitée à examiner dans quelle mesure la réglementation de l'Union relative aux services doit être appliquée à différentes activités de l'économie collaborative (*peer-to-peer*) réalisées par l'intermédiaire de plateformes numériques. Toutefois, contrairement aux affaires précédentes, centrées principalement sur la nature des activités offertes en amont par les plateformes elles-mêmes (2), la présente affaire porte sur les effets sociaux et sociétaux de tels services en aval sur leurs « marchés » respectifs, tels que le marché du logement à Paris.
3. Les présentes affaires soulèvent trois grandes questions de principe. La réponse aux deux premières questions n'est, selon moi, pas particulièrement difficile : une réglementation nationale qui soumet la location de biens meublés pour de courtes durées à une autorisation délivrée par le maire concerné relève-t-elle du champ d'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (3) ? Dans l'affirmative, la mise en place d'un régime d'autorisation pour ce type de services peut-elle être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, notamment celles d'assurer une offre de logements à des prix abordables et destinés à la location de longue durée et de protéger l'environnement urbain ?
4. La réponse affirmative que je propose à la Cour de donner à ces deux questions soulève néanmoins la troisième et véritable question épineuse posée par la juridiction de renvoi : quels critères ou mesures seraient proportionnels aux objectifs d'intérêt général poursuivis ? En ce qui concerne la réglementation municipale de la ville de Paris, dans quelle mesure l'octroi d'une telle autorisation peut-il être subordonné à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage ?

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

5. Le considérant 9 de la directive 2006/123 énonce :

« La présente directive s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité. Il s'ensuit qu'elle ne s'applique pas aux exigences telles que les règles de la circulation routière, la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, les normes en matière de construction, ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé. »

6. Le considérant 27 de cette directive se lit comme suit :

« La présente directive ne devrait pas couvrir les services sociaux dans les domaines du logement [...] Ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité et ne devraient pas être affectés par la présente directive. »

7. L'article 2 définit le champ d'application de la directive 2006/123. Il dispose :

« 1. La présente directive s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre.

2. La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes :

a) les services d'intérêt général non économiques ;

[...]

j) les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ;

[...] »

8. L'article 4 définit plusieurs termes employés dans la directive 2006/123 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) "service", toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du traité ;

2) "prestataire", toute personne physique ressortissante d'un État membre, ou toute personne morale visée à l'article 48 du traité et établie dans un État membre, qui offre ou fournit un service ;

[...]

6) "régime d'autorisation", toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ;

7) "exigence", toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique ; les normes issues de conventions collectives négociées par les partenaires sociaux ne sont pas en tant que telles, considérées comme des exigences au sens de la présente directive ;

8) "raisons impérieuses d'intérêt général", des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes : l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle ;

[...] »

9. L'article 9, qui ouvre le chapitre III de la directive 2006/123, consacré à la liberté d'établissement des prestataires, énonce des règles relatives aux régimes d'autorisation :

« 1. Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;

b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;

c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.

[...] »

10. L'article 10 de la directive 2006/123 prévoit les conditions d'octroi d'une autorisation :

« 1. Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire.

2. Les critères visés au paragraphe 1 sont :

a) non discriminatoires ;

b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ;

c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général ;

d) clairs et non ambigus ;

e) objectifs ;

f) rendus publics à l'avance ;

g) transparents et accessibles.

[...]

7. Le présent article ne remet pas en cause la répartition des compétences locales ou régionales des autorités de l'État membre compétentes pour délivrer les autorisations. »

11. L'article 11 de la directive 2006/123 concerne la durée d'une autorisation.

« 1. L'autorisation octroyée au prestataire ne doit pas avoir une durée limitée, à l'exception des cas suivants :

- a) l'autorisation fait l'objet d'un renouvellement automatique ou est subordonnée seulement à l'accomplissement continu d'exigences ;
 - b) le nombre d'autorisations disponibles est limité par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- ou
- c) une durée limitée d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

[...] »

12. L'article 12 de la directive 2006/123, intitulé « Sélection entre plusieurs candidats », est relatif à des situations où le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité. L'article 13 prévoit des règles relatives aux procédures d'autorisation. Les articles 14 et 15 de la directive 2006/123, quant à eux, énoncent respectivement les exigences interdites et celles à évaluer.

B. Le droit français

1. Le code du tourisme

13. L'article L. 324-1-1 du code du tourisme dispose :

« Toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme, que celui-ci soit classé ou non au sens du présent code, doit en avoir préalablement fait la déclaration auprès du maire de la commune où est situé le meublé. »

2. Le code de la construction et de l'habitation

14. Aux termes de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, dans les communes de plus de 200 000 habitants le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est, dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1 du même code, soumis à autorisation préalable.

15. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a ajouté un dernier et sixième alinéa à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. Cette disposition prévoit que « le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage au sens de ce texte ».

16. L'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation fixe les modalités d'obtention de l'autorisation prévue à l'article L. 631-7 :

« L'autorisation préalable au changement d'usage est délivrée par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble [...] Elle peut être subordonnée à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage.

L'autorisation de changement d'usage est accordée à titre personnel. Elle cesse de produire effet lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, pour quelque raison que ce soit, à l'exercice professionnel du bénéficiaire. Toutefois, lorsque l'autorisation est subordonnée à une compensation, le titre est attaché au local et non à la personne. Les locaux offerts en compensation sont mentionnés dans l'autorisation qui est publiée au fichier immobilier ou inscrite au livre foncier.

[...]

Pour l'application de l'article L. 631-7, une délibération du conseil municipal fixe les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations par quartier et, le cas échéant, par arrondissement, au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements [...]

17. Un régime d'autorisation temporaire peut également être défini par le conseil municipal, en application de l'article L. 631-7-1 A du même code qui prévoit qu'une délibération du conseil municipal peut définir un régime d'autorisation temporaire de changement d'usage permettant à une personne physique de louer pour de courtes durées des locaux destinés à l'habitation à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. La délibération fixe les conditions de délivrance de cette autorisation temporaire par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble. Elle détermine également les critères de cette autorisation temporaire, qui peuvent porter sur la durée des contrats de location, sur les caractéristiques physiques du local, ainsi que sur sa localisation en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements. Ces critères peuvent être modulés en fonction du nombre d'autorisations accordées à un même propriétaire.

18. Aux termes de l'article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l'habitation, aucune autorisation de changement d'usage n'est nécessaire lorsque le local constitue la résidence principale du loueur au sens de l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989, c'est-à-dire lorsque le logement est occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le loueur ou son conjoint, soit par une personne à charge.

19. L'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit les sanctions et mesures applicables en cas de non-respect de ces dispositions :

« Toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application dudit article est condamnée à une amende de 25 000 euros. »

3. La réglementation municipale de la ville de Paris fixant les conditions de délivrance des autorisations et déterminant les compensations

20. L'article 2 du 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 1^{er} du titre III du livre IV du code de la construction et de l'habitation énonce :

« I – La compensation consiste en la transformation en habitation de locaux ayant un autre usage que l'habitation au 1^{er} janvier 1970 ou ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme changeant leur destination postérieurement au 1^{er} janvier 1970 et n'ayant pas déjà été utilisés à titre de compensation.

Les locaux proposés en compensation doivent cumulativement :

- a) correspondre à des unités de logement, et être de qualité et de surface équivalentes à celles faisant l'objet du changement d'usage, les dossiers étant examinés en fonction de la qualité d'habitabilité des locaux. Les locaux apportés en compensation doivent répondre aux normes définies par le décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent ;

b) être situés dans le même arrondissement que les locaux d'habitation faisant l'objet du changement d'usage.

Les surfaces sont calculées conformément à l'article R 111-2 du Code de la construction et de l'habitation.

II – Dans le secteur de compensation renforcée défini en annexe n° 1, par dérogation au a) du 1, les locaux proposés en compensation doivent représenter une surface double de celle faisant l'objet de la demande de changement d'usage, sauf si ces locaux sont transformés en logements locatifs sociaux faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation d'une durée minimale de 20 ans.

Par dérogation au b) du I, la compensation en logements locatifs sociétaux de locaux transformés dans le secteur de compensation renforcée peut être située dans l'ensemble de ce secteur. Toutefois, si les locaux transformés sont situés dans les 1^{er}, 2^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème} arrondissements, où le déficit de logements par rapport à l'activité est particulièrement marqué, 50 % au plus de la surface transformée pourra être compensée en dehors de l'arrondissement de transformation.

Ces arrondissements sont caractérisés par un rapport entre le nombre d'emplois salariés et le nombre d'actifs résidents, tel que mesuré par l'INSEE, supérieur à la moyenne parisienne.

Lorsque la totalité de la compensation peut être proposée en dehors de l'arrondissement de transformation, le nombre de logements offerts en compensation doit être au minimum identique au nombre de logements supprimés.

Si des locaux sont transformés et compensés par un propriétaire identique au sein d'une même unité foncière, dans le cadre d'une rationalisation des surfaces d'habitation de cette unité, la surface minimale exigée, au titre de la compensation, correspond à la surface des locaux transformés. »

III. Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

21. Chacun des requérants est propriétaire d'un studio situé à Paris.

22. En 2015, les services municipaux de la ville de Paris ont effectué une enquête afin de déterminer si les requérants offraient leurs studios à la location de courte durée en tant que biens meublés sur la plateforme Airbnb sans autorisation. À la suite de cette enquête, le procureur de la République a assigné les requérants en référé. Le tribunal de grande instance de Paris (France) a condamné les requérants au paiement d'une amende et a ordonné le retour des biens à leur usage d'habitation. La ville de Paris est intervenue à l'instance.

23. En appel, par deux arrêts des 19 mai et 15 juin 2017 concernant chacun des requérants, la cour d'appel de Paris (France) a confirmé que les studios en cause, proposés à la location par l'intermédiaire de la plateforme Airbnb, avaient fait l'objet, sans autorisation préalable du maire de Paris, de locations de courte durée à une clientèle de passage, en violation des dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. La cour d'appel de Paris a condamné les requérants, Cali Apartments et HX, au paiement d'une amende, respectivement, de 15 000 euros et de 25 000 euros. Le produit de ces amendes devait être versé à la ville de Paris.

24. Les requérants ont formé un pourvoi en cassation devant la Cour de cassation (France), la juridiction de renvoi. Selon les requérants, les arrêts rendus par la cour d'appel violent le principe de primauté du droit de l'Union en ce que celle-ci n'avait pas établi que la restriction à la libre prestation de service que constitue la réglementation en cause pouvait être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. De même, la cour d'appel n'avait pas établi que l'objectif poursuivi par cette réglementation ne pouvait pas être réalisé par une mesure moins contraignante comme l'exige l'article 9, sous b) et c), de la directive 2006/123.

25. C'est dans ce cadre factuel et juridique que la Cour de cassation pose à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) La [directive 2006/123], eu égard à la définition de son objet et de son champ d'application par ses articles 1 et 2, s'applique-t-elle à la location à titre onéreux, même à titre non professionnel, de manière répétée et pour de courtes durées, d'un local meublé à usage d'habitation ne constituant pas la résidence principale du loueur, à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, notamment au regard des notions de prestataires et de services ?
- 2) En cas de réponse positive à la question précédente, une réglementation nationale, telle que celle prévue par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, constitue-t-elle un régime d'autorisation de l'activité susvisée au sens des articles 9 à 13 de la directive 2006/123 ou seulement une exigence soumise aux dispositions des articles 14 et 15 ?

Dans l'hypothèse où les articles 9 à 13 de la [directive 2006/123] sont applicables :

- 3) L'article 9, sous b), de cette directive doit-il être interprété en ce sens que l'objectif tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location constitue une raison impérieuse d'intérêt général permettant de justifier une mesure nationale soumettant à autorisation, dans certaines zones géographiques, la location d'un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile ?
- 4) Dans l'affirmative, une telle mesure est-elle proportionnée à l'objectif poursuivi ?
- 5) L'article 10, paragraphe 2, sous d) et e), de la directive s'oppose-t-il à une mesure nationale qui subordonne à autorisation le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation "de manière répétée", "pour de courtes durées", à une "clientèle de passage qui n'y élit pas domicile" ?
- 6) L'article 10, paragraphe 2, sous d) à g), de la directive s'oppose-t-il à un régime d'autorisation prévoyant que les conditions de délivrance de l'autorisation sont fixées, par une délibération du conseil municipal, au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements ? »

26. Par ordonnance du président de la Cour du 18 décembre 2018, les affaires C-724/18 (concernant Cali Apartments) et C-727/18 (concernant HX) ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

27. Des observations écrites ont été déposées par les requérants, la ville de Paris, les gouvernements français, tchèque et allemand, l'Irlande, les gouvernements grec, espagnol, néerlandais et polonais ainsi que la Commission européenne. Toutes les parties susmentionnées, à l'exception du gouvernement polonais, ont participé à l'audience qui s'est déroulée le 19 novembre 2019.

IV. Appréciation

28. La première et la deuxième question soulèvent la question de l'applicabilité de la directive 2006/123 aux litiges en cause. Tandis que la première

question porte sur le champ d'application de cette directive, la deuxième question vise à déterminer quelles sont les dispositions spécifiques de ladite directive qui sont applicables aux cas en cause parmi celles relatives aux « régimes d'autorisation » et celles relatives aux « exigences » relevant du chapitre III de la directive 2006/123.

29. Considérant que les règles exigeant une autorisation pour la location de biens meublés pour de courtes périodes à une clientèle de passage constituent un « régime d'autorisation », la juridiction de renvoi s'interroge ensuite par ses troisième à sixième questions sur la conformité de ce régime avec les dispositions consacrées à ces régimes, prévues aux articles 9 et 10 de la directive 2006/123. En particulier, la troisième et la quatrième question concernent la justification et la proportionnalité des règles en cause. Par la cinquième et la sixième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si ces règles remplissent les autres conditions d'octroi de l'autorisation prévues à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123.

30. La structure des présentes conclusions suit la logique des problèmes juridiques identifiés par la juridiction de renvoi. J'examinerai d'abord si la directive 2006/123 est applicable aux cas d'espèce (A) et je déterminerai les dispositions pertinentes (B). J'examinerai ensuite la question de la compatibilité du régime d'autorisation litigieux, tant en ce qui concerne son établissement que les conditions spécifiques qui y sont prévues, avec les différentes conditions qui découlent de l'article 9, paragraphe 1, et de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123 (C).

31. Avant de procéder à cette analyse, il convient de clarifier l'objet de l'ensemble de l'analyse. L'analyse doit-elle être effectuée au regard de la réglementation nationale (reproduite ci-dessus aux points 13 à 19 des présentes conclusions), de la réglementation municipale de la ville de Paris (point 20 ci-dessus), ou des deux réglementations lues en combinaison ?

32. Certes, la juridiction de renvoi pose ses questions seulement par rapport à la réglementation nationale qui soumet la location, de manière répétée et pour de courtes durées, d'un local meublé à usage d'habitation à l'autorisation de l'autorité ou du maire compétent (4). Toutefois, la réglementation nationale détermine uniquement le cadre général dans lequel s'inscrivent ces autorisations. Elle habilite les conseils municipaux à adopter des règles afin de développer ce cadre (5).

33. Dans l'exercice de ces compétences, la ville de Paris a adopté des règles spécifiques, énoncées dans les règlements municipaux, fixant les conditions d'octroi des autorisations et déterminant les exigences de compensation. Dans une certaine mesure, c'est la réglementation municipale qui confère un contenu concret au cadre national général. En termes pratiques, la réglementation municipale est également pertinente dans le contexte français puisque l'argent généré par les amendes infligées pour la location sans autorisation d'un logement meublé pour des séjours de courte durée semble être versé, dans sa totalité, au budget de la commune où les locaux sont situés.

34. À travers la directive 2006/123, le législateur de l'Union a reconnu l'importance de la prise en compte des dispositions *locales* en ce qui concerne les autorités compétentes délivrant des autorisations, de deux manières au moins. Premièrement, le cadre d'analyse même découlant de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123 exige que soient examinés des régimes d'autorisation *spécifiques*, à savoir, selon le cas, des régimes tels que précisés par les dispositions locales et nationales (6). Deuxièmement, l'article 10, paragraphe 7, de la directive 2006/123 indique clairement que les conditions d'octroi d'une autorisation ne doivent pas remettre en cause la répartition des compétences locales ou régionales des autorités de l'État membre compétentes pour délivrer les autorisations.

35. En résumé, le régime d'autorisation en cause en l'espèce est constitué d'un ensemble de règles nationales *et* municipales. Pour apprécier la compatibilité d'un tel paquet législatif avec le droit de l'Union, il convient d'examiner l'intégralité de son contenu et non ses seuls niveaux individuels. En effet, toute personne qui souhaiterait fournir des services à Paris l'examinerait sous cet angle, puisqu'elle serait logiquement soumise aux deux niveaux de réglementation et non pas uniquement à la réglementation nationale. Cette approche est également adoptée dans les présentes conclusions.

A. *L'applicabilité de la directive 2006/123*

36. La directive 2006/123 s'applique-t-elle à la location à titre onéreux, même à titre non professionnel, de manière répétée et pour de courtes durées, d'un local meublé et à usage d'habitation ne constituant pas la résidence principale du loueur, à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile ?

37. Tous les participants à la procédure sont d'avis que la directive 2006/123 est applicable en l'espèce, à l'exception du gouvernement allemand et de l'Irlande.

38. Selon le gouvernement allemand, l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation ne régit pas un service, mais le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation. Cette disposition s'applique non seulement aux prestataires qui souhaitent louer leurs locaux pour de courts séjours à une clientèle de passage, mais à toute personne cherchant à modifier la destination de locaux d'habitation. Un tel changement d'usage pourrait consister, par exemple, en l'utilisation des locaux en tant que logement pour des sans-abris ou pour des réfugiés. Ces activités sont expressément exclues du champ d'application de la directive par les considérants 9 et 27 ainsi que par l'article 2, paragraphe 2, sous j). Il devrait en aller de même des mesures relatives au changement d'usage visant à garantir une disponibilité suffisante de logements abordables.

39. Selon l'Irlande, le code de la construction et de l'habitation contient des règles régissant le développement et l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne les locaux d'habitation. L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit des règles détaillées concernant le changement d'usage et les usages mixtes en matière de locaux d'habitation. Au vu du considérant 9 de la directive 2006/123, qui énonce que la directive ne s'applique pas à « la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, [ou] les normes en matière de construction », cette directive ne s'applique pas à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. L'objectif des règles françaises est de lutter contre la pénurie de logements destinés à la location, qui constitue un objectif important de politique sociale, en réglementant de manière efficace le développement du territoire et l'aménagement des zones urbaines, et non pas d'affecter l'accès à une certaine activité ou son exercice.

40. À mon avis, l'offre de services de location de courte durée contre rémunération est une prestation de nature clairement économique. L'obtention d'un changement d'usage de locaux d'habitation est tout simplement une exigence qui affecte l'accès à la fourniture de ce service particulier.

41. Il est assez clair que, compte tenu de l'activité en cause, aucune des exonérations prévues à l'article 2, paragraphes 2 et 3, de la directive 2006/123 ne trouve à s'appliquer.

42. L'article 2, paragraphe 2, sous j), de la directive 2006/123 qui exclut les services sociaux relatifs au logement social, mentionnés par le gouvernement allemand, n'est manifestement pas applicable en l'espèce. L'argument tiré du fait que les mêmes règles, auxquelles le propriétaire est tenu de se conformer pour utiliser les locaux à des fins économiques, pourraient éventuellement s'appliquer à des changements d'usage d'un bien à d'autres fins non économiques, telles que le logement social, est, au vu des faits évidents de la présente affaire, hautement spéculatif et n'appelle pas de développements détaillés.

43. De même, compte tenu du caractère lucratif de la contrepartie fournie en échange de la prestation (7), l'activité en cause ne peut clairement pas être qualifiée de service d'intérêt général non économique au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2006/123. Dès lors, cette exonération n'est pas non plus applicable.

44. Il semblerait plutôt que la location de logements, comme n'importe quel autre service dans le domaine touristique, était destinée à relever du champ d'application de la directive. Bien qu'il n'y ait pas de mention explicite en ce sens dans la directive 2006/123, le considérant 33 précise que les *services liés à l'immobilier* et les services aux consommateurs, tels que ceux *dans le domaine du tourisme*, sont également couverts par la directive. En outre, tout en n'étant certainement pas contraignant (8), le *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services »* de la Commission confirme également que les activités de location figurent parmi les activités qui peuvent être considérées comme des services (9).

45. L'autre argument avancé par le gouvernement allemand et en particulier par l'Irlande, en se référant au considérant 9, mérite une réflexion plus approfondie. Ce considérant indique que « [l]a présente directive s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité. Il s'ensuit qu'elle ne s'applique pas aux exigences telles que les règles de la circulation routière, la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, les normes en matière de construction, ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé. »

46. J'estime utile de reproduire ici l'intégralité du considérant 9. Les raisons pour lesquelles les arguments de l'Irlande et du gouvernement allemand ne sont pas convaincants apparaissent clairement à la lecture de l'ensemble du considérant, notamment de sa première phrase et de la seconde moitié de la seconde phrase.

47. En premier lieu, il convient de rappeler que le considérant 9 n'est qu'un considérant (10). Il n'existe pas de disposition normative correspondante dans la directive 2006/123 qui prévoirait une exemption par catégorie comparable à celles prévues à l'article 2, paragraphes 2 et 3, de la directive. À mon avis, un considérant ne saurait, à lui seul et sans disposition correspondante dans le corps de la directive, créer une nouvelle exemption par catégorie qui n'est reflétée nulle part ailleurs dans le dispositif de l'acte de l'Union (11).

48. En deuxième lieu, même si l'analyse ne devait pas s'arrêter là, ce qui, selon moi, peut et devrait être le cas, il pourrait être ajouté que, en tout état de cause, le considérant 9 porte sur un autre objet que celui lié à l'ajout d'une exonération au champ d'application de la directive dans un certain domaine.

49. Dans sa première phrase, le considérant 9 commence par confirmer la règle générale selon laquelle la directive s'applique à des exigences qui affectent l'accès à une activité de service. Ainsi, toute réglementation dans un domaine quelconque qui conditionne l'accès à un service, y compris les exigences relatives à un changement d'usage d'un bien immobilier, relève du champ d'application de la directive. Il existe cependant une restriction : la directive s'applique « exclusivement » à ces exigences.

50. C'est la raison pour laquelle la seconde phrase commence par « [i]l s'ensuit que », et insère une énumération illustrative introduite par les termes « telles que ». Toutefois, loin d'ajouter des exemptions par catégorie, pour certains domaines, au champ d'application de la directive, cette partie de la seconde phrase ne fait que confirmer que les personnes souhaitant offrir des services ne peuvent pas s'opposer à un régime réglementaire d'application générale au motif qu'il entrave leur liberté illimitée de fournir des services. Ainsi, de tels prestataires ne peuvent pas demander à bénéficier d'un régime réglementaire spécial qui différerait de celui applicable à des « personnes agissant à titre privé », comme il est conclu dans le considérant.

51. En d'autres termes, le considérant 9 ne fait que réaffirmer que la directive 2006/123 ne doit pas avoir d'incidence sur des règles d'application générale qui ne régissent pas spécifiquement les services et qui s'appliquent à tout le monde, tant aux particuliers qu'aux prestataires de services. Cette garantie s'applique à n'importe quelle réglementation. C'est également la raison pour laquelle, en toute logique, cette énumération est uniquement illustrative et commence par « telles que » et pourrait également inclure d'autres domaines (12), par exemple des normes environnementales ou des règles relatives à la sécurité alimentaire. Enfin, c'est également la raison pour laquelle il n'existe pas de disposition correspondante dans les articles du dispositif de la directive reflétant le contenu du considérant 9 : ce considérant n'a jamais été conçu comme visant à exclure un (ou des) domaine(s) spécifique(s) du champ d'application de la directive. Il était simplement destiné à garantir que les dispositions de la directive ne peuvent pas être utilisées de manière à porter atteinte à, ou à vider de sa substance, une réglementation d'application générale dans un État membre.

52. Lors de l'audience, la Commission a mentionné, comme exemple de l'objectif visé par le considérant 9, une contestation hypothétique que pourrait faire valoir un conducteur, originaire d'un pays où les véhicules circulent sur le côté droit de la route, contre la règle de circulation nationale d'un État membre où les véhicules circulent à gauche, comme constituant une exigence limitant son accès à la prestation de services dans un autre État membre. Sans vouloir entrer dans le débat passionné concernant le point de savoir dans quelle mesure l'article 56 TFUE ou la directive 2006/123 pourraient effectivement s'appliquer aux services de transport, l'exemple donné est assez parlant. Plusieurs autres exemples peuvent être envisagés : un prestataire de services potentiel qui contesterait des plans d'aménagement ou d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire ; des contestations à l'encontre de la manière dont les déclarations fiscales doivent être remplies ; les modalités d'administration des registres des casiers judiciaires ou les modalités d'adoption des normes environnementales en matière d'émissions et de pollution, etc. Les règles nationales qui figurent dans l'une de ces réglementations d'application générale pourraient toujours être contestées par le même argument, à savoir que l'existence même de ces règles constitue une restriction à une libre prestation de services illimitée.

53. Comme indiqué au considérant 9, c'est justement ce qui était censé être exclu. Les dénominateurs communs à tous ces exemples sont l'éloignement et l'instrumentalité. Les règles régissant (l'accès à) un service relèvent du champ d'application de la directive, tandis que des règles d'application générale ne faisant aucune distinction entre les prestataires et les autres personnes n'en relèvent pas. Ainsi que le confirme la première phrase du considérant 9, les exigences liées aux conditions d'accès à la fourniture d'un service sont clairement incluses, *peu importe le domaine du droit* dont elles peuvent émaner.

54. Cette logique est très différente de l'argumentation avancée par l'Irlande et le gouvernement allemand qui suggèrent, en substance, d'interpréter l'expression « la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales » comme constituant une autre exemption par catégorie au champ d'application de la directive. Dès lors, toute réglementation nationale relative au développement du territoire ou à l'aménagement des zones urbaines et rurales ne pourrait jamais relever du champ d'application de la directive. Ce n'est pas le cas, et cela ne saurait l'être.

55. En troisième lieu, dans le même ordre d'idées, la distinction entre les règles relatives à la propriété des biens sur laquelle est fondé le considérant 9, selon qu'elles réglementent ou affectent spécifiquement l'accès à une activité de service ou son exercice, a déjà été abordée par la Cour dans l'arrêt X et Visser (13).

56. L'affaire Visser (C-31/16) portait sur des règles contenues dans un plan d'occupation des sols interdisant l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville d'une commune néerlandaise. Dans ce contexte, dans le cadre de l'évaluation du plan d'occupation des sols, la Cour s'est focalisée sur l'activité économique en cause plutôt que sur la nature du plan lui-même en tant que mesure d'aménagement des zones urbaines et de développement du territoire. La Cour a notamment relevé que « les règles en cause au principal, même si elles visent [...] à préserver la viabilité du centre-ville de [cette] commune [...] et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire, n'en ont pas moins pour objet spécifique de déterminer les zones géographiques où

certaines activités de commerce de détail peuvent s'implanter » (14). Compte tenu de ces considérations, la Cour a conclu que ces règles s'adressaient aux seules personnes qui envisageaient de développer ces activités dans ces zones géographiques, à l'exclusion des personnes agissant à titre privé.

57. Il résulte de l'arrêt Visser que, lorsqu'elle est amenée à examiner des règles relatives à la propriété des biens, si ces biens sont utilisés à des fins de rentabilité, la Cour opère une distinction entre l'*objet spécifique* et l'*objectif* général de la réglementation en cause. Le fait que l'objectif (principal) porte essentiellement sur l'aménagement de zones urbaines n'exclut pas que ces règles puissent relever de la directive 2006/123 si leur objet spécifique est une activité économique. Conformément au considérant 9, la directive 2006/123 est bien applicable à des règles qui réglementent ou affectent spécifiquement l'accès à une activité de service ou son exercice (15).

58. Il ressort ainsi clairement de l'arrêt Visser que les règles relatives à l'utilisation d'un bien foncier relèvent du champ d'application de la directive 2006/123 dans la mesure où elles ont trait à des activités économiques, et qu'elles ont ainsi une incidence sur l'accès au marché des services ou sur l'exercice d'une activité de service (16).

59. Dans la présente affaire, tout comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Visser, la réglementation litigieuse a également une double nature. Elle fait partie d'un ensemble de règles soumettant à autorisation le « changement d'usage » d'un bien destiné à l'habitation, ce qui suggère un lien étroit avec le développement du territoire ou l'aménagement des zones urbaines. Toutefois, ces règles sont également essentielles pour l'accès à une activité de service donnée et son exercice.

60. En quatrième et dernier lieu, la présente affaire présente toutefois une particularité qui la distingue de l'arrêt Visser, et qui reflète peut-être, bien que de manière différente, les réserves émises par le gouvernement allemand et l'Irlande. Dans l'arrêt Visser, bien qu'indistinctement applicable, on pourrait dire que la réglementation visait, en raison de sa nature, un groupe spécial de prestataires. En effet, l'activité économique visée par le plan d'occupation des sols en cause n'aurait raisonnablement pu être exercée que par un groupe spécifique et dédié de prestataires de services.

61. En l'espèce, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Visser, il n'existe pas de groupe (professionnel) de prestataires de services distinct. De même qu'il n'existe pas de groupe de destinataires de services clairement circonscrit. Les deux groupes sont des non professionnels.

62. À cet égard, j'aurais tendance à admettre que le régime de changement d'usage d'un bien est, d'une certaine manière, indistinctement applicable à tout changement d'usage d'un bien, et ne se limite pas nécessairement à la location meublée de courte durée. Cependant, c'est en partie en raison de la nature même de l'économie collaborative, où la frontière entre prestataires professionnels et non professionnels a disparu (17). Dans un tel environnement, une telle activité ne pourra bien souvent être effectivement réglementée que par des règles d'application générale. En d'autres termes, si tout un chacun est un prestataire de services, alors un critère qui prévoit que les seules règles qui sont couvertes sont celles qui visent spécifiquement une activité de service (et non celles applicables à toutes les autres personnes agissant à titre privé) perd en grande partie sa capacité à distinguer.

63. En résumé, il suffit que les règles d'application générale, quelle que soit leur nature, réglementent ou affectent l'accès à la fourniture d'un service, ce qui nous fait revenir à l'affirmation élémentaire figurant dans la première phrase du considérant 9. C'est clairement le cas en l'espèce, où le législateur national a décidé que l'approbation du changement d'usage d'un bien constituait la condition essentielle de l'accès à un certain type de service manifestement économique : la location meublée de courte durée. Par conséquent, selon moi, toute réglementation nationale de ce type relève clairement du champ d'application de la directive 2006/123.

B. Les dispositions pertinentes de la directive 2006/123

1. Régime d'autorisation ou exigence

64. Par la deuxième question, la juridiction de renvoi demande en substance quelles sont les dispositions de la directive 2006/123 qui devraient s'appliquer dans l'affaire au principal : dans le chapitre III, s'agit-il de la section 1 (articles 9 à 13) en matière d'autorisations, qui porte sur les régimes d'autorisations et les conditions pertinentes, ou de la section 2 (articles 14 et 15) sur les exigences interdites ou celles soumises à évaluation ?

65. L'article 4, point 6, de la directive 2006/123 définit un *régime d'autorisation* comme « toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ».

66. L'article 4, point 7, de la directive 2006/123 définit la notion d'*exigence* » comme « toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles ».

67. Les régimes d'autorisation et les exigences imposés par les États membres ont en commun le fait qu'ils sont, en principe, tous deux interdits par la directive 2006/123 – ou par les traités (18) – ces régimes ou exigences étant supposés restreindre l'accès à une activité de service ou son exercice. Toutefois, ils diffèrent quant à la nature de la restriction en cause.

68. Il est possible qu'un régime d'autorisation implique la délivrance d'une *décision individuelle ex ante* à un demandeur, sous la forme, comme l'a déclaré la Cour dans l'arrêt Visser, d'« un acte formel obtenu à l'issue d'une démarche que ces prestataires auraient été tenus d'effectuer » afin de développer leurs activités économiques (19). Il peut s'agir, par exemple, d'une autorisation demandée par une personne afin d'effectuer un transport de passagers par voie d'eau, ou pour exploiter une maison de prostitution en vitrine (20), une concession d'une zone domaniale octroyée par les autorités publiques à des fins récréatives (21), une autorisation pour le stockage d'articles pyrotechniques destinés au commerce de détail (22), ou une habilitation à conférer certains grades universitaires (23).

69. En revanche, l'existence d'une *exigence* ne nécessite pas une décision individuelle ex ante octroyant un droit subjectif. Une exigence est une règle générale et impersonnelle qui existe et s'applique à tous les prestataires de services, indépendamment de toute action entreprise ou de toute procédure suivie en vue d'obtenir le type de décision individuelle demandée, laquelle autorise l'activité envisagée. Ainsi, il peut s'agir, comme dans l'arrêt Visser, d'une interdiction, contenue dans un plan d'occupation des sols approuvé par le conseil municipal d'une commune, d'exercer une activité de commerce de détail de produits dans une certaine zone de cette ville (24), ainsi que toute autre règle ou limitation générale applicable ex lege à un certain type d'activité de service.

70. S'agissant des affaires en cause, il convient de souligner d'emblée que le chapitre III de la directive 2006/123, qui contient les dispositions relatives aux régimes d'autorisation et aux exigences pertinentes, est applicable aux situations factuelles en cause au principal en dépit de l'absence d'élément transfrontalier. En effet, selon la Cour, les dispositions du chapitre III s'appliquent également aux situations purement internes (25).

71. S'agissant des dispositions du chapitre III spécifiquement applicables aux présentes affaires, il est tout à fait clair que la réglementation en cause constitue un régime d'autorisation, et non pas une exigence. Les propriétaires de biens qui souhaiteraient louer leurs locaux meublés pour de courtes durées doivent se conformer à une procédure administrative visant à obtenir du maire, sous réserve du respect de certaines conditions, une autorisation administrative formelle. Cette autorisation leur permet d'offrir leurs locaux à la location sur le marché des locaux meublés de courte durée, autrement dit, d'exercer une activité de services.

72. Par conséquent, la réglementation nationale, ainsi que les règlements d'application municipaux en cause, constituent un régime d'autorisation au sens de l'article 4, point 6, de la directive 2006/123. Il s'ensuit qu'il y a lieu d'examiner les présentes affaires sous l'angle de la section 1 du chapitre III relative aux autorisations, en particulier des articles 9 et 10.

2. Les articles 9 et 10 en tant que cadre d'analyse

73. La troisième et la quatrième question portent sur l'article 9, paragraphe 1, tandis que la cinquième et la sixième question se concentrent sur l'article 10, paragraphe 2. Pour répondre à ces questions, il convient de déterminer la portée des articles 9 et 10 ainsi que le rapport entre eux.

74. L'article 9, paragraphe 1, de la directive 2006/123 interdit aux États membres de subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation, sauf si a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ; b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, et c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante.

75. L'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123, quant à lui, précise les critères sur lesquels les régimes d'autorisation doivent reposer, afin d'éviter que les autorités compétentes n'exercent de manière arbitraire leur pouvoir d'appréciation. Les critères doivent être a) non discriminatoires ; b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ; c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général ; d) clairs et non ambigus ; e) objectifs ; f) rendus publics à l'avance, et g) transparents et accessibles.

76. Parmi les participants à la procédure devant la Cour ayant explicitement pris position sur la portée de l'article 9, paragraphe 1, et de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123, les gouvernements français, allemand et espagnol soutiennent, en substance, que l'article 10 s'applique au niveau municipal (délibérations du conseil municipal), par opposition aux dispositions nationales qui autorisent l'adoption de mesures au niveau municipal. Par conséquent, seules les premières doivent être examinées à la lumière des critères énoncés à l'article 10, paragraphe 2.

77. Selon l'Irlande et la Commission, si l'article 9 concerne la légalité d'un régime d'autorisation, l'article 10 renvoie aux conditions qui doivent être remplies pour obtenir une telle autorisation dans le cadre d'un régime d'autorisation qui est lui-même justifié (à savoir, l'application individuelle de ce régime). Dès lors que les requérants n'ont pas demandé une autorisation dans le cadre des affaires au principal, l'article 10 n'est pas pertinent pour statuer dans les présents litiges.

78. Le gouvernement néerlandais soutient, quant à lui, que l'article 9 s'applique au régime d'autorisation lui-même, tandis que l'article 10 concerne les conditions d'autorisation individuelles, normalement locales. Toutefois, dès lors qu'ils fixent tous deux les conditions d'autorisation, la réglementation nationale et les règlements municipaux doivent être appréciés au regard de l'article 10.

79. Je suppose qu'une partie de l'incertitude concernant ces questions est due au fait que, comme je l'ai déjà exposé ci-dessus, l'origine des règles est scindée entre deux niveaux de gouvernance et la juridiction de renvoi a posé ses questions au regard du seul niveau national de la réglementation (26), tout en invoquant plusieurs dispositions de la directive 2006/123.

80. En outre, il existe effectivement un certain recoupement matériel entre l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123. J'admets que, bien qu'il soit possible d'identifier une différence abstraite et conceptuelle entre les deux articles, lorsqu'on se concentre sur les détails, et surtout, lorsqu'on examine les critères séparément ou les conditions individuelles au sein d'un régime d'autorisation, la frontière entre ces articles devient quelque peu floue.

81. Toutefois, ces concessions faites, je suggérerais que l'article 9 vise un *stade* de la procédure d'autorisation qui est *différent* de celui visé à l'article 10. L'article 9 porte sur la question de savoir s'il peut en réalité y avoir un régime d'autorisation pour un type de service (27). L'article 10 vise un stade supplémentaire. Une fois que le critère de l'article 9 est satisfait et que la nécessité d'un régime d'autorisation a été établie, l'article 10 se focalise sur les critères spécifiques qu'un régime d'autorisation concret doit respecter. L'article 10 indique clairement qu'un régime d'autorisation devrait être conçu de manière à remplir l'ensemble des sept critères énoncés à son paragraphe 2 (28). Le fait que « [l]es régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères » confirme que l'article 10 concerne principalement la manière spécifique dont les régimes d'autorisation sont conçus. Ces régimes doivent être organisés en amont de manière à ce que, lorsqu'elles statuent sur des demandes d'autorisation individuelles en aval, les autorités compétentes n'exercent pas leur pouvoir d'appréciation de manière arbitraire, comme l'exige l'article 10, paragraphe 1.

82. En résumé, la question posée au titre de l'article 9 est la suivante : « est-il nécessaire d'avoir un régime d'autorisation pour ce type d'activité de service » ? Tandis que la question posée au titre de l'article 10 est la suivante : « quels critères et conditions relèvent d'un tel régime d'autorisation » ?

83. Compte tenu de cette répartition des tâches entre ces deux articles, la question de l'origine de la réglementation (nationale, régionale ou locale) est sans importance. Il est probable que, en pratique, s'agissant de la réglementation dans les États membres, le niveau supérieur de gouvernance fixera le cadre global (y compris la déclaration en premier lieu de la nécessité d'un régime d'autorisation), les niveaux de gouvernance inférieurs ou locaux étant chargés de préciser les détails ou de les adapter au niveau local (y compris les conditions détaillées ou supplémentaires du régime d'autorisation).

84. Cette répartition des tâches est logique. Cependant, elle dépend aussi entièrement des circonstances. Il ne saurait être complètement exclu que l'article 9 puisse s'appliquer à une réglementation d'origine locale, tandis que l'article 10 pourrait s'appliquer à une réglementation d'origine nationale (29). La question essentielle est celle du contenu de la réglementation, et non pas de son origine.

85. Dans le cadre de la présente affaire, la question de la nécessité même d'un régime d'autorisation doit être examinée au regard des trois conditions énumérées à l'article 9, paragraphe 1. Toutefois, les conditions spécifiques dans lesquelles une telle autorisation sera délivrée, dont notamment la compensation telle que conçue par la ville de Paris, doivent être appréciées au regard des critères énoncés à l'article 10, paragraphe 2.

C. La compatibilité du régime d'autorisation avec la directive 2006/123

86. Dans cette partie des présentes conclusions, j'examinerai les raisons impérieuses d'intérêt général qui ont été avancées pour justifier le régime d'autorisation (1), avant d'aborder la question essentielle de la proportionnalité (2). Je conclurai par plusieurs remarques sur les autres conditions auxquelles doivent répondre les régimes d'autorisation au titre de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123 (3).

87. Toutefois, avant cela, il est utile de rappeler le contexte global dans lequel s'inscrivent les présentes affaires. Deux droits tirés de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») sont particulièrement pertinents dans ce contexte : l'article 16 (liberté d'entreprise) et l'article 17 (droit de propriété).

88. Il est de jurisprudence constante que la protection conférée par l'article 16 de la Charte comporte la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale (30). La liberté d'entreprise ne constitue pas une prérogative absolue, mais doit être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société (31). Ainsi, la liberté d'entreprise peut être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique. En général, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés

et, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (32).

89. L'article 17 de la Charte constitue une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (33). Toutefois, le droit de propriété consacré par cet article ne présente pas non plus un caractère absolu et son exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt généraux poursuivis par l'Union (34).

90. Conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, lors de l'interprétation de l'article 17, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH ») doit être prise en compte en tant que seuil de protection minimale (35).

91. À cet égard, l'article 1^{er}, second alinéa, du protocole additionnel n° 1 à la CEDH permet aux États de *réglementer l'usage des biens* conformément à l'intérêt général. Tel est d'autant plus le cas dans le domaine du logement, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, dans la mise en œuvre de telles politiques, le législateur *doit jouir d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public appelant une réglementation que sur le choix des modalités d'application de cette dernière*. Toutefois, une ingérence doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. *L'existence éventuelle de solutions de rechange ne rend pas à elle seule injustifiée la législation en cause*. Néanmoins, cette législation ne doit pas faire peser sur les propriétaires une charge disproportionnée et excessive qui pourrait la soustraire à la marge d'appréciation de l'État (36).

92. Je souhaite souligner trois points qui sont, à mon sens, déterminants pour l'ensemble de l'analyse de compatibilité qui suit, tant en ce qui concerne l'identification d'une raison impérieuse d'intérêt général qu'en ce qui concerne (en particulier) l'examen de la proportionnalité.

93. En premier lieu, bien qu'ils soient appréciés, compte tenu de la structure des affaires soumises à la Cour, sous l'angle de la directive 2006/123 et de la liberté d'établissement, ni la liberté d'entreprise ni le droit de propriété n'ont de caractère absolu. Bien au contraire, ils peuvent tous deux être limités. En particulier, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme déjà citée fait preuve d'un grand degré de sagesse dans l'adoption d'une approche particulièrement légère à l'égard de mesures nationales qui concernent uniquement le *contrôle de l'usage* de biens (immeubles). En d'autres termes, pour autant que le contrôle de l'usage ne soit pas une limitation à ce point sévère qu'elle constitue de fait une expropriation ou une dépréciation dissimulées de l'immeuble, des limitations même considérables de ces droits sont admises.

94. Deuxièmement, cela se traduit par l'intensité du contrôle. À mon avis, à ces deux stades – l'identification d'une raison impérieuse d'ordre public et, en particulier, la proportionnalité – plusieurs solutions sont envisageables. La seule solution proportionnée ne sera pas nécessairement celle qui est la moins lourde pour le propriétaire du bien. Il ne s'agit là que de l'un des éléments à prendre en compte dans une équation plutôt complexe. Au lieu d'une seule solution, il existe une série de solutions envisageables qui rempliraient le critère de proportionnalité : non pas un seul résultat inévitable, mais plutôt un éventail, une zone de solutions envisageables, comportant une série de résultats qui peuvent tous être considérés comme proportionnés.

95. Troisièmement, il existe un degré de complexité supplémentaire en ce qui concerne l'équilibre global à atteindre dans les cas où la liberté d'entreprise n'est pas limitée de la même manière pour chacun, au nom d'un intérêt social ou collectif. Dans une telle hypothèse, certaines personnes ont le droit d'exercer librement les activités qu'elles souhaitent exercer, alors que d'autres non. Les droits et les intérêts de personnes souhaitant fournir certains services sont mis en balance avec (et éventuellement limités par) non seulement les intérêts sociaux de la collectivité, mais également, de manière horizontale, avec exactement les mêmes droits d'autres personnes. La libre prestation de services d'une personne entre ainsi en concurrence avec les intérêts d'autres personnes souhaitant fournir exactement le même service. Dans un monde où les ressources, les capacités et les autorisations sont rares, le prix à payer pour fournir l'accès à une personne pourra souvent être celui de refuser ce même accès à son voisin.

1. Raison impérieuse d'intérêt général

96. Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, sous b), de la directive 2006/123, la nécessité d'un régime d'autorisation doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. L'article 10, paragraphe 2, sous b), exige que les critères sur lesquels repose un régime d'autorisation soient eux-mêmes justifiés par une telle raison impérieuse. Compte tenu du fait que ces deux dispositions utilisent exactement le même libellé à cet égard, je suis d'avis que l'existence d'un intérêt public acceptable peut être examinée conjointement à ces deux fins : la nécessité d'établir un régime d'autorisation au titre de l'article 9, ainsi que les critères qu'il comprend au titre de l'article 10.

97. Les requérants estiment qu'il n'existe pas de raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier les dispositions litigieuses. Les autres participants à la procédure devant la Cour ont fait état de plusieurs justifications possibles, à savoir la lutte contre une pénurie de logements, l'offre de logements abordables et suffisants, la politique du logement social, la protection de l'environnement urbain, résister aux pressions sur les terrains, la protection des consommateurs, l'efficacité des contrôles fiscaux, la loyauté des transactions commerciales et la protection des destinataires de services d'hébergement.

98. Selon la ville de Paris et le gouvernement français, les dispositions litigieuses ont principalement pour objectif de lutter contre la pénurie de logements (et, à cet égard, l'augmentation des prix) dans certains lieux (généralement les hauts lieux touristiques), lesquels sont dus, au moins en partie, au fait que les propriétaires ont tendance à préférer louer leurs locaux d'habitation pour des courtes durées plutôt que des longues durées (37).

99. Sans vouloir juger ou écarter d'une quelconque manière l'un des autres objectifs proposés au cours de la présente procédure, c'est sans hésitation que je reconnais que la lutte contre une pénurie structurelle de logements, d'une part, et la protection de l'environnement urbain, d'autre part, peuvent effectivement être avancées pour justifier, ensemble ou séparément, tant l'instauration du régime d'autorisation, au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous b), que sa forme concrète et les conditions qu'il contient, au titre de l'article 10, paragraphe 2, sous b).

100. L'article 4, point 8, de la directive 2006/123 reconnaît explicitement la protection de l'environnement urbain et les objectifs de politique sociale comme des raisons impérieuses d'intérêt général. Ces objectifs sont déjà formulés de manière tellement large qu'ils peuvent certainement englober des buts plus spécifiques qui relèvent de ces objectifs.

101. Par ailleurs, le considérant 40 de la directive 2006/123 précise que la notion de « raisons impérieuses d'intérêt général » a été développée par la Cour et « est susceptible d'évoluer encore ». À cet égard, bien que dans le contexte de la libre circulation des capitaux, la Cour a retenu plusieurs justifications possibles qui sont pertinentes pour les présents litiges. En particulier, elle a explicitement admis des raisons liées à la politique du logement afin de lutter contre plusieurs types de pressions foncières (38). La Cour a également admis des obligations visant à garantir une offre de logements suffisante pour certaines catégories de la population locale ou pour les moins fortunés (39) ainsi que des dispositions nationales visant à maintenir la viabilité du centre-ville d'une commune dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire (40). La Cour a déjà tenu compte de « certaines spécificités caractérisant la situation du marché national en cause dans le litige au principal, telles qu'une pénurie structurelle de logements et une densité de population particulièrement élevée » (41).

102. Le fait que l'admission des objectifs visant à lutter contre une pénurie structurelle de logements et de protection de l'environnement urbain est

suffisamment étayée dans la jurisprudence de la Cour n'enlève rien au fait que ces deux objectifs sont également justifiés indépendamment de l'existence d'une telle jurisprudence. Comme il a déjà été indiqué, la catégorie des « raisons impérieuses d'intérêt général », comme toute autre catégorie d'« objectifs légitimes », n'est pas une liste statique et fermée. Dans le cadre de la directive 2006/123, l'article 4, point 8, ne contient clairement qu'un échantillon d'exemples, précédé des termes « qui incluent ».

103. En résumé, lutter contre une pénurie de logements et chercher à garantir la disponibilité de logements suffisants (destinés à la location de longue durée) et abordables (en particulier dans les grandes villes), ainsi que la protection de l'environnement urbain, constituent des justifications valables pour l'établissement de régimes d'autorisation en général fondés sur une politique sociale. De telles raisons peuvent également être invoquées afin de justifier les critères prévus par un régime d'autorisation.

104. Toutefois, dès lors qu'aussi bien le gouvernement français que la ville de Paris ont invoqué principalement l'objectif visant à lutter contre la pénurie de logements (destinés à la location de longue durée) dans certaines zones pour justifier tant la nécessité d'introduire le régime d'autorisation en tant que tel que ses conditions individuelles, notamment la compensation litigieuse dans la ville de Paris, j'examinerai maintenant la proportionnalité des moyens choisis au regard de cet objectif particulier.

2. La proportionnalité

105. Au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 2006/123, l'instauration d'un régime d'autorisation est légale si l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle. Aux termes de l'article 10, paragraphe 2, sous c), les conditions ou les critères d'octroi de l'autorisation doivent être proportionnels à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

106. Les requérants font valoir que le régime d'autorisation en cause n'est pas apte à réaliser l'objectif visant à lutter contre la pénurie de logements dans la mesure où il ne dissuade pas nécessairement les propriétaires d'offrir leurs biens en tant que locations meublées de courte durée. Les requérants sont d'avis que, à Paris, le mécanisme de compensation est trop restrictif et rend difficile, voire impossible, la location de locaux meublés aux touristes. Des mécanismes juridiques moins contraignants auraient pu être envisagés, tels que la mise en place d'une taxe. La ville de Paris est d'avis qu'aucune mesure moins contraignante ne pouvait atteindre l'objectif poursuivi, qu'il s'agisse d'un système déclaratif ou d'une limitation du nombre de nuitées durant lesquelles des locaux meublés peuvent être loués pour des courtes durées.

107. Les gouvernements des États membres ayant pris position sur la proportionnalité sont d'avis que les dispositions en cause sont appropriées et proportionnées.

108. La Commission estime que la juridiction de renvoi n'a pas fourni d'éléments suffisants pour apprécier le caractère proportionné de la réglementation (nationale) en cause. Toutefois, certains éléments suggèrent que ces dispositions pourraient en réalité être proportionnées, tels que l'exclusion de leur champ d'application de la résidence principale des propriétaires, le mécanisme de compensation, une mise en œuvre au niveau municipal et la possibilité d'introduire des autorisations temporaires.

109. La proportionnalité implique que les mesures en cause soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et que d'autres mesures moins contraignantes ne permettent pas d'atteindre le même résultat (42).

110. Selon moi, si l'instauration du régime d'autorisation au titre de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2006/123 est proportionnée, la proportionnalité de l'obligation de compensation, en tant que condition essentielle de l'octroi de l'autorisation, est un peu plus contestable au regard de l'article 10, paragraphe 2.

a) La proportionnalité de la nécessité d'obtenir une autorisation au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous c)

111. Premièrement, comme il est expressément énoncé à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 2006/123, un régime d'autorisation est généralement proportionnel lorsque des contrôles a posteriori ne suffisent pas pour atteindre l'objectif poursuivi.

112. Deuxièmement, pour être proportionnel, la détermination de la nécessité d'un régime d'autorisation devrait être fondée sur des données spécifiques concernant le marché du logement dans les communes où il est envisagé d'instaurer un tel régime. La Commission a indiqué lors de l'audience que les régimes nationaux devraient être fondés sur des éléments spécifiques liés à la situation du marché du logement. Je partage ce point de vue. Toutefois, sans vouloir minimiser la pertinence de tels éléments de preuve en ce qui concerne les arrangements nationaux, ces éléments de preuve sont essentiels au niveau local, aux fins précisément de parvenir à une solution proportionnelle compte tenu des circonstances locales spécifiques.

113. Troisièmement, les régimes d'autorisation doivent être équitables et ouverts à tous en termes d'accès au marché du logement destiné à la location de courte durée. Ainsi que l'exige l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/123, le régime d'autorisation ne peut pas être discriminatoire. La discrimination en raison de la nationalité (43) ne constitue pas la seule forme de discrimination qui est exclue. Le fait que la directive s'applique à des situations purement internes (au sein du chapitre III) laisse entendre que les critères de non-discrimination s'appliquent plus largement à d'autres motifs, tels que ceux mentionnés à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte.

114. Dans ce contexte, je ne vois rien qui serait de nature à remettre en cause la nécessité même d'instaurer un régime d'autorisation, compte tenu de l'objectif déclaré de lutter contre une pénurie de logements et de préserver le marché du logement destiné à la location de longue durée.

115. Premièrement, si l'objectif est de maintenir la disponibilité de certains biens ou services sur un marché donné (logements destinés à la location de longue durée), un contrôle a posteriori, à la date duquel il sera inévitablement constaté que ces biens ou services ont quitté ce marché pour se déplacer vers un autre marché apparemment plus lucratif (logements destinés à la location de courte durée), serait certainement tout sauf efficace. Ainsi, si le but est de réglementer ou d'empêcher la sortie du marché, les autorisations de sortie ex ante sont inévitables.

116. Deuxièmement, même s'il peut y avoir un désaccord sur les conséquences à tirer des données compilées par le gouvernement français et la ville de Paris, l'existence d'un problème est indéniable. La République française a conçu une solution à ce problème qui, en ce qui concerne la nécessité de soumettre les propriétaires de biens à un régime d'autorisation, a incorporé la proportionnalité dans sa conception. Il comporte plusieurs mécanismes de flexibilité. En particulier, son champ d'application territorial est limité aux communes de plus de 200 000 habitants (44) et une autorisation n'est pas requise pour la location d'une résidence principale (45). En outre, il semblerait que les communes peuvent également instaurer un régime d'autorisation temporaire, qui ne peut pas être subordonné à une compensation, permettant à des personnes physiques de louer des locaux d'habitation pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile.

117. Troisièmement, il n'a nullement été suggéré que seuls certains propriétaires de biens seraient soumis au régime d'autorisation, rendant ainsi le régime d'autorisation en lui-même discriminatoire. Le régime d'autorisation est applicable à toute personne qui souhaite offrir une location de courte durée à Paris.

118. Certes, outre l'instauration d'un régime d'autorisation, une série d'autres mesures pourraient certainement également contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi par la réglementation nationale. Une commune confrontée à une pénurie de logements de longue durée en raison de la location meublée de courte durée pourrait décider d'imposer une taxe aux propriétaires ou aux locataires en ce qui concerne les locaux loués pendant quelques jours ou semaines ; un plafonnement du nombre de nuitées par an ; ou une proportion maximale des locaux pouvant être loués pour de courtes durées, etc.

119. Toutefois, je ne suis pas certain que l'une ou l'autre de ces solutions puisse, par définition, être plus efficace qu'un simple régime d'autorisation ex ante. Si l'objectif est bien de limiter (ou de réorienter) l'offre et de conserver une quantité critique de logements pour le marché de la location de longue durée en refusant des autorisations de location de courte durée, alors qu'est-ce qui pourrait être plus efficace qu'un régime d'autorisation ? Taxer (sans doute fortement) le service non souhaité ? Une telle taxe risquerait d'être immédiatement contestée en tant que restriction (disproportionnée) en tant que telle. De plus, elle est susceptible de fausser également d'autres marchés, tout en ne résolvant pas le problème initial : une pénurie immédiate de logements destinés à la location de longue durée.

120. En résumé, les régimes d'autorisation constituent clairement un moyen autorisé par la directive 2006/123 (46). Dans le contexte spécifique des présentes affaires, je ne vois rien qui rendrait un régime d'autorisation disproportionné en lui-même. Enfin, de manière générale, à moins qu'il soit tout simplement impossible d'expliquer de façon rationnelle pourquoi un régime d'autorisation a été mis en place, ou qu'il soit clairement discriminatoire, un tel régime, notamment dans le domaine spécial des choix sociaux liés à la politique du logement, relève probablement clairement de l'éventail autorisé de résultats proportionnés (47).

b) Proportionnalité de l'obligation de compensation au titre de l'article 10, paragraphe 2

121. À titre liminaire, il convient de relever que, en termes structurels, les dispositions nationales relatives aux régimes d'autorisation permettent aux grandes villes françaises d'établir un régime d'autorisation proportionnel. Le fait qu'« une délibération du conseil municipal fixe les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations [...] au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements » (48) met en évidence les pouvoirs conférés au niveau local. L'obligation de prendre en compte les spécificités du marché du logement local est de nature à garantir l'adaptation de chaque régime d'autorisation aux circonstances locales, de sorte que, en théorie, il n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour lutter contre la pénurie de logements.

122. Cela étant, il est difficile d'apprécier concrètement la proportionnalité du régime d'autorisation spécifique en cause, et notamment des critères et des conditions sur lesquels repose ce régime au titre de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123.

123. Dans sa décision, la juridiction de renvoi se focalise sur les dispositions nationales, laissant de côté le niveau municipal. En outre, la décision de renvoi est, dans son ensemble, plutôt laconique quant à la quantité d'informations disponibles et au niveau de détail fourni. La Cour dispose de peu d'informations sur le fonctionnement des règles spécifiques de la ville de Paris. Elle est donc mal équipée pour déterminer si les critères prévus à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123 sont remplis.

124. Il appartient dès lors, à titre principal, à la juridiction de renvoi d'apprécier, compte tenu de la répartition des tâches entre la Cour et les juridictions nationales, la compatibilité des conditions d'autorisation prévues par le droit national avec l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123 (49). Les indications générales que la Cour peut fournir afin d'aider la juridiction de renvoi, tirées du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites et orales qui ont été soumises à la Cour (50) seront nécessairement à la mesure du niveau d'informations fournies par la juridiction de renvoi.

125. Parmi les conditions et critères éventuellement pertinents du régime d'autorisation, il y en a un(e) qui ressortait de manière relativement claire de la réglementation municipale de la ville de Paris : l'obligation de compensation. Il appartiendra à la juridiction de renvoi d'apprécier la compatibilité de cette obligation avec la directive 2006/123 de la manière dont elle a été concrètement édictée par la ville de Paris. Compte tenu des arguments présentés devant la Cour, il semble qu'une attention particulière devrait être accordée au respect de l'obligation de compensation avec l'article 10, paragraphe 2, sous c) (la proportionnalité), mais aussi avec l'article 10, paragraphe 2, sous a) (l'interdiction de discrimination).

126. Il semble ressortir des observations écrites des requérants et de la ville de Paris, ainsi que des débats qui se sont tenus lors de l'audience, que, à Paris, la compensation est *obligatoire* en vue d'obtenir l'autorisation de louer un hébergement meublé pour des séjours de courte durée. Sous réserve d'une vérification par la juridiction de renvoi, en pratique, une personne qui cherche à louer son appartement meublé pour une courte durée, par exemple à un Américain à Paris, doit acheter des locaux commerciaux (pas n'importe où à Paris, mais dans le même arrondissement, voire le même quartier) d'une surface identique à celle de l'appartement (voire d'une surface double dans certaines zones faisant l'objet d'une pression au niveau du logement) et les transformer en locaux destinés à l'habitation.

127. À première vue, la manière dont cette obligation de compensation est conçue est très efficace pour atteindre l'objectif poursuivi : conserver approximativement la même quantité d'espaces réservés aux habitations sur le marché des logements destinés à la location de longue durée. Cependant, cette compensation est peut-être si efficace qu'elle commence, en quelque sorte, à anéantir totalement l'objectif de la demande d'autorisation elle-même. Si un propriétaire doit remplacer l'appartement qu'il souhaite retirer du marché résidentiel destiné à la location de longue durée en fournissant une quantité de mètres carrés identique, ou apparemment encore plus importante, et en la mettant à la disposition du même marché, pourquoi s'embêter à retirer le premier appartement du marché ? Une telle condition peut-elle être considérée comme proportionnée ?

128. Comme l'a souligné la ville de Paris lors de l'audience, il ne devrait pas être trop difficile pour un propriétaire de plusieurs immeubles ou un promoteur immobilier de satisfaire à l'obligation de compensation. Ainsi, en ce qui les concerne, il est probable qu'une telle obligation ne rend pas le régime d'autorisation de la ville de Paris disproportionné.

129. Toutefois, cette observation soulève une autre question : l'obligation de compensation conçue par la ville de Paris est-elle également proportionnée en ce qui concerne les « propriétaires non professionnels », typiquement des personnes physiques ne possédant qu'un appartement supplémentaire, et leurs conditions d'accès au marché de la location meublée de courte durée ?

130. L'exemple qui vient à l'esprit est celui d'un bailleur non professionnel qui possède un studio de 20 mètres carrés au cœur de Paris, qui n'est pas sa résidence principale, puisque cette personne habite à la périphérie de la ville. Dès lors que le régime d'autorisation et la condition essentielle de compensation qu'il prévoit s'appliquent à tous les propriétaires, ce bailleur devra également acheter un local commercial situé dans le même quartier, d'une surface identique ou double, et le transformer en logement résidentiel (destiné à la location de longue durée) afin de pouvoir louer le petit studio sur le marché de son choix. Une telle obligation est-elle également proportionnée à l'égard de ce type de propriétaires ?

131. Cette dernière question évoque la véritable problématique qui semble découler des conditions du régime d'autorisation. Cette problématique peut être formulée soit en termes de proportionnalité de l'obligation pour certaines catégories sociales [au titre de l'article 10, paragraphe 2, sous c)], soit en tant que question relative à la discrimination [au titre de l'article 10, paragraphe 2, sous a)]. Comme je l'ai déjà suggéré ci-dessus (51), il n'y a aucune raison d'interpréter l'interdiction de discrimination prévue à l'article 10, paragraphe 2, sous a), comme impliquant une discrimination en raison de la seule nationalité du prestataire de services. Elle peut également inclure des discriminations fondées sur d'autres motifs, notamment ceux déjà énumérés

à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte. La propriété est l'un des motifs déjà énumérés.

132. Il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier tous ces points, y compris la mise en œuvre concrète de l'obligation de compensation. Toutefois, il serait, à mon sens, quelque peu difficile d'expliquer pourquoi l'accès à un marché apparemment plutôt rentable pour un certain type de services ne devrait en réalité être réservé qu'aux plus fortunés, qui peuvent satisfaire l'obligation de compensation, et qui seront généralement des personnes morales ou des promoteurs immobiliers, comme l'a laissé entendre la ville de Paris. Sauf s'il s'agissait bien de l'intention sous-tendant l'élaboration de ces règles (52), pourquoi l'accès effectif à de tels services (53) devrait-il être réservé, pour employer une métaphore, à ceux jouant déjà au Monopoly (grandeur nature) ?

133. Il revient, en définitive, à la juridiction de renvoi d'examiner l'ensemble de ces éléments au titre de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123. Toutefois, pour conclure cette section, je souhaite formuler une observation générale. Si les requérants ont soutenu lors de l'audience que l'obligation de compensation pourrait être obsolète et inadaptée dans une économie numérique, je ne partage pas ce point de vue. En règle générale et en tant que telle, une obligation de compensation pourrait effectivement être un moyen de répondre à un problème de pénurie de logements. Il ne saurait être affirmé que cette obligation est, en soi, incompatible avec l'article 10, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123.

134. Il est possible d'envisager plusieurs hypothèses dans lesquelles une telle obligation pourrait être proportionnée dans un contexte municipal, notamment en prévoyant certaines exceptions, telles qu'une limitation de l'obligation de compensation aux locaux supérieurs à une certaine surface, ou une limitation aux propriétaires ayant plusieurs locaux d'habitation, ou encore la délivrance d'autorisations temporaires qui ne sont pas soumises à compensation, qui seraient réexaminées périodiquement et éventuellement redistribuées.

135. Enfin, la logique globale d'un éventail de résultats proportionnés (54) devrait également trouver à s'appliquer ici, notamment lors de l'appréciation de la proportionnalité des conditions individuelles. Si une marge de manœuvre suffisante n'est pas reconnue quant aux choix adaptés au niveau local, l'une quelconque de ces conditions pourrait en définitive être contestée, car elles auront inévitablement pour effet de désavantager une autre personne. En définitive, les aspects essentiels sont l'équité sociale générale et l'adoption de mesures non discriminatoires à la suite d'une prise de décision fondée sur des données probantes et un processus législatif et délibératif transparent mené au sein de la collectivité concernée.

136. Dans un tel contexte, la diversité locale quant aux conditions spécifiques d'autorisation est non seulement autorisée, mais elle est même souhaitable. S'il est admis que le niveau local peut adopter des règles et préciser les conditions d'un régime d'autorisation (55), la proportionnalité de ces règles dépendra probablement de la prise en compte des circonstances et spécificités locales. Il est vrai que de telles divergences au niveau local créeront certainement des différences à l'intérieur d'un État membre en termes d'accès et de régimes applicables localement, ce qui, lors de l'audience, a suscité notamment au sein de la Commission un certain malaise intellectuel (56). Cependant, c'est le prix nécessaire à payer pour une Union qui respecte l'autonomie locale et régionale dans ses États membres conformément à l'article 4, paragraphe 2, TUE.

3. *Le respect d'autres critères visés à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123*

137. Par sa cinquième et sa sixième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les deux dispositions nationales relatives aux régimes d'autorisation en cause sont conformes aux obligations *spécifiques* de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123.

138. En particulier, dans sa cinquième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la notion de location répétée d'un local meublé destiné à l'habitation pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile (57) repose sur des critères clairs, non ambigus et objectifs [article 10, paragraphe 2, sous d) et e), de la directive 2006/123]. Outre l'aspect relatif à la proportionnalité qui vient d'être examiné, je comprends, au vu de la sixième question, que la juridiction de renvoi souhaite déterminer si la disposition nationale habilitant les conseils municipaux à fixer les conditions spécifiques d'octroi de l'autorisation (58) repose sur des critères eux-mêmes clairs et non ambigus, objectifs, rendus publics à l'avance, et transparents et accessibles [article 10, paragraphe 2, sous d) à g), de la directive 2006/123].

139. Les requérants soutiennent que les termes employés par la réglementation en cause sont trop imprécis, tels que la notion de « courte durée » et celle de « clientèle de passage qui n'y élit pas domicile ». En outre, les conditions d'obtention de l'autorisation ne seraient pas suffisamment claires. En se fondant sur l'objectif de diversité sociale ou sur la nécessité de ne pas exacerber la pénurie de logements, la réglementation en cause permet aux communes de décider, de manière discrétionnaire, des conditions de délivrance des autorisations. Les requérants font également valoir qu'il est difficile en pratique d'avoir accès aux délibérations d'un conseil municipal même si elles sont affichées dans la mairie et mises en ligne sur Internet. La première option nécessite de se déplacer en mairie, tandis que la seconde option est insuffisante dès lors que le site Internet n'est pas toujours mis à jour et n'est pas convivial.

140. Selon la ville de Paris et le gouvernement français, les conditions sont objectives, connues à l'avance et parfaitement accessibles par différents moyens. Le gouvernement français fait notamment allusion au fait que, à l'époque des faits en cause, la notion de « clientèle de passage qui n'y élit pas domicile » était définie par l'article D. 324-1 du code du tourisme comme une clientèle effectuant une location à la journée, à la semaine ou au mois.

141. La Commission estime que les notions utilisées dans la réglementation française ne sont pas suffisamment précises et transparentes eu égard à la procédure administrative lourde qui y est prévue.

142. Si les informations et précisions fournies par la juridiction de renvoi en ce qui concerne les questions ayant déjà été abordées dans les présentes conclusions sont laconiques, je dois avouer que, au regard de ces interrogations particulières de la juridiction de renvoi, il n'y a pratiquement rien d'utile dans la décision de renvoi. Il ressort également des arguments des différentes parties à la présente procédure qui ont présenté des observations sur ces questions qu'elles ne sont pas d'accord quant aux règles (nationales ou municipales) qui sont pertinentes pour l'appréciation du respect des obligations spécifiques prévues à l'article 10, paragraphe 2, sous d) à g), de la directive 2006/123. Tandis que certaines d'entre elles ont examiné le caractère prétendument vague des notions contenues dans la réglementation nationale, d'autres ont examiné la manière dont les règlements locaux sont publiés.

143. Dans ces conditions, je ne peux que formuler quelques remarques relativement vagues et abstraites. Je comprends la notion de *clarté* prévue à l'article 10, paragraphe 2, comme se référant à la nécessité de rendre les critères aisément compréhensibles par tous en évitant un langage ambigu. Les critères *objectifs* visent à garantir que tous les opérateurs sont traités de manière équitable et impartiale et que les demandes sont évaluées sur la base de leurs mérites propres. La *transparence*, l'*accessibilité* et la *publicité* garantissent que le régime d'autorisation est compréhensible pour tous les demandeurs potentiels et que les différentes étapes de la procédure sont connues à l'avance (59).

144. Certes, l'article L. 631-7, sixième alinéa, du code de la construction et de l'habitation (le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation « de manière répétée » pour de « courtes durées » à une « clientèle de passage qui n'y élit pas domicile ») contient des notions quelque peu vagues. C'est cependant tout à fait compréhensible compte tenu du fait qu'il est censé laisser une certaine marge de manœuvre aux conseils municipaux afin de préciser davantage le sens de ces notions.

145. Je ne pense pas que la Cour doive se livrer à des discussions abstraites sur ce qui pourrait raisonnablement relever de la notion de « courtes durées » (60), qui est essentielle pour les affaires concernant la location de *courte durée* d'un local meublé. Il ne peut qu'être suggéré que si quelques jours ou quelques semaines relèvent manifestement et naturellement de la notion de « courtes durées », tel ne serait probablement pas le cas pour des

périodes s'étendant au-delà de plusieurs mois, ni, a fortiori, pour une année entière. Il est vraisemblable que plus la période est longue, moins le régime d'autorisation est approprié. Au-delà d'une certaine période, il est douteux qu'un tel régime soit encore apte à réaliser l'objectif visant à lutter contre une pénurie de logements à *long terme*. Toutefois, plusieurs solutions (différentes) sont évidemment parfaitement admissibles dans la limite du raisonnable et donc proportionnelles.

146. Enfin, en ce qui concerne l'accessibilité et la publicité, je ne saisis pas l'argument des requérants selon lequel la publication de la réglementation municipale dans la mairie et sur le site Internet de la ville de Paris n'est pas suffisante. Au-delà de cette affirmation générale, il n'appartient pas à la Cour de devenir un administrateur par substitution (ou un *arbiter webelegantiae*) du site Internet de la ville de Paris, en examinant la question de savoir si cette interface est ou non suffisamment mise à jour et accessible à tous, en particulier aux demandeurs potentiels d'une autorisation.

V. Conclusion

147. Je propose à la Cour de répondre aux questions posées par la Cour de cassation (France) de la manière suivante :

- la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, est applicable à des dispositions nationales et municipales encadrant l'accès à un service qui consiste à louer, en contrepartie du paiement d'un prix, même à titre non professionnel, de manière répétée et pour de courtes durées, un local à usage d'habitation à une clientèle de passage n'y élit pas domicile ;
- si ces dispositions nationales et municipales définissent une procédure visant à obtenir une décision autorisant l'accès à la fourniture de tels services, elles constituent un régime d'autorisation au sens des articles 9 à 13 de la directive 2006/123 ;
- l'article 9, paragraphe 1, sous b), de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que l'objectif tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location de longue durée constitue une raison impérieuse d'intérêt général permettant de justifier une mesure nationale soumettant à autorisation, dans certaines zones géographiques, la location, de manière répétée, d'un local destiné à l'habitation pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile ;
- la directive 2006/123 doit être interprétée en ce sens qu'elle autorise des dispositions nationales et municipales qui soumettent à autorisation le fait de louer, de manière répétée, un local meublé destiné à l'habitation, pour de courtes durées, à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, à condition qu'elles respectent les exigences prévues à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123, notamment les conditions de proportionnalité et de non-discrimination, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier.

¹ Langue originale : l'anglais.

² Voir, notamment, arrêts du 19 décembre 2019, *Airbnb Ireland* (C-390/18, EU:C:2019:1112), concernant Airbnb ; du 20 décembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981), et du 10 avril 2018, *Uber France* (C-320/16, EU:C:2018:221), concernant Uber.

³ Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 (JO 2006, L 376, p. 36).

⁴ Articles L. 631-7 et L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Si la réglementation nationale prévoit la condition générale d'une autorisation préalable de la location d'un logement meublé destiné à des séjours de courte durée, cette condition doit être précisée dans la réglementation municipale conformément à l'article L. 631-7-1, quatrième alinéa, du code de la construction et de l'habitation. Cette disposition habilite le conseil municipal à fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations par quartier et, le cas échéant, par arrondissement.

⁶ Voir également points 81 à 85 des présentes conclusions.

⁷ Le gouvernement français a relevé, lors de l'audience, sans être contredit par aucune autre partie sur ce point, que la location meublée de courte durée était, en moyenne, 1,8 fois plus rentable que la location meublée de longue durée.

⁸ Il a cependant une valeur interprétative. Voir, en ce sens, arrêt du 23 décembre 2015, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, point 32).

⁹ « Les États membres devront veiller à ce que les règles de la directive services s'appliquent à un large éventail d'activités, qu'elles soient fournies à des entreprises ou à des consommateurs [...] [telles que] [...] les services de location et de location-vente [...] etc. », Commission européenne (direction générale du marché intérieur et des services), Office des publications de l'Union européenne, 2007, p. 11.

¹⁰ Voir conclusions de l'avocat général Szpunar dans les affaires jointes *X et Visser* (C-360/15 et C-31/16, EU:C:2017:397, points 130 à 139).

¹¹ Voir, en ce sens, arrêts du 12 juillet 2005, *Alliance for Natural Health e.a.* (C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 59), et du 21 décembre 2011, *Ziolkowski et Szeja* (C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, points 42 et 43). Voir, cependant, pour une approche plus généreuse s'agissant du poids normatif d'un considérant, arrêt du 25 juillet 2018, *Confédération paysanne e.a.* (C-528/16, EU:C:2018:583, points 44 à 46 et 51).

¹² Dans le cas contraire, le moins que l'on puisse dire est que si cette énumération était interprétée comme une liste d'exonérations (par catégorie) au champ d'application de la directive, qui pourrait être complétée librement et en l'absence de critères indicatifs généraux quant à leur nature, il s'agirait là d'une technique de rédaction législative plutôt singulière.

¹³ Arrêt du 30 janvier 2018 (C-360/15 et C-31/16, ci-après l'« arrêt Visser », EU:C:2018:44).

[14](#) Arrêt Visser, point 124.

[15](#) Arrêt Visser, points 123 et 124.

[16](#) Outre le considérant 9, première phrase, où l'accent est également mis sur l'accès à une activité de service ou son exercice, voir article 4, paragraphe 6, et article 9, paragraphe 1, de la directive 2006/123.

[17](#) Sur les défis posés par l'économie pair-à-pair pour la réglementation en général, voir, par exemple, Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

[18](#) En ce qui concerne, notamment, les régimes d'autorisation au regard des dispositions des traités, voir, par exemple, arrêts du 24 mars 2011, Commission/Espagne (C-400/08, EU:C:2011:172, points 65 à 70), et du 22 juin 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491, point 33 et la jurisprudence citée).

[19](#) Voir arrêt Visser, point 115.

[20](#) Arrêt du 1^{er} octobre 2015, Trijber et Harmsen (C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641), dans lequel il a été tenu pour acquis que les deux régimes en cause constituaient des régimes d'autorisation.

[21](#) Arrêt du 14 juillet 2016, Promoimpresa e.a. (C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558, point 41).

[22](#) Voir arrêt du 26 septembre 2018, Van Gennip e.a. (C-137/17, EU:C:2018:771).

[23](#) Voir arrêt du 4 juillet 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, point 64).

[24](#) Voir Visser, points 119 et 120.

[25](#) Voir arrêt Visser, point 110.

[26](#) Voir points 31 à 35 des présentes conclusions.

[27](#) Reflétant ainsi également le principe général selon lequel, à moins que ce soit absolument nécessaire, l'accès à la prestation de services ne devrait être soumis à aucun régime d'autorisation (voir point 67 des présentes conclusions).

[28](#) Certains de ces critères ont également été mentionnés par la Cour dans le cadre des dispositions de droit primaire relatives à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement. Voir, en ce sens, notamment, arrêts du 3 juin 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, point 50 et jurisprudence citée), et du 13 février 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, point 27), dans lesquels la Cour a exigé qu'un régime d'autorisation préalable soit basé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance par les entreprises concernées.

[29](#) Comme l'a également confirmé la Commission à la page 28 de son *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services »* : « [I]es critères visés à l'article 10, paragraphe 2, doivent s'appliquer aux régimes d'autorisation qui régissent l'accès aux activités de services et leur exercice, à tous les niveaux ». Mise en italique par mes soins.

[30](#) Voir, par exemple, arrêts du 22 janvier 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, point 42) ; du 17 octobre 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, point 25), et du 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, point 155).

[31](#) Voir arrêts du 22 janvier 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, point 45 et jurisprudence citée) ; du 17 octobre 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, point 28), et du 21 décembre 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, point 85).

[32](#) Voir, par exemple, arrêts du 22 janvier 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, points 46 à 48), et du 20 décembre 2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, point 51).

[33](#) Voir, par exemple, arrêt du 21 mai 2019, Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles) (C-235/17, EU:C:2019:432, point 68 et jurisprudence citée).

[34](#) Voir, par exemple, arrêt du 13 juin 2017, Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2017:448, point 51 et jurisprudence citée).

[35](#) Voir, par exemple, arrêts du 15 mars 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, point 37) ; du 13 juin 2017, Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2017:448, point 49), et du 12 février 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, point 57).

[36](#) Voir, par exemple, Cour EDH, 19 décembre 1989, Mellacher et autres c. Autriche, (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, points 45, 48, 53 et 55), concernant des réductions de loyers imposées par l'État à des propriétaires pour des raisons sociales, qui conduisaient à les priver d'une partie de leurs

revenus immobiliers ; Cour EDH, 19 juin 2006, Hutten-Czapska c. Pologne, (CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, points 167, 224 et 225), où la charge imposée aux propriétaires par un système de loyers contrôlés par l'État, visant notamment à combattre la pénurie de logements destinés à la location à un prix raisonnable en Pologne, avait été jugée disproportionnée ; Cour EDH, 26 septembre 2006, Fleri Soler et Camilleri c. Malte, (ECLI :CE:ECHR:2006:0926JUD003534905, points 60, 68 et 75), concernant une mesure étatique soumettant l'immeuble du requérant à une location continue, et Cour EDH, 12 juin 2012, Lindheim et autres c. Norvège, (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, points 134 et 135), constatant une charge sociale et financière disproportionnée imposée au bailleur en raison du fait que les preneurs pouvaient demander une prolongation indéfinie de contrats de bail de terrains aux mêmes conditions, au lieu d'un rachat.

[37](#) Il peut être rappelé que le gouvernement français a laissé entendre lors de l'audience que la location meublée de courte durée était significativement plus rentable que la location de longue durée (voir note 7 des présentes conclusions).

[38](#) Voir, par exemple, arrêt du 23 septembre 2003, Ospelt et Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, point 39), où la Cour a notamment jugé que favoriser un usage raisonnable des terres disponibles en luttant contre la pression foncière est un objectif social valable, et arrêt du 1^{er} octobre 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, points 29 et 30 et jurisprudence citée), où la Cour a rappelé que des réglementations nationales peuvent restreindre la libre circulation des capitaux au nom d'objectifs tirés de la lutte contre la pression foncière ou du maintien dans un but d'aménagement du territoire d'une population permanente en milieu rural.

[39](#) Voir, par exemple, arrêt du 8 mai 2013, Libert e.a. (C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, points 49 à 52).

[40](#) Voir arrêt Visser, points 134 et 135.

[41](#) Voir arrêt du 1^{er} octobre 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, point 30), concernant une exigence d'autorisation préalable d'investir dans un projet immobilier. Voir également, à cet effet, arrêt du 15 octobre 2009, Busley et Cibrian Fernandez (C-35/08, EU:C:2009:625, point 32).

[42](#) Voir, récemment, par exemple, arrêt du 7 novembre 2018, Commission/Hongrie (C-171/17, EU:C:2018:881, point 80).

[43](#) À savoir, entre les prestataires de services nationaux et étrangers. Voir, par exemple, arrêt du 20 février 2001, Analir e.a. (C-205/99, EU:C:2001:107, point 25 et jurisprudence citée).

[44](#) Article L. 631-7, premier alinéa, du code de la construction et de l'habitation. Si l'obtention d'une autorisation dans ces villes est obligatoire, il semblerait que la réglementation ne s'oppose pas à ce que des communes plus petites adoptent un régime d'autorisation si les caractéristiques de leur marché du logement l'exigent.

[45](#) Article L. 631-7-1 A, cinquième alinéa, du code de la construction et de l'habitation. Afin de pouvoir être qualifié de résidence principale du loueur, le logement doit être occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge.

[46](#) Voir les exemples mentionnés au point 68 des présentes conclusions.

[47](#) Voir points 92 à 95 des présentes conclusions.

[48](#) Article L. 631-7-1, quatrième alinéa, du code de la construction et de l'habitation.

[49](#) Voir, par exemple, arrêt du 4 juillet 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, points 66 à 82).

[50](#) Voir, par exemple, arrêt du 26 septembre 2018, Van Gennip e.a. (C-137/17, EU:C:2018:771, points 79 à 81 et la jurisprudence citée).

[51](#) Point 113 des présentes conclusions.

[52](#) Dans un cas de figure aussi peu probable, bien qu'il puisse effectivement être suggéré, de manière quelque peu cynique, qu'une telle condition est bien proportionnée à cet objectif *spécifique*, cette affirmation risquerait de susciter une avalanche de questions supplémentaires.

[53](#) On pourrait ajouter : lorsqu'il n'existe pas d'obligations raisonnables de détention de capital ou de biens immobiliers inhérentes à la nature des services devant être autorisés. Il existe bien sûr d'autres types d'activités de services pour lesquels des obligations de détention de capital, de statut ou de biens immobiliers seraient tout à fait appropriées.

[54](#) Voir points 92 à 95 des présentes conclusions.

[55](#) Voir article 10, paragraphe 2, lu en combinaison avec l'article 10, paragraphe 7.

[56](#) Même s'il n'apparaissait pas tout à fait clairement si c'était au titre de la proportionnalité, ou plutôt au titre de la clarté et de la non-ambiguïté d'une telle réglementation locale.

[57](#) Article L. 631-7, sixième alinéa, du code de la construction et de l'habitation.

[58](#) Article L. 631-7, quatrième alinéa, du code de la construction et de l'habitation.

[59](#) Voir également, en ce sens, *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services »*, Commission européenne, p. 28.

[60](#) Lors de l'audience, les requérants ont laissé entendre que la notion de « courtes durées » a été définie de différentes manières par les communes françaises, allant apparemment de trois ou huit mois consécutifs à presque une année.