



Message 528

Communication de la Commission - TRIS/(2023) 00692

Directive (UE) 2015/1535

Traduction du message 527

Notification: 2022/0871/IRL

Constatation par la Commission: Notification portant sur une matière couverte par une proposition présentée au Conseil (article 6, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/1535). Cette constatation prolonge le délai de statu quo jusqu'au 22-12-2023.

(MSG: 202300692.FR)

1. MSG 528 IND 2022 0871 IRL FR 22-12-2023 22-03-2023 COM 6.4 22-12-2023

2. Commission

3. DG GROW/E/3 - N105 04/63

4. 2022/0871/IRL - SERV20

5. article 6, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/1535

6. Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535, les autorités irlandaises ont notifié à la Commission, le 21 décembre 2022, le projet de loi sur l'enregistrement des locations touristiques de court terme 2022 (ci-après le «projet de loi notifié»).

Dans le message de notification, le projet notifié vise à établir un registre des propriétés de location touristique à court terme (STTL) afin de veiller à ce que le parc immobilier soit utilisé au mieux dans les zones de besoin en matière de logement. Il introduit un ensemble d'obligations pour toute partie offrant un hébergement pour des périodes allant jusqu'à 21 nuits aux touristes devra être inscrite sur un nouveau registre STTL et détenir un numéro d'enregistrement valide délivré par l'autorité nationale de développement du tourisme et renouveler les propriétés STTL chaque année.

En outre, le projet notifié a l'intention de créer une interface de programmation d'application (API), qui permettra d'accéder au registre STTL en temps réel à partir duquel les autorités locales et les plateformes de réservation seront en mesure d'effectuer un recouplement programmatique des propriétés répertoriées pour s'assurer qu'elles sont enregistrées et qu'elles ont un numéro STTL à jour. L'autorité nationale de développement du tourisme aura le pouvoir d'engager des sanctions pénales à l'encontre d'un propriétaire et des sanctions civiles à l'encontre des plateformes de réservation en ligne pour non-respect des exigences du projet notifié.

Le 16 janvier 2023, les services de la Commission ont adressé aux autorités danoises une demande d'informations complémentaires afin d'obtenir des éclaircissements sur certains aspects du projet notifié. Les réponses apportées par les autorités irlandaises le 27 janvier 2023 sont prises en compte dans l'évaluation suivante.

L'examen du projet notifié et des réponses fournies par les autorités irlandaises à la demande d'informations complémentaires des services de la Commission a amené la Commission à prendre la décision suivante concernant le report de l'adoption, l'avis circonstancié et les observations.

1. Report de l'adoption du projet notifié

La Commission souhaite attirer l'attention des autorités irlandaises sur le fait que le projet notifié concerne une question couverte en partie par la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la collecte et le partage de données relatives aux services de location de logements à court terme et au règlement modificatif (UE) 2018/1724 du



7 novembre 2022 (ci-après la «proposition»). La présente proposition en est actuellement aux premiers stades de négociation par les législateurs de l'Union.

Les principaux objectifs de la proposition sont d'harmoniser et d'améliorer le cadre pour la production et le partage de données sur les locations à court terme dans l'ensemble de l'Union européenne, et d'améliorer la transparence dans le secteur de la location à court terme. Concrètement, la proposition préconise notamment une approche harmonisée des systèmes d'enregistrement des hôtes, avec l'obligation pour les autorités publiques de maintenir des systèmes d'enregistrement conçus de manière appropriée s'ils souhaitent obtenir des données à des fins d'élaboration des politiques et de mise en œuvre, et des obligations pour les plateformes en ligne de permettre aux hôtes d'afficher des numéros d'enregistrement (ce qui garantira le respect des exigences en matière d'enregistrement) et de partager des données spécifiques sur les activités des hôtes et leurs inscriptions avec les autorités publiques.

L'article 6, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/1535 stipule que «les États membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique de douze mois à compter de la date de la réception par la Commission de la communication visée à l'article 5, paragraphe 1, de la présente directive, si, dans les trois mois qui suivent cette date, la Commission fait part du constat que le projet de règle technique porte sur une matière couverte par une proposition de directive, de règlement ou de décision présentée au Parlement européen et au Conseil conformément à l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

Par conséquent, conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/1535, les autorités irlandaises sont priées de reporter l'adoption du projet notifié de douze mois à compter de la date de la réception par la Commission de la notification en question.

La Commission constate qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 6, de la directive (UE) 2015/1535, «les obligations visées aux paragraphes 3, 4 et 5 cessent:

- a) lorsque la Commission informe les États membres qu'elle renonce à son intention de proposer ou d'adopter un acte contraignant;
- b) lorsque la Commission informe les États membres du retrait de sa proposition ou de son projet;
- c) lors de l'adoption d'un acte contraignant par le Parlement européen et le Conseil ou par la Commission».

2. Avis circonstancié

Le projet notifié impose certaines obligations aux prestataires de services intermédiaires en ligne utilisés pour afficher les offres de STTL pour les locaux situés en Irlande pour lesquels un numéro d'enregistrement valide est requis conformément au projet notifié. Ces obligations concernent notamment la modération des offres de propriétés STTL, la conception de leurs interfaces, le rapport sur les actions de modération et la transparence de leurs conditions de service. En outre, le projet notifié confie à l'autorité ou à l'organisme national la tâche de contrôler et d'appliquer ces règles, y compris par l'imposition d'amendes.

La Commission note en particulier que, d'après les réponses reçues des autorités irlandaises à la suite de la demande d'informations complémentaires, il incombera au titulaire de STTL de fournir des informations exactes concernant son numéro d'enregistrement STTL au prestataire de services intermédiaires en ligne lors de la soumission d'une annonce pour une propriété STTL. Si des informations fausses ou trompeuses sont fournies par les propriétaires dans le cadre du processus d'enregistrement, le propriétaire peut faire l'objet de mesures de mise en conformité/de mise en demeure. En outre, le prestataire de services intermédiaires en ligne ne sera pas tenu d'examiner de manière indépendante les listes individuelles pour s'assurer qu'un numéro d'enregistrement valide est toujours présent.

2.1. Évaluation à la lumière de la directive sur le commerce électronique



Article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive sur le commerce électronique

En ce qui concerne les services de la société de l'information, tels que définis à l'article 1er, point b), de la directive (UE) 2015/1535, l'article 3 de la directive sur le commerce électronique énonce dans le droit dérivé de l'Union européenne la libre prestation de services transfrontalière, telle qu'elle est consacrée à l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article 3 de la directive sur le commerce électronique repose sur le principe selon lequel le contrôle des services de la société de l'information doit se faire à la source de l'activité et ces services de la société de l'information doivent être soumis en principe au régime juridique de l'État membre dans lequel le prestataire est établi (voir le considérant 22 de la directive sur le commerce électronique). En vertu de l'article 3, paragraphe 1, chaque État membre veille à ce que les services de la société de l'information fournis par un prestataire établi sur son territoire respectent les dispositions nationales applicables dans cet État membre respectifs aux prestataires de service de la société de l'information ou aux services de la société de l'information («le domaine coordonné»). L'article 3, paragraphe 2, ajoute que les États membres ne peuvent, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre.

Les sections 33 à 35 du projet notifié relèvent des domaines coordonnés de la directive sur le commerce électronique tels que définis à son article 2, point h), étant donné que cette disposition concerne les obligations incombant aux prestataires de services en ligne quant à l'exercice de leur activité. En outre, les obligations prévues aux sections 33 à 35 du projet notifié ne relèvent d'aucun des domaines énumérés à l'annexe de la directive sur le commerce électronique, qui sont exemptés de l'application de l'article 3, paragraphes 1 et 2, conformément à son article 3, paragraphe 3.

En ce qui concerne le champ d'application matériel, pour la définition de «service intermédiaire», le projet notifié renvoie à la définition contenue dans la loi sur les services numériques. À son tour, l'article 3, point g), de la législation sur les services numériques définit les services intermédiaires comme une sous-catégorie de services de la société de l'information au sens de l'article 1er, paragraphe 1, point b), de la directive(UE) 2015/1535.

Comme l'ont précisé les autorités irlandaises dans leurs réponses, les obligations énoncées dans le projet notifié s'appliqueraient aux prestataires de services intermédiaires hébergeant des listes de biens immobiliers situés en République d'Irlande. Par conséquent, les prestataires de services de la société de l'information consistant en des services intermédiaires établis dans d'autres États membres de l'Union européenne mais offrant leurs services en Irlande, dans le cadre desquels l'offre de services comporte des offres intermédiaires d'hébergement STTL en Irlande, seraient soumis aux exigences du projet notifié.

Selon le projet notifié, les obligations découlant des services intermédiaires offrant leurs services en Irlande consisteraient à:

- Concevoir leur interface d'une manière conforme au projet notifié, notamment en veillant à ce que le numéro d'enregistrement puisse être encodé ainsi que le nombre minimal de nuits disponibles pour un séjour (section 33)
- Concevoir et utiliser leur interface d'une manière qui permet d'afficher le numéro d'enregistrement d'une manière bien visible pendant la durée de l'offre (section 33)
- Suspendre temporairement la prestation de services pour les personnes qui violent fréquemment les exigences du projet notifié, en tenant compte des paramètres énoncés dans le projet notifié pour évaluer la nécessité de telles suspensions (section 34)
- Définir dans leurs conditions d'utilisation leurs politiques concernant lesdites suspensions temporaires (section 34)
- À la demande écrite de l'autorité nationale, établir des rapports trimestriels, dont le contenu figure dans le projet notifié (section 35, paragraphes 1 à 2)



- Rendre compte annuellement de la modération des offres de logement STTL dans le champ d'application de la loi notifiée et conformément aux exigences de la loi notifiée (section 35, paragraphe 3)
- Mettre en place les mécanismes nécessaires pour permettre l'envoi des avis de conformité par les autorités nationales (section 36)

L'autorité nationale compétente et les organismes compétents superviseraient et feraient respecter ces obligations, y compris en infligeant des amendes (sections 36 à 38).

Dans ce contexte, la Commission considère que, dans la mesure où ces obligations énoncées dans le projet notifié s'appliqueraient aux prestataires de services intermédiaires établis dans d'autres États membres que l'Irlande, ce qui rendrait la fourniture de leurs services en Irlande plus difficile, elles restreindraient la liberté de fournir des services de la société de l'information à partir d'un autre État membre, au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la directive sur le commerce électronique.

Article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique

L'article 3, paragraphe 4, point a), de la directive sur le commerce électronique prévoit trois conditions matérielles permettant de déroger à l'article 3, paragraphe 2, en ce qui concerne un service de la société de l'information donné. En premier lieu, l'article 3, paragraphe 4, point a), alinéa i), de la directive sur le commerce électronique énumère de manière exhaustive les raisons permettant de déroger aux principes énoncés à l'article 3, paragraphes 1 et 2. En second lieu, l'article 3, paragraphe 4, point a), alinéa ii), prévoit également que toute dérogation doit être ciblée («prises à l'encontre d'un service de la société de l'information»), compte tenu du préjudice — ou du risque sérieux et grave de préjudice — du service par rapport aux objectifs invoqués pour justifier les mesures restrictives. En dernier lieu, conformément à l'article 3, paragraphe 4, point a), alinéa iii), les mesures restrictives doivent être en proportion avec ces objectifs.

En ce qui concerne la première condition de fond, dans le message de notification et les documents qui l'accompagnent, les autorités irlandaises évoquent la nécessité de veiller à ce que le parc immobilier soit utilisé au mieux dans les zones où le besoin de logement est le plus important. En outre, ils mentionnent que le projet notifié vise à aider à faire face aux pressions actuelles dans le secteur du logement.

Si les objectifs d'ordre public peuvent, en principe, constituer une raison justifiée de déroger à l'article 3, paragraphe 2, de la directive sur le commerce électronique, les autorités irlandaises n'ont pas fourni suffisamment d'informations et d'éléments de preuve (au-delà des déclarations générales) pour étayer la nécessité d'adopter des mesures restrictives afin d'atteindre l'objectif d'ordre public allégué. En l'absence d'une justification plus détaillée, la Commission n'est pas en mesure d'évaluer la nécessité du projet notifié au titre de l'article 3, paragraphe 4, point a), de la directive sur le commerce électronique.

En ce qui concerne la deuxième condition, la Commission considère que le projet notifié prévoit des obligations générales et abstraites. Celles-ci ne constituent pas des mesures restrictives ciblées prises à l'égard d'un service de la société de l'information donné portant atteinte aux objectifs d'intérêt général ou constituant un risque grave et grave pour ces objectifs, ce qui pourrait être justifié en tant que dérogation au principe du pays d'origine en vertu de l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique.

Enfin, l'Irlande n'a pas fourni d'éléments de preuve suffisants permettant à la Commission de procéder à un examen de la proportionnalité des mesures restrictives pour atteindre l'intérêt public allégué poursuivi. En particulier, les autorités irlandaises n'ont pas fourni d'évaluation des mesures alternatives moins restrictives qui auraient pu être considérées pour atteindre l'objectif de politique culturelle déclaré.

En outre, conformément à l'article 3, paragraphe 4, point b), de la directive sur le commerce électronique, certaines exigences procédurales doivent être remplies pour qu'un État membre déroge au principe de contrôle de l'État d'origine.



Plus précisément, avant de prendre les mesures restrictives en question, l'État membre «d'accueil» (en l'occurrence l'Irlande) doit demander à l'État ou aux États membre(s) «d'origine» du ou des prestataires de services concernés de prendre des mesures pour résoudre le problème d'ordre public identifié. Si cet État membre ne prend pas de mesures (adéquates), une notification ultérieure doit être adressée à ce dernier et à la Commission, en leur communiquant la mesure que l'État membre «hôte» a l'intention de prendre. À la connaissance de la Commission et sur la base des informations fournies dans le cadre de la présente notification, l'Irlande n'a pas rempli les conditions de procédure prévues à l'article 3, paragraphe 4, point b).

Pour ces raisons, la Commission est d'avis que les obligations contenues dans le projet notifié, dans la mesure où elles s'appliquent aux prestataires de services intermédiaires établis dans d'autres États membres que l'Irlande, constituerait des restrictions à la libre prestation de services de la société de l'information à partir d'un autre État membre et qu'elles ne seraient pas justifiées en vertu de l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique.

2.2. Évaluation en vertu de la législation sur les services numériques

La législation sur les services numériques (ci-après la «DSA») établit des dispositions uniformes applicables aux prestataires de services intermédiaires, y compris aux prestataires de plateformes en ligne permettant aux consommateurs de conclure des contrats à distance avec des opérateurs commerciaux (c'est-à-dire des marchés en ligne), tels que des contrats de location de logements à court terme.

La DSA harmonise en particulier les obligations imposées à ces prestataires en ce qui concerne la traçabilité des opérateurs commerciaux (article 30) et la conception de leurs interfaces en ligne (article 31). L'article 30, paragraphe 1, de la DSA impose aux prestataires de marchés en ligne d'obtenir certaines informations d'identification et une autocertification auprès des opérateurs commerciaux avant de leur permettre d'utiliser ces plateformes pour promouvoir des messages ou offrir des biens aux consommateurs situés dans l'Union. L'article 30, paragraphe 2, de la DSA impose aux prestataires de tout mettre en œuvre pour évaluer la fiabilité de ces informations, notamment en utilisant des bases de données en ligne officielles et des interfaces en ligne librement disponibles. L'article 31 de la DSA exige des prestataires de marchés en ligne qu'ils veillent à ce que leurs interfaces en ligne soient conçues et organisées de manière à permettre aux opérateurs commerciaux de respecter leurs obligations en matière d'informations précontractuelles, de conformité et d'informations sur la sécurité des produits en vertu du droit de l'Union applicable.

En outre, la DSA impose aux prestataires de plateformes en ligne, sous certaines conditions, de suspendre temporairement la fourniture de leurs services aux destinataires du service qui fournissent fréquemment des contenus manifestement illicites (article 23, paragraphe 1). La DSA impose également aux prestataires de services intermédiaires d'inclure dans leurs conditions de service des informations sur les restrictions qu'ils imposent en ce qui concerne l'utilisation de leur service en ce qui concerne les informations fournies par les destinataires du service (article 14). Enfin, la DSA harmonise les obligations d'information en matière de transparence applicables aux services intermédiaires en ce qui concerne leur modération de contenu (articles 15, 24 et 42).

Étant donné que la DSA harmonise pleinement les règles en question applicables aux services intermédiaires, il est interdit aux États membres d'adopter ou de maintenir des exigences nationales supplémentaires relatives aux matières relevant du champ d'application de la DSA (voir également le considérant 9 de la DSA).

À cet égard, la Commission considère que les dispositions contenues dans les sections 33, 34 et 35 (notamment son paragraphe 3) du projet notifié portent sur les questions relevant du champ d'application de la DSA et que leur adoption affecterait l'application directe et uniforme des dispositions pleinement harmonisées de ce règlement de l'Union.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission émet un avis circonstancié prévu à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 selon lequel elle estime que le projet notifié pourrait être contraire aux dispositions susmentionnées de la directive sur le commerce électronique et de la législation sur les services numériques, s'il devait être adopté sans tenir dûment compte des remarques ci-dessus.



La Commission rappelle aux autorités irlandaises qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, l'émission d'un avis circonstancié oblige l'État membre qui a élaboré le projet de règle technique concerné, à en reporter l'adoption de quatre mois à compter de la date de sa notification.

Cette période de statu quo prend donc fin le 24 avril 2023.

Par ailleurs, la Commission attire l'attention des autorités irlandaises sur le fait que, dans le cadre de cette disposition, l'État membre destinataire d'un avis circonstancié est tenu d'informer la Commission de la suite qu'il a l'intention de donner à un tel avis.

3. Observations

3.1 Évaluation en vertu de la législation sur les services numériques

En vertu de l'article 8 de la DSA, aucune obligation générale de contrôler les informations que les prestataires de services intermédiaires transmettent ou stockent, ni de rechercher activement des faits ou des circonstances indiquant une activité illégale n'est imposée à ces prestataires.

Aux fins de la présente notification, cela signifie que les obligations imposées aux prestataires de services intermédiaires par le projet notifié ne doivent pas comporter l'obligation générale de contrôler les informations transmises ou stockées, par exemple pour déterminer si elles contiennent des offres illégales des propriétés STTL. En particulier, les prestataires de services intermédiaires ne peuvent pas être tenus de vérifier la véracité ou la validité du numéro d'enregistrement ou de toute autre information fournie par les opérateurs proposant les offres.

En outre, une obligation générale de rechercher activement des faits ou des circonstances indiquant une activité illégale ne saurait être imposée à ces fournisseurs, telle que l'obligation d'enquêter sur l'exactitude ou la véracité des informations reçues des titulaires de STTL.

La Commission prend note des explications fournies par les autorités irlandaises dans leurs réponses à la demande d'informations, et en particulier sur le développement d'un système visant à faciliter la validation automatisée des numéros d'enregistrement avant la publication d'une publicité par une plateforme, au moyen d'une interface de programmation d'applications. La Commission tient à rappeler que le fonctionnement effectif d'un tel système doit également rester conforme à l'article 8 de la DSA et ne doit pas porter atteinte au régime de responsabilité limitée des prestataires de services d'hébergement prévu à l'article 6 de la DSA. La Commission invite l'Irlande à fournir des informations plus détaillées sur la conception et le fonctionnement prévu de ce système.

3.2 Évaluation au titre de la directive sur les services

Le projet notifié exige que toute partie, y compris les propriétaires, offrant un hébergement à court terme aux touristes soient inscrits dans un registre et détiennent un numéro d'enregistrement valide. L'absence d'enregistrement entraînerait des poursuites. Dans la mesure où un tel enregistrement serait une condition préalable à la location d'un logement, et donc dans la mesure où il constituerait un «régime d'autorisation» au sens de l'article 4, paragraphe 6, de la directive 2006/123, les autorités irlandaises sont invitées à présenter des arguments démontrant la conformité de ce régime d'autorisation avec les articles 9 et 10 de la directive sur les services, à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice du 22 septembre 2020 dans l'affaire C-724/18, Cali Apartments. Selon cet arrêt, l'objectif de lutte contre la pénurie de logements locatifs à long terme peut justifier l'adoption de mesures restreignant les locations à court terme, à condition que ces mesures soient propres à atteindre cet objectif, proportionnées et non discriminatoires. Toutefois, la Cour de Justice a tenu compte, en l'espèce, d'un certain nombre d'éléments, notamment les éléments de preuve fournis par les autorités françaises sur l'effet inflationniste significatif des loyers à court terme sur les loyers à long terme dans certaines villes, l'applicabilité des mesures restrictives uniquement au logement qui ne constitue pas la résidence principale du bailleur et leur applicabilité uniquement à un certain nombre de communes densément peuplées qui connaissent des tensions sur le logement locatif (paragraphes 69 à 73).



En l'espèce, les autorités irlandaises n'ont fourni aucun élément prouvant que la mesure serait justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et que les restrictions résultant du régime seraient proportionnées. En fait, nous croyons comprendre que la mesure s'appliquerait sans discrimination aux maisons primaires et secondaires et ne serait pas limitée géographiquement aux zones densément peuplées où les locations à court terme sont plus susceptibles d'avoir un effet inflationniste significatif sur le prix de la location à long terme. Par conséquent, la Commission s'inquiète de la compatibilité de la mesure notifiée avec les articles 9 et 10 de la directive sur les services.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission invite les autorités irlandaises à tenir compte des observations précitées.

La Commission invite en outre les autorités irlandaises à lui communiquer, dès son adoption, le texte définitif du projet de règle technique concerné, conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/1535.

Si le gouvernement irlandais ne se conformait pas aux obligations découlant de la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règle technique à l'étude était adopté sans avoir dûment tenu compte des objections susmentionnées ou s'il constituait pour d'autres raisons une violation du droit de l'Union européenne, la Commission pourrait entamer des procédures conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les services de la Commission sont ouverts à une coopération et à une discussion étroites avec les autorités irlandaises sur les solutions possibles aux problèmes mis en lumière dans le plein respect du droit de l'Union européenne.

Thierry Breton
Membre de la Commission
Commission européenne

Point de contact Directive (UE) 2015/1535
Fax: +32 229 98043
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu