



**JUGEMENT RENDU SELON LA PROCÉDURE
ACCÉLÉRÉE AU FOND
le 18 octobre 2021**

N° RG 21/52480 - N°
Portalis
352J-W-B7E-CTKL
B

N° : 1/MM

Assignation du :
06 Janvier 2021

par le tribunal judiciaire de PARIS, composé de :

**Malik CHAPUIS, juge,
Marie-Hélène PENOT, juge,
Caroline FAYAT, juge**

Assisté de **Minas MAKRIS**, Faisant fonction de greffier

dans l'instance opposant :

La Ville de Paris, prise en la personne de Madame la Maire
Place de l'hôtel de ville
75004 Paris / France

représentée par Maître Colin MAURICE de la SARL CM & L
AVOCATS, avocats au barreau de PARIS - #C1844
Situation :

La société BOOKING.COM B.V. société de droit néerlandais
Herengracht 597-1017 CE,
Postbus: 1639-1000 BP
AMSTERDAM, PAYS-BAS,

représentée par Maître Caroline BLONDEL de l'AARPI GGV
Avocats - Rechtsanwälte, avocats au barreau de PARIS - #U0003

DÉBATS

A l'audience du 01 Juillet 2021, tenue publiquement, présidée par
Malik CHAPUIS, Juge, assisté de Arnaud FAURE, Greffier,

2 Copies exécutoires
délivrées le: 28/10/21

Le tribunal, après avoir entendu les conseils des parties comparantes,

Par acte du 6 janvier 2021, la Ville de Paris a assigné la société Booking.com BV devant le président du tribunal judiciaire de Paris statuant selon la procédure accélérée au fond.

Le 24 juin 2021, le juge délégué par le président du tribunal a informé les parties de ce que la juridiction s'interrogeait sur la possibilité de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel en application de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les parties ont formulé leurs observations sur ce point à l'audience du 1er juillet 2021 à laquelle le dossier a été appelé. En raison du court délai de préparation de ces observations, la juridiction a laissé aux parties la possibilité de lui faire parvenir leurs observations écrites par notes en délibéré.

A l'audience du 1er juillet 2021, la Ville de Paris comparait représentée par son conseil, elle demande au tribunal de :

« -déclarer la Ville de Paris, prise en la personne de Madame la Maire de Paris, recevable et bien fondée en son action ;
-juger que la société Booking.com B.V. a enfreint les dispositions de l'article L.324-2-1 du code de tourisme en ne transmettant pas dans les délais impartis les informations sollicitées par la Ville de Paris sur le fondement des dispositions de l'article L. 324-2-1 II du code du tourisme, du Décret n° 2019-1104 du 30 octobre 2019 et de l'Arrêté du 31 octobre 2019 précisant le format des tableaux relatifs aux transmissions d'informations prévues par les articles R. 324-2 et R. 324-3 du code du tourisme ;
-condamner la société Booking.com B.V. à payer une amende civile de 154.250.000 € (cent cinquante-quatre millions deux cent cinquante mille euros);
-rejeter l'ensemble des demandes, fins et prétentions de la société Booking.com B.V.;
-ordonner que le produit de cette amende sera intégralement versé à la Ville de Paris conformément aux dispositions de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme;
-condamner la société Booking.com B.V. à payer à la Ville de PARIS une somme de 2.000 € sur le fondement des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile;
-condamner la société Booking.com B.V. aux entiers dépens ».

En droit, la Ville de Paris expose que son action se fonde sur le II l'article L. 324-2-1 du code du tourisme, qui impose la transmission de données à la commune par un intermédiaire numérique prêtant son concours à la location de meublés de tourisme, et le III de ce même article qui sanctionne sa méconnaissance par une amende maximale de 50 000 euros par meublé de tourisme.

Elle précise que les articles R. 324-2 et R. 324-3 du code du tourisme organisent cette transmission d'informations, prévue dans un délai d'un mois, qui contient : le nombre de nuitées louées l'année de la demande et le nombre de nuitées louées l'année précédant la demande, l'adresse du bien et si l'intermédiaire en a connaissance le bâtiment, l'escalier, l'étage, le numéro de porte, l'identifiant du lot et le numéro de déclaration.

Elle ajoute que ces informations sont formalisées par un modèle prévu par l'arrêté du 31 octobre 2019 prenant la forme d'un tableur modifiable informatiquement.

La Ville de Paris soutient que la loi et la réglementation qui précèdent sont conformes au droit de l'Union européenne.

Elle dit que le droit de l'Union européenne ne prohibe que les réglementations nationales susceptibles d'avoir une incidence sur l'activité de la plate-forme. Selon son argument, l'article 3 de la directive 2000/31/CE ne porte ainsi que sur les mesures restrictives relevant du « domaine coordonné » défini par l'article 2 de cette même directive renvoyant à « l'accès à l'activité d'un service de la société de l'information » ou portant sur « le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service ». Or, elle constate que les normes nationales applicables n'empêchent pas la société Booking.com BV d'accéder à l'activité, constituent une contrainte très modérée et en aucun cas une interdiction et n'obligent pas la société à exécuter son activité de manière spécifique.

Subsidiairement, la qualification de domaine coordonné permet, selon son moyen, les limitations en cause dans la mesure où celles-ci préservent l'ordre public visé au paragraphe 4 de l'article 3 de la directive. Elle expose que cette législation vise à réguler une activité qui aggrave la pénurie de logement à Paris correspondant à un objectif de politique sociale du droit de l'Union européenne. Elle estime proportionnée la législation pour préserver l'ordre public en cause ; à défaut les autorités n'auraient connaissance ni du parc de meublés de tourisme en activité ni du dépassement éventuel de la limitation à 120 jours des locations. La municipalité ne pourrait donc mener une politique cohérente à défaut selon son argument.

En l'espèce, la Ville de Paris rappelle les difficultés de communication avec la société Booking.com BV pour la demande des informations exigées par la loi entre le 17 décembre 2019 et le 18 août 2020. Elle estime que le fichier communiqué le 15 juin 2020 par la défenderesse ne correspond pas au format prévu par les textes.

Elle relève en particulier que :

- le modèle type prévu par arrêté contient 16 colonnes contre 6 dans le document transmis par Booking.com BV,
- les numéros de déclaration manquants sont laissés vierges alors qu'ils devraient être indiqués comme comportant plusieurs fois le chiffre « 0 »,
- les numéros d'enregistrement sont souvent regroupés sur une même ligne ne permettant pas d'individualiser les annonces et le nombre de jours de location,
- le libellé des adresses n'est pas conforme, n'indiquant pas notamment le numéro de rue,
- le nombre de nuitées dépasse ponctuellement les 365 jours,

Un autre fichier a été selon elle communiqué le 18 août 2020 mais ne comporte pas toutes les colonnes prévues, ne mentionne pas toujours le numéro de déclaration et comporte des lignes qui correspondent à plusieurs annonces regroupées.

Elle qualifie l'ensemble d'inexploitable et rappelle son double objectif statistique et de contrôle du respect de la réglementation.

La Ville de Paris estime que les infractions à la législation qu'elle dénonce sont prouvées par un constat d'agent assermenté prévu par le IV l'article L. 324-2-1 du code du tourisme. Elle considère que le constat du 23 novembre 2020 démontre le bien-fondé de sa demande et que la charge de la preuve de l'inexactitude des constats de la société Booking.com BV pèse sur cette dernière.

S'agissant de l'amende, elle indique s'en remettre à la juridiction sur son montant pourvu qu'il soit dissuasif et tienne compte de l'attitude de la société qui, selon elle, s'est fondée sur un doute sur la conventionnalité de la loi pour s'autoriser à y déroger.

A cette même audience, la société Booking.com BV comparait représentée par son conseil, elle demande au tribunal de :

- débouter la Ville de Paris de l'ensemble de ses demandes,
- condamner la Ville de Paris à lui payer la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile outre les dépens.

La société Booking.com BV expose qu'elle exploite la plate-forme www.booking.com permettant de mettre en relation des hébergements et des consommateurs dans 202 pays dont la France.

En droit, elle soutient que l'article L. 324-2-1 du code du tourisme est contraire à la directive 2000/31/CE. Elle examine immédiatement les conditions du paragraphe 4 de l'article 3 de la directive 2000/31/CE et exclut que la législation en cause soit nécessaire au sens de la directive pour la protection des consommateurs, de la santé publique, l'ordre public ou la sécurité publique. Selon elle, le caractère nécessaire doit également être écarté dans la mesure où ces prescriptions s'ajoutent inutilement aux obligations mises à la charge des loueurs de meublés de tourisme. Au regard du montant de l'amende et en tout état de cause, elle exclut le caractère proportionné de ces mesures au regard desdits objectifs.

En l'espèce, elle considère comme non avenues les demandes de transmissions d'informations adressées à la société SAS Booking.com France qui n'exploite pas la plate-forme. Elle s'estime saisie de la demande à compter du 6 février 2020, adressant à la Ville le lien pour formuler sa demande le 6 avril 2020. Elle dit avoir communiqué le tableau demandé le 15 juin 2020 et une nouvelle version de celui-ci le 16 août 2020 dans le délai fixé par la ville.

La société Booking.com BV rappelle que les articles L. 324-2-1, R. 324-2 et R. 324-3 du code du tourisme ne l'obligent à communiquer que les informations dont elle a connaissance. Elle considère qu'elle ne peut être tenue pour responsable de l'absence de communication de pièces qu'elle ne détient pas et indique qu'elle ne peut être tenue d'apporter la preuve d'un fait négatif.

A ce titre, elle rappelle que seule est exigée par la loi la communication d'une déclaration sur l'honneur du loueur. Des imprécisions peuvent exister d'après elle sur l'adresse, qui est géolocalisée, et certaines annonces antérieures à la réglementation applicable maintenues en vigueur, en particulier l'absence de numéros de déclaration s'explique de ce fait selon son argument, ainsi que par le maintien en ligne d'annonces antérieures à l'évolution de la réglementation. Elle indique cependant rendre la mention de ce numéro de déclaration obligatoire et supprimer les annonces qui ne le mentionnent pas.

La société Boòking.com BV rappelle le calendrier d'entrée en vigueur de l'arrêté du 31 octobre 2019, entré en vigueur le 1er décembre 2019, qui ne lui a pas permis d'après son argument de collecter l'ensemble des données objet des demandes au principal.

La société considère que la loi ne l'oblige pas à vérifier la conformité des informations transmises par les loueurs. Elle précise que la durée de location dépasse 365 jours car des annonces regroupent plusieurs appartements au même endroit et que des imprécisions sur le formalisme des annonces ou des catégories d'informations sont sans incidence sur l'exploitation des données. Elle dit en outre que certaines annonces sont mises en ligne par des mandataires ne permettant pas d'identifier les loueurs avec la précision demandée par la réglementation.

Sur le montant de l'amende, la société Booking.com BV la considère comme disproportionnée. Elle estime que son assiette doit être calculée sur la base des nuitées effectivement louées et non des annonces mises en location au cours de l'année. Le constat ne démontre pas d'après elle que les informations ont été incorrectement saisies. Elle exclut la force probante de ce constat signé le 23 novembre 2020 et portant sur des constatations du 9 décembre 2019. La société rappelle enfin le contexte d'incertitude pesant sur le régime des meublés de tourisme et les jurisprudences qui lui sont applicables. Elle estime avoir du réaliser des efforts considérables pour se soumettre à la réglementation en particulier car son outil informatique n'est pas adapté au recueil et à la formalisation de ces données.

Le 8 septembre 2021, la Ville de Paris a adressé ses observations écrites sur l'opportunité d'une saisine préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle estime qu'il n'existe pas de difficulté d'interprétation du droit de l'Union européenne justifiant de recourir à une question préjudicielle.

Le 15 septembre 2021, la société Bookin.com BV a adressé ses observations écrites sur l'opportunité d'une saisine préjudicielle de la Cour de justice. Elle estime qu'une difficulté d'interprétation existe justifiant un renvoi préjudiciel et propose une liste de questions pouvant être posées à la Cour de justice dans le cadre du présent litige.

Avisé de l'audience, le ministère public n'a pas comparu.

Il est renvoyé aux dernières écritures des parties et à leurs observations à l'audience pour plus ample exposé des faits, moyens et prétentions qui y sont contenus.

La décision a été mise en délibéré au 18 octobre 2021.

SUR CE

Vu l'article L. 324-2-1 du code du tourisme,

Il convient, avant d'appliquer les dispositions issues de la loi pour déterminer les conditions de l'amende objet du litige au principal, d'examiner les moyens tirés de leur inconventionnalité au regard du droit de l'Union européenne soulevés par la société Booking.com BV.

1. Sur le renvoi préjudiciel

Vu l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

A l'audience du 1er juillet 2021 la juridiction a mis dans les débats l'opportunité de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de plusieurs questions préjudicielles.

Ainsi qu'il sera développé ci-après, aucune difficulté d'interprétation n'a été retenue par le tribunal qui relève que l'application du droit de l'Union européenne à l'espèce repose sur une appréciation en fait et en droit relevant de sa compétence.

Il n'y a donc pas lieu à question préjudicielle.

2. La directive sur le commerce électronique

L'article 3 de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le commerce électronique») énonce que « 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 relevant du domaine coordonné./2. 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 (...) ».

L'article 2 de la directive 2000/31/CE dispose qu' : « aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "services de la société de l'information": les services au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 98/34/CE [devenue directive 2015/1535/UE], telle que modifiée par la directive 98/48/CE ; (...)

h) "domaine coordonné": les exigences prévues par les systèmes juridiques des États membres et applicables aux prestataires des services de la société de l'information ou aux services de la société de l'information, qu'elles revêtent un caractère général ou qu'elles aient été spécifiquement conçues pour eux.

i) Le domaine coordonné a trait à des exigences que le prestataire doit satisfaire et qui concernent:

- l'accès à l'activité d'un service de la société de l'information, telles que les exigences en matière de qualification, d'autorisation ou de notification,

-l'exercice de l'activité d'un service de la société de l'information, telles que les exigences portant sur le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service, y compris en matière de publicité et de contrat, ou sur la responsabilité du prestataire.

ii) Le domaine coordonné ne couvre pas les exigences telles que:
-les exigences applicables aux biens en tant que tels,
-les exigences applicables à la livraison de biens,
-les exigences applicables aux services qui ne sont pas fournis par voie électronique ».

2.1 La législation en cause au principal

En l'espèce, la société Booking.com BV livre ou prête son concours par la mise à disposition d'une plate-forme numérique, à la mise en location de meublés de tourisme soumis à la législation nationale en cause au principal.

A titre liminaire, il sera pris pour référence l'état du texte existant au 6 février 2020, date non contestée par la société Booking.com BV de réception de la demande de la Ville de Paris tendant à la communication de données.

La loi applicable est l'article L. 324-2-1 du code du tourisme. Il renvoie aux articles L. 324-1-1 du même code et aux articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation définissant ses critères et désignant les personnes qu'il oblige.

La loi concerne les communes qui se soumettent à la réglementation prévoyant une déclaration préalable des loueurs, leur conférant un numéro d'enregistrement permettant de les identifier. Elle limite la location de ces biens à 120 jours par an pour les résidences principales, et sanctionne le changement d'usage des autres biens destinés à la location.

La loi prévoit la transmission de données pour contrôler ces interdictions. Elle s'applique aux intermédiaires numériques lorsque ceux-ci en ont connaissance, « notamment [lorsqu'ils] mettent à disposition une plate-forme numérique de nature à leur conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées ».

Ceux-ci communiquent à première demande de la commune, dans un délai d'un mois, le nombre de jours au cours desquels un meublé de tourisme a fait l'objet d'une location par son intermédiaire, sur le territoire de la commune, pendant l'année de la demande ou l'année la précédant.

Selon ces mêmes dispositions, la communication doit « rappeler » le nom du loueur, l'adresse du bien, le fait qu'il s'agit ou non de la résidence principale du loueur. La commune peut « demander un décompte individualisé pour les meublés de tourisme situés sur tout ou partie de son territoire ».

Les règlements d'application de la loi organisent le formalisme de la transmission aux articles R. 324-2 et R. 324-3 du code du tourisme et par un arrêté du 31 octobre 2019. Les données doivent ainsi être communiquées électroniquement et au moyen de tableaux transmis sous format tableur modifiable informatiquement.

2.2 La qualification de « domaine coordonné »

Le régime de la restriction de la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre trouve à s'appliquer dès lors qu'est retenue la qualification de « domaine coordonné » au sens de la directive 2000/31/CE (CJUE 1er octobre 2020, A. c. Daniel B. et alii. C-649/18, §89)

Par son arrêt du 19 décembre 2019 dans l'affaire C-390/18 la Grande Chambre de la Cour de justice de l'Union européenne dit pour droit que :

« L'article 2, sous a), de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »), qui renvoie à l'article 1er, paragraphe 1, sous b), de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, doit être interprété en ce sens qu'un service d'intermédiation qui a pour objet, au moyen d'une plateforme électronique, de mettre en relation, contre rémunération, des locataires potentiels avec des loueurs professionnels ou non professionnels proposant des prestations d'hébergement de courte durée, tout en fournissant également un certain nombre de prestations accessoires à ce service d'intermédiation, doit être qualifié de « service de la société de l'information » relevant de la directive 2000/31.

L'article 3, paragraphe 4, sous b), second tiret, de la directive 2000/31 doit être interprété en ce sens qu'un particulier peut s'opposer à ce que lui soient appliquées, dans le cadre d'une procédure pénale avec constitution de partie civile, des mesures d'un État membre restreignant la libre circulation d'un service de la société de l'information qu'il fournit à partir d'un autre État membre, lorsque lesdites mesures n'ont pas été notifiées conformément à cette disposition ».

En l'espèce, société Booking.com BV exploite un service d'intermédiation qui a pour objet, au moyen d'une plateforme électronique, de mettre en relation, contre rémunération, des locataires potentiels avec des loueurs, professionnels ou non professionnels, proposant des prestations d'hébergement de courte durée au sens de la jurisprudence précitée.

Elle exploite donc un service de la société d'information relevant de la directive 2000/31/CE.

Les prescriptions de la loi ont un caractère obligatoire et sont sanctionnées par une amende élevée, de 50 000 euros par meublé de tourisme objet du manquement. Au cas d'espèce et pour la seule année 2019 en cause l'amende encourue selon la Ville de Paris porte sur la somme de 154 250 000 euros.

Ces prescriptions constituent donc des exigences au sens de la directive.

La loi s'applique aux intermédiaires numériques comme à ceux qui n'exercent pas leur activité au travers d'une plate-forme dédiée. Les exigences renvoient donc au « caractère général » visé par la directive.

Les exigences ne concernent pas l'accès à l'activité, étant postérieures à son exercice. Le prestataire doit cependant les satisfaire en modifiant son comportement d'intermédiaire pour devenir collecteur de données engageant, en cas de contrariété au formalisme exigé par la loi, sa responsabilité au sens de la directive.

Les normes internes en cause relèvent donc bien du « domaine coordonné » au sens du premierement sous h) de l'article 2 de la directive.

2.3 La restriction à la libre circulation des services de la société de l'information

Le droit de l'Union européenne prime celui des Etats membres obligeant le juge national, pour protéger les droits conférés aux particuliers par le droit de l'Union européenne et assurer l'application uniforme de celui-ci, à écarter toute loi qui lui serait contraire, même postérieure (CJUE, 9 mars 1978, Simmenthal, C-106/77, §15-18).

L'article 3 précité de la directive 2000/31/CE prévoit, ainsi qu'il précède, que chaque Etat 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 ».

Le paragraphe 2 de ce même article interdit cependant les restrictions à « la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre Etat membre ».

La jurisprudence de la Cour de justice tient compte de l'absence de discrimination liée au pays d'origine dans l'appréciation de la restriction au sens de l'article 3 de la directive 2000/31/CE. Elle ne permet toutefois pas de substituer à l'appréciation des critères fixés par la directive, pour des dérogations éventuelles, des conditions tirées directement du droit primaire (v. CJUE 1er octobre 2020, A. c. Daniel B. et alii. C-649/18, §34, §61-64, §103-104 et les conclusions de l'avocat général §114, ainsi que par analogie CJUE 16 juin 2015, Rina Services C-593/13, §37).

La directive 2000/31/CE doit assurer un haut niveau de protection des objectifs d'intérêt général selon son dixième considérant.

Ce n'est ainsi que lorsque l'activité provient d'un autre Etat membre que le régime de dérogation prévu à l'article 3, paragraphe 4 trouve à s'appliquer (v. a contrario CJUE 3 décembre 2020 Star Taxi App SRL, C-62/19 §72). La Cour de justice dit ainsi pour droit par cette même décision que « l'article 56 TFUE, l'article 3, paragraphes 2 et 4, de la directive 2000/31 ainsi que l'article 16 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'appliquent pas à un litige dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul Etat membre ».

Pour prévenir toute discrimination liée au pays d'origine, une procédure de communication entre Etats membres est prévue à l'article 3, paragraphe 4, sous b) de la directive lorsque des restrictions relevant du domaine coordonné sont justifiées pour des motifs limitativement énumérés.

La Cour de justice rappelle toutefois, par analogie, que constituent des « restrictions à la libre prestation des services les mesures nationales qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de cette liberté. En revanche, ne sont pas visées par l'interdiction prévue à l'article 56 TFUE des mesures dont le seul effet est d'engendrer des coûts supplémentaires pour la prestation en cause et qui affectent de la même manière la prestation de services entre États membres et celle interne à un État membre (voir, notamment, arrêt du 18 juin 2019, Autriche/Allemagne, C-591/17, EU:C:2019:504, points 136 et 137 ainsi que jurisprudence citée) » (CJUE, 3 mars 2020, Google Ireland Limited, C-482/18, Pt.26).

Au surplus, la Cour de justice rappelle qu'« il appartient à la juridiction nationale de donner à la loi prise pour l'application de la directive, dans toute la mesure où une marge d'appréciation lui est accordée par son droit national, une interprétation et une application conformes aux exigences du droit communautaire » (CJUE, Von Colson et Kamann, 10 avril 1984, C-14/83, §28).

A ce titre, par son arrêt du 22 septembre 2020 Cali Apartments SCI et HX contre le Procureur Général près la cour d'appel de Paris et la Ville de Paris (C-724/18), la Grande Chambre de la Cour de justice a dit pour droit que :

L'article 9, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale qui, pour des motifs visant à garantir une offre suffisante de logements destinés à la location de longue durée à des prix abordables, soumet certaines activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuées de manière répétée et pour de courtes durées, à un régime d'autorisation préalable applicable dans certaines communes où la tension sur les loyers est particulièrement marquée est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et proportionnée à l'objectif poursuivi, en ce que celui-ci 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.

L'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale instituant un régime qui subordonne à une autorisation préalable l'exercice de certaines activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation, qui est fondée sur des critères tenant au fait de louer le local en cause « de manière répétée et pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile » et qui confie aux autorités locales le pouvoir de préciser, dans le cadre fixé par cette réglementation, les conditions d'octroi des autorisations prévues par ce régime au regard d'objectifs de mixité sociale et en fonction des caractéristiques des marchés locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements, en les

assortissant au besoin d'une obligation de compensation sous la forme d'une transformation accessoire et concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage, pour autant que ces conditions d'octroi soient conformes aux exigences fixées par cette disposition et que cette obligation puisse être satisfaite dans des conditions transparentes et accessibles ».

La société Booking.com BV rappelle que son activité ne consiste pas dans le recueil de données mais dans l'intermédiation de meublés de tourisme.

La présente juridiction doit déterminer si les différents éléments de la loi rappelés ci-avant constituent une restriction affectant la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre.

Il n'est pas contesté que l'activité de la société Booking.com BV s'exerce depuis les Pays-Bas, et qu'elle provient donc d'un autre État membre que la France dont la législation est en cause.

S'appliquent à l'espèce l'obligation de communiquer le nombre de jours au cours desquels un meublé de tourisme a fait l'objet d'une location par son intermédiaire d'une part, et le nom du loueur, l'adresse du bien, le fait qu'il s'agit ou non de la résidence principale du loueur d'autre part.

Le régime interne impose en outre une obligation de mise en forme de ces informations par une individualisation à la demande de la commune et dans un tableur informatique selon arrêté ministériel.

La loi crée enfin une obligation de recueil des informations rappelées ci-dessus à la charge de l'intermédiaire qui exploite une plate-forme numérique de nature à lui conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées. Un éditeur est en effet présumé détenir ses informations selon l'article L. 324-2-1 du code du tourisme et doit donc les collecter pour éviter une sanction.

L'argument de la société Booking.com BV selon lequel la loi l'oblige à modifier en profondeur son organisation technique et interne pour recueillir les informations relève d'une appréciation d'espèce qui doit déterminer l'importance de ladite adaptation.

Elle ne constitue pas une restriction au sens de la directive si elle n'implique qu'un coût supplémentaire et affecte de manière uniforme les prestations des opérateurs internes et des autres pays de l'Union européenne.

En l'espèce, la société Booking.com BV est placée dans une stricte situation d'égalité par rapport aux autres prestataires sur le marché des meublés de tourisme en France, qu'ils opèrent par une plate-forme numérique ou non. Ceux-ci doivent fournir les mêmes informations si les services municipaux les sollicitent et encourent les mêmes sanctions en cas de manquement.

Comme le soutient à bon droit à la Ville de Paris, la collecte des données visées par la loi et leur mise en forme ne constitue qu'une charge modérée pour une société de la dimension de la défenderesse qui rappelle dans ses écritures opérer dans 202 pays dont la France.

Le recueil de données peut s'effectuer par l'intermédiaire d'un formulaire informatique reposant sur les déclarations des loueurs. Le nombre de meublé de tourisme en cause, 3085 selon la demande, in fine 6058 communiquées par Booking.com BV (pièce défendeur 8) doit être comparé avec le nombre limité d'éléments demandés.

Les données en cause constituent des éléments objectifs : numéros d'enregistrement, nombre de nuitées, noms propres de rues ou d'individus, ne nécessitant par exemple aucun frais supplémentaire de traduction.

Il n'en va pas de même pour les éléments précisant la localisation des meublés dans l'immeuble où ils se situent : escalier, ascenseur, bâtiment en particulier. La loi n'oblige toutefois à communiquer que celles de ces dernières informations dont le prestataire a connaissance.

La mise en forme des données dans un tableur distinguant par 16 colonnes les différents éléments exigés, en particulier les éléments d'adressage, n'est pas de nature à aggraver ces sujétions. Les locations de meublés de tourisme proposées ne sont pas empêchées par ces dispositions.

Ainsi en va-t-il également de l'obligation d'individualiser le décompte des jours de location qui oblige en l'espèce la société défenderesse à ne plus enregistrer de locations par immeuble mais par lot lorsqu'elle transmet les données. Cette obligation ne se réalise qu'au moment de la formalisation des données et non de manière contemporaine à la location.

L'obligation de communiquer les informations qui précèdent, l'obligation de détenir certaines d'entre elles pour un éditeur de contenu exploitant une plate-forme d'intermédiation et leur formalisation dans un tableur ne gênent ni ne rendent moins attrayant l'exercice de la libre prestation du service en cause.

La qualification de restriction à la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre est donc écartée.

La circonstance qu'une amende, même élevée, sanctionne la méconnaissance de ces dispositions n'est pas non plus de nature à caractériser cette restriction.

Au demeurant, la présente juridiction, tenue à une interprétation et une application conformes aux exigences du droit de l'Union européenne, ne peut que constater que la communication du nombre de nuitées ainsi que des éléments permettant d'identifier le local en cause permet de rendre effectifs les principes mis en œuvre par l'arrêt *Cali Apartments* précité.

Le recueil de l'information du nombre de nuitées n'est réalisable, en l'état des débats et de la législation en cause, par aucun autre moyen technique ou humain.

L'absence de communication de ces informations mettrait à néant toute possibilité de contrôle par la municipalité qui ne disposerait d'aucun élément permettant de lier un dépassement du nombre de nuitées autorisé à un meublé de tourisme identifié.

La restriction au sens de l'article 3, paragraphe 2, étant écartée ; cette application conforme d'une jurisprudence prise pour l'application de la directive 2006/123/CE apparaît dès lors indispensable. Elle préserve une raison impérieuse d'intérêt général reconnue par le droit de l'Union européenne de lutte contre la pénurie de logements destinés à la location.

Les moyens développés sur le fondement de l'article 3, paragraphe 4 de la directive apparaissent inopérants en l'absence d'une restriction à la libre prestation de service.

Le moyen d'inconventionnalité est donc écarté et les conditions de l'amende civile objet de la demande principale doivent donc être étudiées.

3. Sur l'amende civile

Aux termes de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme «*I. - Toute personne qui se livre ou prête son concours contre rémunération ou à titre gratuit, par une activité d'entremise ou de négociation ou par la mise à disposition d'une plate-forme numérique, à la mise en location d'un meublé de tourisme soumis à l'article L. 324-1-1 du présent code et aux articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation informe le loueur des obligations de déclaration ou d'autorisation préalables prévues par ces articles et obtient de lui, préalablement à la publication ou à la mise en ligne de l'annonce de location, une déclaration sur l'honneur attestant du respect de ces obligations, indiquant si le logement constitue ou non sa résidence principale au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, ainsi que, le cas échéant, le numéro de déclaration, obtenu en application du III de l'article L. 324-1-1 du présent code. Lorsque ce meublé de tourisme est soumis au même III, elle publie, dans toute annonce relative à ce meublé, ce numéro de déclaration.*

II.-Dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement mentionnée au III de l'article L. 324-1-1, la commune peut, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle un meublé de tourisme a été mis en location, demander à la personne mentionnée au I du présent article, lorsque celle-ci en a connaissance, notamment lorsqu'elle met à disposition une plate-forme numérique de nature à lui conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées, de lui transmettre le nombre de jours au cours desquels ce meublé de tourisme a fait l'objet d'une location par son intermédiaire. La personne mentionnée au même I transmet ces informations dans un délai d'un mois, en rappelant le nom du loueur, l'adresse du meublé et son numéro de déclaration ainsi que, le cas échéant, le fait que ce meublé constitue ou non la résidence principale du loueur au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. La commune peut demander un décompte individualisé pour les meublés de tourisme situés sur tout ou partie de son territoire.

Dans ces mêmes communes, la personne mentionnée audit I n'offre plus à la location un meublé de tourisme déclaré comme résidence principale du loueur lorsqu'elle a connaissance, notamment lorsqu'elle met à disposition une plate-forme numérique de nature à lui conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées, que ce meublé a été loué, par son intermédiaire, plus de cent vingt jours au cours d'une même année civile. Elle remplit ses obligations sur la base de la déclaration sur l'honneur mentionnée au même I. Le dispositif de retrait des offres peut être mutualisé par plusieurs personnes mentionnées au même I. Le cas échéant, ce dispositif mutualisé est certifié chaque année avant le 31 décembre par un tiers indépendant.

Un décret en Conseil d'Etat précise la fréquence et les modalités techniques de transmission des informations mentionnées au premier alinéa du présent II en fonction des caractéristiques des communes, de leurs besoins pour effectuer les contrôles de la réglementation prévue au présent chapitre et de la capacité de la personne mentionnée au I à répondre aux demandes des communes.

III.-Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du I est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 12 500 € par meublé de tourisme objet du manquement.

Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du premier alinéa du II est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par meublé de tourisme objet du manquement.

Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du deuxième alinéa du même II est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par annonce faisant l'objet du manquement.

Ces amendes sont prononcées par le président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond sur demande de la commune dans laquelle est situé le meublé de tourisme. Le produit de l'amende est versé à la commune. Le tribunal judiciaire compétent est celui dans le ressort duquel est situé le meublé de tourisme.

IV.-Les agents assermentés du service municipal ou départemental du logement mentionnés aux articles L. 621-4 et L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation sont habilités à rechercher et à constater tout manquement aux articles L. 324-1-1 et L. 324-2 du présent code ainsi qu'au présent article sur le territoire relevant du service municipal ou départemental du logement. A cette fin, ils sont habilités à se faire présenter toute déclaration par les personnes mentionnées au II de l'article L. 324-1-1 et au I du présent article ».

Aux termes de l'article 1353 du Code civil « celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation ».

Selon l'article 9 du code de procédure civile « il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention ».

Il sera rappelé, sur le fondement de l'article 14 de la directive 2000/31/CE qu'un « prestataire d'un service de référencement sur Internet ne peut être tenu pour responsable pour les données qu'il a stockées à la demande d'un annonceur à moins que, ayant pris connaissance du caractère illicite de ces données ou d'activités de cet annonceur, il n'ait pas promptement retiré ou rendu inaccessibles lesdites données » (CJUE, 3 mars 2010 Google Inc. et alii. (aff. C-236/08).

Il importe à cet égard que « le prestataire soit un « prestataire intermédiaire » au sens voulu par le législateur dans le cadre de la section 4 du chapitre II de cette directive (...). Il n'en va pas ainsi lorsque le prestataire du service, au lieu de se limiter à une fourniture neutre de celui-ci au moyen d'un traitement purement technique et automatique des données fournies par ses clients, joue un rôle actif de nature à lui confier une connaissance ou un contrôle de ces données » à l'exemple d'une assistance de l'utilisateur pour l'optimisation de son offre (CJUE 12 juillet 2011, L'Oréal SA et alii. C-324/09 §112-116)

Il sera rappelé que selon les septième et huitième considérant de la directive 2000/31/CE, celle-ci garantit la sécurité juridique et la confiance du consommateur ayant pour objectif de créer un cadre juridique pour assurer la libre circulation des services de la société de l'information entre les États membres et non d'harmoniser le domaine du droit pénal en tant que tel.

3.1 Sur la détention des données

En l'espèce, par résolutions des 3, 4 et 5 juillet 2017 le Conseil de Paris a soumis les meublés de tourisme loués à Paris à la procédure d'enregistrement mentionnée au III de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme.

Il n'est pas contesté que la société Booking.com BV exploite la plate-forme www.booking.com, qui lui confère au sens de l'article qui précède un rôle d'intermédiaire numérique pour la location de meublés de tourisme. Elle exerce à ce titre une activité d'entremise.

Il n'est pas démontré, en l'espèce, que les personnes contactées par la Ville de Paris au moyen de courriels les 17 et 19 décembre 2019 représentaient effectivement la société Booking.com BV. Celle-ci reconnaît toutefois avoir été destinataire de la demande de communication de données le 6 février 2020. Cette dernière date sera retenue comme date de la demande de communication prévue par l'article L. 324-2-1 du code du tourisme.

La portée de l'obligation de communiquer les informations est débattue. La Ville de Paris sollicite l'intégralité des données exigées par la loi et le règlement portant sur 3 085 meublés de tourisme correspondant au nombre d'annonces relevées sur le site par l'agent constatant. La société Booking.com BV estime qu'elle ne doit communiquer que les informations en sa possession sans autre précision.

Il a été rappelé lors de l'examen de la conventionnalité de la loi qu'un éditeur, ayant la connaissance ou le contrôle des données stockées, est présumé détenir les informations mentionnées par la loi soit : le nombre de jours au cours desquels ce meublé de tourisme a fait l'objet d'une location, le nom, l'adresse, le numéro de déclaration du loueur, sa déclaration qu'il s'agit ou non de sa résidence principale et le décompte individualisé, s'il est demandé.

Cette présomption n'existe pas, même pour un éditeur de contenus, en l'état des textes, pour toutes les indications ajoutées à la loi par l'arrêté du 31 octobre 2019 et les colonnes du tableau qui y est annexé : 4 « numéro de voie », 5 « complément de voie », 6 « type de voie », 8 « identifiant sur la base adresse nationale disponible sur date.gouv.fr », 9 « bâtiment », 10 « escalier », 11 « étage », 12 « numéro de porte », 13 « identifiant du lot » pourvu qu'une adresse soit identifiable par les éléments transmis.

3.2 Sur la connaissance et le contrôle des données stockées

La qualité d'éditeur de la société Booking.com BV est contestée par cette dernière qui se prévaut du statut d'hébergeur. La Ville de Paris, dans sa note en délibéré, renvoie abondamment aux motifs d'un jugement du 3 février 2021 du tribunal judiciaire de Paris pour rappeler que cette société est éditrice.

Or, il convient de rappeler que la présente juridiction ne dispose pas du dossier soumis à la formation ayant statué le 3 février 2021.

Les conditions générales applicables aux voyageurs de la société Booking.com BV sont versées aux débats. Elles établissent que la société organise des tarifs préférentiels pour les souscripteurs de son programme appelé « Genius » dont elle peut révoquer unilatéralement l'adhésion.

La société fournit aux loueurs, selon ce document, une faculté d'amélioration de leur classement sur sa plate-forme « accélérateur de visibilité » contre le paiement d'une commission. Un algorithme détermine un classement des offres proposées à la location afin « que les internautes trouvent les hébergements qui leur correspondent de façon optimale ». Certains critères sont décrits aux conditions générales mais laissés à la discrétion de la société qui dans certaines communes organise en outre un « programme de partenariat » mettant en avant certaines annonces.

Un système de notation sous forme d'étoile est géré par la plate-forme selon des critères non précisés, sauf à dire qu'ils ne correspondent pas aux hôtels.

La plate-forme laisse la possibilité aux voyageurs de laisser des commentaires mais uniquement après leurs séjours.

Ces éléments permettent à la société de promouvoir certains types d'annonces et de déterminer selon des critères à sa discrétion celles qui apparaissent prioritairement. Elle organise des tarifs préférentiels pour certaines annonces

Ils excèdent un traitement purement et technique et automatique des données. Ils établissent que la société Booking.com BV joue un rôle actif de nature à lui confier une connaissance ou un contrôle des données stockées.

3.3 Sur la communication des données et la démarche de conformité suivi par la société Booking.com BV

La société est donc présumée détenir les données suivantes : le nombre de jours au cours desquels ce meublé de tourisme a fait l'objet d'une location, le nom, l'adresse, le numéro de déclaration du loueur, sa déclaration qu'il s'agit ou non de sa résidence principale et le décompte individualisé.

Le constat de l'agent assermenté du 23 novembre 2020 ne précise pas le fonctionnement du site ni les informations qui y sont recueillies. Il sera rappelé que ce document n'est qu'un élément de preuve soumis au débat contradictoire, qui ne lie pas la juridiction, et doit être confronté aux autres éléments de la cause.

La Ville de Paris ne démontre donc pas que la société défenderesse avait connaissance des éléments précis d'adressage mentionnés par le décret.

La société Booking.com BV rappelle à bon droit qu'elle ne pouvait collationner selon ce formalisme précis toutes les informations demandées alors que l'arrêté du 31 octobre 2019 n'a été publié au journal officiel que le 5 novembre 2019 pour une demande rétroactive sur toute l'année 2019.

Contrairement à cet argument, les autres informations sont exigées par la loi depuis son entrée en vigueur le 25 novembre 2018, en particulier le numéro de déclaration dont la mention est obligatoire sur l'annonce elle-même, l'adresse, le nom déclaré, la déclaration précisant s'il s'agit d'une résidence principale ou non. Ainsi en va-t-il également du nombre de nuitées louées.

La société Booking.com BV en avait nécessairement connaissance de par l'exploitation d'une plate-forme lui conférant la connaissance ou le contrôle des données stockées.

Il ne sera donc tenu compte pour déterminer le manquement à la loi que de l'absence de communication de ces éléments. L'assiette de l'amende civile est donc réduite à ceux-ci sans considération du formalisme prévu par l'arrêté du 31 octobre 2019 qui ne peut lui être reproché. En particulier, il n'est pas reproché à la société d'avoir manqué, dans ce délai, d'individualiser le décompte de jours loués.

La société Booking.com BV verse aux débats un support informatique (pièce défendeur 8) contenant un tableur comprenant adresse du bien, arrondissement, identité déclarée du loueur, numéro de déclaration individualisés par meublé et nombre de nuitées louées portant sur 6 058 annonces.

Certaines des informations sont ponctuellement manquantes : par exemple environ 200 numéros de déclaration ne sont pas renseignés. Dans l'ensemble, les meublés désignés par ces annonces, même celles incomplètes sur certains éléments sont identifiables et permettent un contrôle effectif par les services municipaux.

Une communication est donc faite, quoique tardive, car il est établi par les écritures des parties et le constat de l'agent assermenté qu'au 7 mars 2020, date d'expiration du délai d'un mois, aucun document n'était communiqué à la commune.

La société se place donc, de ce seul fait, en situation de méconnaissance de la loi.

Le comportement de la société est dual. Booking.com BV démontre avoir, dans une démarche de conformité, transmis les informations demandées et les avoir mises en forme par d'importants efforts au regard du nombre d'annonces communiquées.

Elle a toutefois tardé à communiquer ses coordonnées numériques précises permettant un traitement efficace de la demande de la mairie, en application de la loi, à laquelle elle est tenue de se conformer dès son entrée en vigueur.

Il est toutefois tenu compte du calendrier contraint auquel a été soumise la société à la suite de l'entrée en vigueur du règlement du 31 octobre 2019.

Ainsi, contrairement à la demande présentée par la Ville de Paris qui sollicite une sanction dissuasive, l'amende prononcée doit être fixée à un montant minoré, par rapport à celui encouru, de 400 euros par annonce soit la somme totale de 1 234 000 euros.

La société Booking.com BV, partie perdante est condamnée aux dépens et à payer à la Ville de Paris la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile conformément à sa demande.

PAR CES MOTIFS

Le tribunal, réuni en formation collégiale pour exercer les pouvoirs du président du tribunal judiciaire, par jugement contradictoire, rendu selon la procédure accélérée au fond, publiquement et en premier ressort,

Dit que la société de droit néerlandais Booking.com BV a méconnu les dispositions de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme en ne communiquant pas à la Ville de Paris, à la date du 7 mars 2020 les numéros de déclaration et état déclaratifs de résidence principale de 3 085 meublés de tourisme proposés à la location à Paris par l'intermédiaire de sa plate-forme www.booking.com, exigé par le II de ce même article,

Condamne la société de droit néerlandais Booking.com BV au paiement d'une amende civile de 1 234 000 euros (un million deux cent trente quatre mille euros),

Dit que la présente décision est notifiée au directeur départemental des finances publiques de Paris aux fins de recouvrement,

Dit que le produit de l'amende sera versé à la Ville de Paris en application du III de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme,

Rejette le surplus des demandes présentées par chacune des parties,

Rappelle que la présente décision bénéficie de plein droit de l'exécution provisoire,

Condamne la société de droit néerlandais Booking.com BV à payer à la Ville de Paris la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile,

Condamne la société de droit néerlandais Booking.com BV aux entiers dépens,

Fait à Paris le **18 octobre 2021**

Le Greffier,

Le Président,

