



COMMISSION EUROPÉENNE

SERVICE JURIDIQUE

Bruxelles, le 7 janvier 2014.
sj.c(2014)11968

Orig.: EN

**À M. LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

Observations écrites

présentées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne,

par la **Commission européenne**,

représentée par MM. Leo Flynn et Paul-John Loewenthal, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de Mme Merete Clausen, également membre de son service juridique, Bâtiment BECH, 5 rue A. Weicker, L-2721 Luxembourg,

dans l'affaire C-518/13

Eventech

ayant pour objet une demande de décision à titre préjudiciel soumise, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par la Court of Appeal of England and Wales et portant sur l'interprétation et l'application de l'article 107 dudit traité.

Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Le cadre législatif national.....	3
2.1	Réglementation des services de taxi et de voiture de petite remise.....	3
2.2	Réglementation de la circulation	5
3	Cadre de l'affaire et questions posées à la Cour.....	6
4	Observations sur les questions préjudicielles	9
5	Conclusion	16

1 INTRODUCTION

1. Par ordonnance du 24 septembre 2013 (ci-après l'«ordonnance de renvoi»), la Court of Appeal of England and Wales (ci-après la «juridiction de renvoi») a soumis trois questions à la Cour, portant sur l'interprétation et l'application de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «TFUE»).
2. Ce renvoi préjudiciel s'inscrit dans le cadre d'un litige opposant Eventech Ltd. (ci-après «Eventech») et, entre autres, Transport for London (ci-après «TfL»), dans lequel Eventech conteste la légalité d'une politique mise en œuvre par TfL, ainsi que la plupart des *boroughs* (arrondissements du Grand Londres) (ci-après «arrondissements»), consistant à autoriser les taxis londoniens («*Black Cabs*») à emprunter la plupart des couloirs de bus aux heures pendant lesquelles les limitations relatives à ces couloirs s'appliquent, tout en interdisant aux véhicules de location privés ou voitures de petite remise («*minicabs*») d'y circuler, sauf dans le but exclusif de prendre ou de déposer des passagers ayant effectué une réservation préalable (ci-après la «politique en matière de couloirs de bus»).

2 LE CADRE LEGISLATIF NATIONAL

2.1 Réglementation des services de taxi et de voiture de petite remise

3. Trois grandes catégories de règles s'appliquent aux services de taxi et de voiture de petite remise au Royaume-Uni: une réglementation quantitative, une réglementation en matière de qualité et de sécurité, et une réglementation tarifaire¹. Le cadre juridique applicable dépend du lieu où le service est fourni. En Angleterre (en dehors de Londres), au Pays de Galles et en Écosse, il existe deux niveaux de réglementation: premièrement, une législation d'habilitation confère aux autorités locales des compétences de délivrance de licences, sous certaines conditions²; ensuite les autorités locales adoptent des règles plus détaillées dans des *byelaws* (règlements) et/ou des conditions de délivrance des licences. En Irlande du Nord, le régime de délivrance de licences est établi dans des arrêtés et des règlements qui ne s'appliquent

¹ Office of Fair Trading, *The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK*, novembre 2003, OFT676, disponible à l'adresse suivante:
http://www.oft.gov.uk/shared_of/reports/comp_policy/oft676.pdf

² Le principal texte législatif régissant l'activité des taxis en dehors de Londres est le *Town Police Clauses Act* de 1847, tel que modifié par le *Local Government (Miscellaneous Provisions) Act* 1976, différentes lois sur les transports (*Transport Acts*), ainsi que le *Equality Act* 2010.

qu'en Irlande du Nord.

4. À Londres, des législations distinctes contiennent les principales dispositions relatives aux taxis londoniens, et les conditions détaillées régissant la délivrance de licences sont définies dans le décret d'application de 1934 sur les taxis londoniens (*London Cab Order 1934*), ainsi que dans des arrêtés adoptés ultérieurement par TfL. Les voitures de petite remise sont réglementées à Londres par la loi de 1998 relative aux voitures de petite remise (*Private Hire Vehicles (London) Act 1998*). La principale distinction entre les taxis londoniens et les voitures de petite remise est que les premiers offrent leurs services («*ply for hire*») au départ de stations de taxis et peuvent prendre des clients dans la rue sans réservation préalable, alors que les secondes doivent avoir été réservées à l'avance par téléphone ou dans un bureau.
5. À Londres, tant les taxis londoniens que les voitures de petite remise se voient délivrer une licence par London Taxi and Private Hire, qui fait partie de TfL. Dans les deux cas, tant le véhicule que le chauffeur doivent obtenir une licence distincte. Étant donné que le propriétaire du véhicule titulaire d'une licence peut également en être le conducteur³, la même personne peut être titulaire des deux licences. Les véhicules pour lesquels une licence a été délivrée peuvent aussi appartenir à et être entretenus par des particuliers ou des entreprises qui les donnent en location à des conducteurs titulaires d'une licence⁴.
6. Pour pouvoir prétendre à une licence de chauffeur de taxi londonien ou de voiture de petite remise, les conditions suivantes doivent être remplies⁵: i) avoir au minimum 21 ans; ii) posséder un permis de conduire DVLA⁶ intégral, un permis délivré par l'Irlande du Nord ou un permis délivré par un autre État membre de l'Espace économique européen; iii) remplir les exigences de moralité (élément établi au moyen d'un contrôle approfondi du casier judiciaire); et iv) être médicalement apte. En outre, les candidats à une licence de chauffeur de taxi londonien doivent réussir un examen exigeant dans lequel ils démontrent une connaissance approfondie du centre de

³ Selon le site internet de TfL, une majorité des 20 000 véhicules de taxi actuellement couverts par une licence appartiennent à des conducteurs titulaires d'une licence personnelle et sont conduits par eux.

⁴ Le propriétaire est alors qualifié de «titulaire».

⁵ Voir le document publié par Transport for London, London Taxi and Private Hire intitulé *Advice and guidance on the consideration of taxi and private hire licence applications in London*, disponible à l'adresse www.tfl.gov.uk.

⁶ *Driver and Vehicle Licensing Agency*

Londres (examen connu sous le nom de «*The Knowledge*»)⁷, tandis que les candidats à une licence de chauffeur de voiture de petite remise doivent se soumettre à une évaluation de leurs aptitudes topographiques par un centre d'évaluation agréé. Les candidats à une licence de chauffeur de taxi londonien doivent également réussir un examen de conduite. Une licence est valable pour une période de trois ans à compter de la date de sa délivrance.

7. Les autorités de délivrance de licences hors de Londres sont habilitées à limiter le nombre de taxis londoniens auxquels elles délivrent une licence dans leur zone, pour autant qu'il n'y ait pas une demande significative insatisfaite de taxis dans cette dernière⁸. À Londres, aucune autorité ne s'est vu conférer le pouvoir légal de limiter le nombre de taxis londoniens⁹.

2.2 Réglementation de la circulation

8. Au Royaume-Uni, la circulation est régie par le *Road Traffic Regulation Act 1984* (loi de réglementation de la circulation routière de 1984, ci-après «loi de 1984»).
9. L'article 6 de la loi de 1984, interprété à la lumière de l'article 1er, paragraphe 1, et de l'annexe 1, habilite l'autorité compétente en matière de circulation qui est chargée d'une voie de circulation donnée à limiter (entièrement ou partiellement) l'accès à celle-ci à certains types de véhicules, ce qui donne à ladite autorité le pouvoir de créer

⁷ Deux types de licence de chauffeur de taxi londonien sont délivrés dans la zone de juridiction du Grand Londres: la licence «*All London*» («Tout Londres») et la licence «*Suburban*» («Banlieues»). Un chauffeur «*All London*» est autorisé à embarquer des clients en rue dans toute la zone du Grand Londres. Il est également possible d'être agréé pour un ou plusieurs des neuf secteurs de la banlieue, dont les délimitations sont fondées sur les limites des arrondissements. Pour obtenir une licence de chauffeur «*All London*», les candidats doivent démontrer une connaissance approfondie, principalement, de la zone couverte par un rayon de six *miles* autour de Charing Cross, ensuite une connaissance plus générale des principales artères du reste de Londres. Leurs connaissances font l'objet d'un examen écrit, suivi d'une série de brefs entretiens avec les examinateurs de «*Knowledge of London*» au cours d'une certaine période de temps. En moyenne, le processus d'examen dure deux ans. Les chauffeurs «*Suburban*» doivent démontrer une connaissance détaillée du secteur qu'ils ont choisi, ainsi qu'une connaissance plus générale du centre de Londres. Voir «*Transport for London, London Taxi and Private Hire, MHC/201, London Taxi Driver Licensing. A reference guide to becoming a licensed taxi driver*», disponible à l'adresse internet www.tfl.gov.uk, page 9.

⁸ *Transport Act 1985* (loi de 1985 sur les transports), article 16.

⁹ Même si aucune restriction quantitative n'est applicable à Londres, le comité juridique («*Law Commission*») a fait remarquer au point 9.4 de son document de consultation n° 203, de 2012, intitulé «*Reforming the Law of Taxis and Private Hire Services*» (disponible à l'adresse <http://www.lawcom.gov.uk>) que «*les tests de connaissance exigeants imposés aux chauffeurs à Londres et les véhicules coûteux requis pour satisfaire aux conditions d'aptitude constituent une barrière significative à l'accès, et on considère souvent qu'ils aboutissent à un résultat équivalent à une restriction quantitative de nature réglementaire*».

des couloirs de bus. L'article 121A de la loi de 1984 désigne l'organisme qui est l'autorité de la circulation pour tout le réseau routier public en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse. Le sous-article 1A désigne TfL comme autorité de la circulation pour certaines voies dans le Grand Londres, les voies relevant de la GLA (soumises à la Greater London Authority), alors que, en vertu du sous-article 2, les autorités de la circulation chargées de la quasi-totalité des autres voies à Londres et dans le Grand Londres sont les différents arrondissements de Londres.

10. En vertu des pouvoirs que lui confère l'article 6 de la loi de 1984, TfL a créé des couloirs de bus sur une série de voies relevant de la GLA. Elle a, en outre, adopté une politique consistant à autoriser les taxis londoniens à emprunter les couloirs de bus durant les heures où l'utilisation de ces derniers est restreinte, mais elle a interdit aux voitures de petite remise d'utiliser ces mêmes couloirs, sauf à des fins d'embarquement et de débarquement de passagers. La plupart des arrondissements du Grand Londres ont adopté une politique similaire.
11. En vertu de l'article 4 du *London Local Authorities Act 1996* (loi sur les autorités locales à Londres de 1996), TfL et les arrondissements de Londres ont le pouvoir de dresser des procès-verbaux de contravention pour non-respect des arrêtés adoptés au titre de l'article 6 de la loi de 1984 en ce qui concerne les voies de circulation dont ils sont responsables.

3 CADRE DE L'AFFAIRE ET QUESTIONS POSEES A LA COUR

12. Les 13 et 20 octobre 2010, l'arrondissement de Camden a notifié à Eventech deux procès-verbaux de contravention pour utilisation non autorisée, respectivement le 6 et le 13 octobre 2010, d'un couloir de bus par deux voitures de petite remise appartenant à Addison Lee plc (ci-après «Addison Lee») et donnés contractuellement en location à des conducteurs indépendants. Eventech, une société associée à Addison Lee, est le détenteur déclaré de toutes les voitures de petite remise de cette dernière.
13. Le recours formé par Eventech contre les deux amendes a d'abord été rejeté, le 16 août 2011, par le *Parking Adjudicator*. Son recours juridictionnel ultérieur en annulation de cette décision a été rejeté par la *High Court of Justice*, par jugement du 13 juillet 2012. Le 7 décembre 2012, Eventech a été autorisée par la juridiction de renvoi à interjeter appel de cette décision.

14. Eventech soutient que la politique en matière de couloirs de bus confère un avantage aux taxis londoniens, au moyen de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Les taxis londoniens bénéficieraient d'un accès privilégié à une voie de circulation appartenant à l'État et gérée par celui-ci, ce qui occasionne par ailleurs une charge supplémentaire pour les autorités publiques en ce qu'elles renoncent à collecter des amendes ou à infliger d'autres sanctions pour l'utilisation de ces voies. Eventech affirme en outre que la politique en matière de couloirs de bus est sélective, puisque les taxis londoniens et les voitures de petite remise sont comparables au regard de l'objectif poursuivi par cette politique. Elle estime également que l'avantage octroyé aux taxis londoniens n'est pas justifié par la nature du régime et que TfL n'a pas démontré que la politique en matière de couloirs de bus est proportionnée. Enfin, elle soutient que cette politique est susceptible d'affecter les échanges entre États membres, d'une part parce qu'elle concerne un secteur dans lequel des entreprises de tout État membre peuvent exercer une activité, d'autre part parce que tant les taxis londoniens que les voitures de petite remise transportent des clients établis dans d'autres États membres et prennent des réservations de ceux-ci.
15. TfL considère que la politique en matière de couloirs de bus ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Premièrement, l'avantage conféré aux taxis londoniens par cette politique n'aurait pas d'effet sur les ressources de l'État. Les voies de circulation sur lesquelles des couloirs de bus ont été créés seraient publiques, ouvertes à tous les usagers potentiels de manière indistincte et non discriminatoire, et la politique en matière de couloirs de bus ne créerait qu'une différence de traitement limitée entre les taxis londoniens et les voitures de petite remise en rapport avec certaines voies de circulation. En outre, on ne saurait assimiler la possibilité offerte aux taxis londoniens d'utiliser les couloirs de bus à une politique impliquant la renonciation à une recette; en effet, si on leur appliquait les restrictions, on peut supposer qu'ils n'utiliseraient plus les couloirs de bus, de sorte que toute perte de ressources d'État n'est que marginale et indirecte. Deuxièmement, TfL soutient que la politique en matière de couloirs de bus n'est pas, a priori, sélective, les taxis londoniens et les voitures de petite remise ne se trouvant pas dans une situation factuelle ou juridique comparable au regard de l'objectif poursuivi par cette politique de réglementation de la circulation. Les premiers pourraient en effet embarquer des clients sans réservation, alors que les secondes n'y seraient pas autorisées. À titre

subsidaire, si la politique en matière de couloirs de bus était jugée, à première vue, sélective, TfL soutient que la différence de traitement est justifiée par la nature et l'économie générale du système. Selon elle, le fait que les taxis londoniens (contrairement aux voitures de petite remise) doivent être accessibles aux passagers potentiels, de façon à ce qu'ils puissent facilement et en toute sécurité embarquer à partir du trottoir, est une caractéristique inhérente au cadre réglementaire. Enfin, elle affirme que la politique en matière de couloirs de bus n'est pas susceptible d'affecter les échanges entre États membres, parce qu'il s'agit d'une mesure locale ne s'appliquant qu'à Londres; l'activité prétendument affectée serait par nature locale et, même si ladite politique avait une incidence sur le fait qu'une personne se rendant à Londres au départ d'un autre État membre utilise un taxi londonien ou une voiture de petite remise lorsqu'elle s'y trouve, l'effet produit porterait sur les échanges dans Londres, et non entre États membres.

16. C'est dans le cadre de ce contentieux que la juridiction de renvoi a décidé de saisir la Cour à titre préjudiciel des trois questions suivantes.

«1. *Dans les circonstances de l'espèce, le fait de rendre un couloir de bus aménagé sur une voie publique accessible aux taxis londoniens à l'exclusion des voitures de petite remise aux heures d'usage de ce couloir de bus implique-t-il l'utilisation de «ressources d'État» au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE?*

2. *a) Pour déterminer si le fait de rendre un couloir de bus aménagé sur une voie publique accessible aux taxis londoniens à l'exclusion des voitures de petite remise aux heures d'utilisation de ce couloir de bus est sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, à quel objectif doit-on se référer pour apprécier si les taxis londoniens et les voitures de petite remise sont dans une situation juridique ou factuelle comparable?*

b) S'il peut être démontré que l'objectif pertinent, au sens de la question 2, sous a), est au moins en partie de créer un système de transport sûr et efficace et qu'il existe des raisons de sécurité et/ou d'efficacité qui justifient d'autoriser les taxis londoniens à circuler dans les voies de bus, mais qui ne

s'appliquent pas aux voitures de petite remise, peut-on dire que la mesure n'est pas sélective au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE?

c) Pour répondre à la question 2, sous b), faut-il vérifier si l'État membre, s'appuyant sur cette justification, a démontré en outre que le traitement favorable accordé aux taxis londoniens par rapport aux voitures de petite remise est proportionné et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire?

3. *Le fait de rendre un couloir de bus aménagé sur une voie publique accessible aux taxis londoniens à l'exclusion des voitures de petite remise aux heures d'utilisation de ce couloir de bus est-il de nature à affecter les échanges entre États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE lorsque la route en question est située dans le centre de Londres et alors qu'il n'existe aucun obstacle empêchant les citoyens d'autres États membres de posséder ou de conduire des taxis londoniens ou des voitures de petite remise?»*

4 OBSERVATIONS SUR LES QUESTIONS PREJUDICIELLES

17. Par ses trois questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la politique en matière de couloirs de bus constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.
18. Conformément à cette disposition, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. En conséquence, quatre conditions doivent être remplies pour que l'on soit en présence d'une aide d'État au sens de ladite disposition: premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État; deuxièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire; troisièmement, elle doit être susceptible d'affecter les échanges entre les États membres; et quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence¹⁰.
19. Les trois questions de la juridiction de renvoi coïncident, pour l'essentiel, avec les

¹⁰ Arrêt dans l'affaire C-677/11 *Doux Élevages et Coopérative agricole UKL-AREE*, non encore publié au Recueil, point 25 et la jurisprudence citée.

trois premières conditions de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. La première question vise à savoir si la politique en matière de couloirs de bus comporte l'utilisation de ressources d'État, la deuxième vise à savoir si elle confère un avantage sélectif aux taxis londoniens, et la troisième vise à savoir si elle est susceptible d'affecter les échanges entre États membres¹¹.

20. Pour les motifs exposés ci-après, la Commission considère que, dans les circonstances de l'espèce, le fait de rendre un couloir de bus sur une voie publique de circulation accessible aux taxis londoniens mais pas aux voitures de petite remise pendant les heures d'utilisation de ce couloir ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Bien que la Commission ne pense pas qu'il soit possible de soutenir qu'un avantage sélectif provenant de ressources d'État n'affecte pas les échanges entre États membres dans les circonstances de la présente espèce, elle considère que les deux premières questions posées par la juridiction de renvoi devraient être examinées conjointement, et qu'il y a lieu d'y apporter une réponse négative.
21. Dans son arrêt dans l'affaire C-431/07 P *Bouygues et Bouygues Telecom/Commission* (Rec. 2009, p. I-2665), la Cour a confirmé l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-475/04 *Bouygues SA/Commission* (Rec. 2007, p. II-2097). Ces affaires concernaient l'octroi de licences UMTS pour l'utilisation du spectre radioélectrique, dans le cadre duquel l'État joue simultanément le rôle de gestionnaire de ces ressources publiques à travers l'octroi de droits spéciaux et exclusifs et le rôle de régulateur des télécommunications cherchant à atteindre les objectifs réglementaires fixés par la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 1997 relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications¹². Dans son arrêt, le Tribunal avait confirmé que l'attribution des licences UMTS sans maximiser les recettes qui auraient pu être tirées de cette attribution ne constituait pas une aide d'État, étant donné que l'attribution était justifiée par les objectifs réglementaires énoncés dans la directive 97/13/CE et qu'elle

¹¹ Selon la juridiction de renvoi, il est constant que la politique en matière de voies de bus est imputable à l'État, qu'elle confère un avantage économique aux taxis londoniens et qu'elle est de nature à fausser la concurrence entre les taxis londoniens et les voitures de petite remise (point 23 de l'ordonnance de renvoi).

¹² JO L 117 du 7.5.1997, p. 15.

était conforme au principe de non-discrimination¹³.

22. La situation dans l'affaire *Bouygues et Bouygues Telecom* diffère de celle où l'État exploite commercialement un actif, par exemple en le vendant ou en le donnant en location à une entreprise, et, n'obtenant pas un prix conforme au marché lors de cette transaction, confère un avantage sélectif à l'entreprise bénéficiaire. On peut imaginer par exemple un cas dans lequel l'État procède par voie d'appel d'offres à la mise en location d'un réseau à haut débit dont il est propriétaire et où, pour des motifs de régulation, il fixe les critères d'attribution de telle sorte que, plutôt qu'attribuer le réseau au soumissionnaire qui offre le prix le plus élevé, il l'attribue à celui qui satisfait le mieux à ces critères qualitatifs. Dans un tel cas de figure, la Commission considérerait que, comme l'État n'a pas agi comme un investisseur privé hypothétique l'aurait fait en acceptant l'offre la plus élevée pour la mise en location du réseau, il a conféré un avantage sélectif à l'adjudicataire¹⁴. Tout motif réglementaire ayant incité l'État à agir ainsi pouvait être pris en considération exclusivement au stade de l'examen de la compatibilité¹⁵. Cela découle de la jurisprudence selon laquelle l'article 107, paragraphe 1, TFUE ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets, de sorte qu'en appliquant le critère de l'investisseur privé, l'investisseur privé hypothétique doit être envisagé abstraction faite de toute considération à caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, et de tous autres coûts sociaux découlant de la décision¹⁶.
23. La différence de traitement entre les deux cas de figure exposés aux points 21 et 22

¹³ Points 108 à 111 et 123 de l'arrêt du Tribunal, confirmés aux points 94 à 98 et 125 de l'arrêt de la Cour. En revanche, dans son arrêt dans l'affaire C-279/08 P *Commission/Pays-Bas* (Rec. 2011, p. I-7671, points 88 et suivants), la Cour n'a pas recensé de motifs réglementaires qui auraient justifié l'attribution sans contrepartie de droits d'émission librement échangeables.

¹⁴ Arrêt dans les affaires jointes T-268/08 et T-281/08 *Land Burgenland et Autriche/Commission*, non encore publié au Recueil, point 87, confirmé sur pourvoi dans les affaires jointes C-214/12 P, C-215/12 P et C-223/12 P *Land Burgenland e.a./Commission*, non encore publié au Recueil, point 94.

¹⁵ Le pouvoir adjudicateur est libre de définir des normes qualitatives dont le respect s'impose à tous les opérateurs économiques ou de prendre en compte des aspects qualitatifs propres aux différentes propositions dans sa décision d'adjudication. Cependant, ces critères d'attribution doivent être étroitement liés à l'objet de la prestation de services et permettre à l'offre économiquement la plus avantageuse de correspondre à la valeur du marché. En d'autres termes, les critères doivent être définis de manière à permettre une concurrence effective sur le prix, qui minimise l'avantage dont jouit l'adjudicataire.

¹⁶ Voir les arrêts dans l'affaire 234/84 *Belgique/Commission*, Rec. 1986, p. 2263, point 14, et dans l'affaire 40/85 *Belgique/Commission*, Rec. 1986, p. 2321, point 13. Cette règle a été appliquée constamment dans toute la jurisprudence, le plus récemment par le Tribunal dans les affaires jointes T-443/08 et T-455/08 *Freistaat Sachsen e.a./Commission*, Rec. 2011, p. II-1311, point 102.

peut s'expliquer par le fait que, dans le second scénario, l'actif concerné est destiné à être exploité commercialement et entre en fait en concurrence avec d'autres réseaux à haut débit, de sorte que la mise en location du réseau à un prix inférieur au prix normal du marché fausse la concurrence sur le marché du haut débit en conférant un avantage sélectif au preneur. En revanche, dans le premier cas de figure, c'est l'attribution par l'État des licences UMTS en vue d'exploiter le spectre qui permet aux entreprises bénéficiaires de mener l'activité commerciale concernée. Les moyens d'exercer l'activité économique concernée sont, en quelque sorte, «créés» par l'État en tant qu'autorité de régulation du domaine public lorsqu'il attribue un droit spécifique, dans ce cas la licence UMTS¹⁷. Ils ne sont pas vendus sur un marché donné, ne sont pas susceptibles d'être cédés par l'opérateur titulaire de la licence, et ne peuvent être reproduits par un concurrent, de sorte qu'il ne saurait y avoir un «marché» pour la licence ou un prix de marché correspondant. Dans un tel cas, la présence d'un avantage ne résulte pas d'une vente inférieure au prix du marché, mais d'un traitement discriminatoire de la part de l'État.

24. La Commission estime que le raisonnement suivi dans l'arrêt *Bouygues* est transposable à toutes les situations où l'État accorde un accès au domaine public ou à des ressources naturelles par l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs en vue de poursuivre la réalisation d'un objectif réglementaire¹⁸. Dans ces cas de figure, pour autant que l'État, dans son rôle de régulateur du domaine public, traite toutes les entreprises concernées sur un pied d'égalité, en fixant au préalable les critères d'attribution d'une manière transparente et non discriminatoire, et pour autant qu'il existe un lien naturel entre la réalisation d'un objectif réglementaire spécifique et la renonciation à des recettes, l'État peut légitimement décider de ne pas maximiser les recettes qui auraient pu autrement être obtenues sans pour cela entrer dans le champ d'application des règles relatives aux aides d'État. En revanche, il y aurait aide d'État si, dans un cas donné relevant de ce cas de figure, les autorités publiques ne facturent

¹⁷ Tout «marché» relatif à l'activité économique concernée n'existe que parce que des droits spéciaux ont été accordés à l'opérateur concerné. Ainsi, le «marché» a été créé artificiellement, de sorte qu'il n'y a pas de véritable «prix du marché» pour les droits conférés.

¹⁸ Outre l'attribution des licences UMTS, on peut citer comme exemples de cas de figure l'octroi de concessions minières ou de jeux d'argent et de hasard et l'octroi de licences permettant d'entreprendre une activité économique donnée. Par exemple, de nombreux États membres soumettent la conduite de poids lourds par les transporteurs routiers à l'obtention d'une licence. Une telle licence a évidemment une valeur économique pour ces opérateurs, mais les règles en matière d'aides d'État n'obligent pas l'État à leur facturer cette valeur économique, plutôt qu'une redevance de licence standard.

pas au montant normalement prévu dans leur système l'accès au domaine public ou à des ressources naturelles et, partant, privilégient certaines entreprises par rapport à d'autres.

25. Selon la Commission, la présente affaire doit également être examinée à la lumière de ce raisonnement. TfL est l'autorité de réglementation chargée de la délivrance de licences aux taxis londoniens et aux voitures de petite remise (par l'intermédiaire de London Taxi and Private Hire); il est également l'autorité chargée de réglementer la circulation sur les voies relevant de la GLA. Par l'octroi de droits spéciaux sous la forme de licences non cessibles, TfL exerce sa mission de régulateur du domaine public en autorisant les taxis londoniens et les voitures de petite remise à exercer des activités économiques sur le réseau routier public.
26. En mettant en place des systèmes de licence distincts pour les taxis londoniens et les voitures de petite remise, TfL fait des choix réglementaires qui répondent à son objectif réglementaire de mettre en place un système de transport sûr et efficace. En effet, les principales différences entre l'octroi d'une licence pour l'exploitation d'un taxi londonien et d'une licence pour l'exploitation d'une voiture de petite remise ont trait, d'abord, aux caractéristiques du véhicule concerné (en ce qui concerne la licence du véhicule) et, ensuite, au niveau de connaissances géographiques devant être démontré par le conducteur (en ce qui concerne la licence du conducteur). Les conditions que les entreprises doivent remplir pour obtenir l'une ou l'autre de ces licences permettant d'exercer l'activité économique concernée sont fixées au préalable et d'une manière claire et non discriminatoire, il n'existe aucune restriction quantitative quant au nombre de taxis londoniens ou de voitures de petite remise qui peuvent exercer leur activité dans Londres, et les entreprises sont libres de demander l'une ou l'autre licence.
27. En limitant l'utilisation des couloirs de bus aux entreprises en possession des licences taxi londonien et de chauffeur de taxi londonien, et en excluant celles travaillant avec des voitures de petite remise, TfL joue son rôle de régulateur du domaine public en conférant des droits spéciaux attachés à ces licences. Le réseau routier public concerné n'est pas destiné à être exploité commercialement, il ne peut être reproduit et il n'est pas en concurrence avec d'autres voies de circulation. Pour autant que TfL traite toutes les entreprises concernées sur un pied d'égalité dans l'attribution de ces

licences, en fixant au préalable les critères d'attribution d'une manière transparente et non discriminatoire, on ne saurait considérer que la politique en matière de couloirs de bus fait naître un avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

28. Enfin, la Commission estime que cette politique ne vise pas, eu égard à son objet et à sa structure générale, à créer un avantage susceptible de constituer une charge supplémentaire pour l'État ou TfL. Les conséquences de ladite politique, dans la mesure où elles ont trait à la différence de traitement entre les taxis londoniens et les voitures de petite remise ainsi qu'à la perte potentielle de recettes pour l'État liée à la renonciation à des amendes, sont inhérentes au système et ne constituent pas un moyen d'accorder un avantage spécifique aux entreprises concernées¹⁹. La non-perception d'amendes pour l'utilisation de la voie d'autobus par les taxis londoniens n'implique donc pas de transfert direct ou indirect de ressources d'État à ces entreprises.
29. Par conséquent, la Commission estime que, dans les circonstances de la présente affaire, la politique en matière de couloirs de bus ne constitue pas un moyen d'octroyer un avantage sélectif aux taxis londoniens au moyen de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.
30. Néanmoins, par souci d'exhaustivité, la Commission examinera la dernière question de la juridiction de renvoi, qui est de savoir si cette politique est susceptible d'affecter les échanges entre États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.
31. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, la Commission a adopté une série de décisions concernant des subventions aux exploitants de taxis dans lesquelles elle a considéré que les mesures ne constituaient pas des aides d'État, en raison de la nature locale des activités, de leur caractère géographiquement délimité et des conditions d'accès²⁰. Cependant, depuis le milieu des années 2000 et, en particulier, l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Altmark*²¹, il n'est pas possible de soutenir qu'une aide d'État favorisant les activités de taxi dans une grande ville européenne n'affecte pas

¹⁹ Voir, par analogie, l'arrêt dans les affaires jointes C-72/91 et C-73/91 *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, Rec. 1993, p.I-887, point 21, et l'arrêt dans les affaires jointes C-52/97 à C-54/97 *Viscido e.a./Ente Poste Italiane*, Rec. 1998, p. I-2629, points 13 à 16.

²⁰ Voir notamment les affaires N237/1999 et N733/2000.

²¹ Arrêt dans l'affaire C-280/00 *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, Rec. 2003, p. I-7747.

les échanges entre États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

32. Plus précisément, aux points 77 et 78 de cet arrêt, la Cour a déclaré, d'une part, qu'«*il n'est nullement exclu qu'une subvention publique accordée à une entreprise qui ne fournit que des services de transport local ou régional et ne fournit pas de services de transport en dehors de son État d'origine puisse, néanmoins, avoir une incidence sur les échanges entre États membres. En effet, lorsqu'un État membre accorde une subvention publique à une entreprise, la fourniture de services de transport par ladite entreprise peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de fournir leurs services de transport sur le marché de cet État en sont diminuées*». D'autre part, au point 81, la Cour a relevé qu'«*il n'existe pas de seuil ou de pourcentage en dessous duquel on peut considérer que les échanges entre États membres ne sont pas affectés. En effet, l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés*»²². La Cour a donc conclu, au point 82 de son arrêt, que «*la [...] condition [...], selon laquelle l'aide doit être de nature à affecter les échanges entre États membres, ne dépend pas de la nature locale ou régionale des services de transport fournis ou de l'importance du domaine d'activité concerné*»²³.
33. En l'espèce, étant donné que l'activité concernée, à savoir la prestation de services de taxi et de véhicule de location privé sur le réseau routier aux passagers, est ouverte aux entreprises de tous les États membres²⁴, les opérateurs économiques de tous les États membres sont par définition soumis au jeu de la concurrence en ce qui concerne ladite activité, de sorte que tout avantage sélectif conféré à un opérateur dans l'exercice de l'activité est par nature susceptible d'affecter les échanges entre États membres. En outre, étant donné que tant les taxis londoniens que les voitures de petite remise transportent des clients établis dans d'autres États membres en visite à Londres et prennent des réservations de leur part, si l'on considère que la politique des couloirs de bus remplit l'ensemble des autres conditions d'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, alors cette politique est susceptible également d'affecter les

²² Voir également l'arrêt dans l'affaire C-172/03 *Heiser*, Rec. 2005, p. I-1627, point 32.

²³ Voir également, plus récemment, l'arrêt dans les affaires jointes C-197/11 et 203/11 *Libert e.a.*, non encore paru au Recueil, points 75 à 79.

²⁴ Les personnes physiques ou morales se livrant à une activité économique.

échanges entre États membres.

34. Néanmoins, étant donné que les autres conditions d'application de l'article 107, paragraphe 1, ne sont pas remplies en l'espèce, la Commission ne considère pas que la mesure constitue une aide d'État au sens de cette disposition.

5 CONCLUSION

35. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour de répondre aux questions de la juridiction de renvoi comme suit:

«Le fait de rendre un couloir de bus aménagé sur une voie publique accessible aux taxis londoniens à l'exclusion des voitures de petite remise aux heures d'usage de ce couloir de bus n'implique pas d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE dans les circonstances de l'espèce».

Leo FLYNN

Paul-John LOEWENTHAL

Agents de la Commission