



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 21 décembre 2016¹

Affaire C-253/16

**Flibtravel International SA
Leonard Travel International SA
contre
AAL Renting SA
Haroune Tax SPRL
Saratax SCS
Ryad SCRI
Taxis Bachir & Cie SCS e.a.**

[Demande de décision préjudicielle formée par la Cour d'appel de Bruxelles (Belgique)]

«Article 96, paragraphe 1, TFUE — Champ d'application — Réglementation nationale établissant les conditions de fourniture de services de taxi — Services de location de voitures avec chauffeur — Interdiction de groupage des clients — Interdiction de racolage — Interdiction de proposer des places individuelles aux clients — Interdiction de déterminer la destination de la course»

1. La demande de décision préjudicielle qui nous occupe concerne l'une des dispositions sans doute les moins connues du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La juridiction de renvoi s'interroge sur le champ d'application de l'article 96, paragraphe 1, TFUE. Cette disposition interdit aux États membres d'imposer, dans le cadre de transports exécutés à l'intérieur de l'Union européenne, des taux et conditions comportant tout élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises ou industries particulières, sauf si ces taux et conditions sont autorisés par la Commission. Jusqu'à présent, la Cour n'a pas précisé la manière d'interpréter cette disposition dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel.

2. Compte tenu du caractère relativement obscur de l'article 96, paragraphe 1, TFUE et des incertitudes quant à son champ d'application, la Cour d'appel de Bruxelles (Belgique) demande à la Cour de préciser si une réglementation nationale qui régit les conditions dans lesquelles les services de taxi doivent être fournis dans la région de Bruxelles-capitale relève de cette disposition.

3. J'exposerai ci-après les raisons pour lesquelles j'estime que l'article 96, paragraphe 1, TFUE n'est pas applicable dans des circonstances telles que celles à l'origine de la présente demande de décision préjudicielle.

¹ — Langue originale : l'anglais.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

4. L'article 96 TFUE, figurant au Titre VI, intitulé « Les transports », dispose :

- « 1. L'application imposée par un État membre, aux transports exécutés à l'intérieur de l'Union, de prix et conditions comportant tout élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises ou industries particulières est interdite, sauf si elle est autorisée par la Commission.
2. La Commission, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre, examine les prix et les conditions visés au paragraphe 1 en tenant compte notamment, d'une part, des exigences d'une politique économique régionale appropriée, des besoins des régions sous-développées, ainsi que des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques, et d'autre part des effets de ces prix et conditions sur la concurrence entre les modes de transport.

[...] ».

B. Le droit national

5. L'ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur du 27 avril 1995 prévoit ce qui suit :

« Article 2. Pour l'application de la présente ordonnance, on entend par :

1. "Services de taxis" : ceux qui assurent, avec chauffeur, le transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles et qui réunissent les conditions ci-après :

[...]

- c) la mise à la disposition porte sur le véhicule et non sur chacune des places lorsque le véhicule est utilisé comme taxi, ou sur chacune des places du véhicule et non sur le véhicule lui-même lorsque le véhicule est utilisé comme taxi collectif avec l'autorisation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ;

- d) la destination est fixée par le client ;

2. "services de location de voitures avec chauffeur" : tous services de transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles qui ne sont pas des services de taxis et qui sont assurés au moyen de véhicules de type voiture, voiture mixte ou minibus, à l'exception des véhicules aménagés en ambulance ; [...].

Article 3. Nul ne peut, sans autorisation du Gouvernement [de la région de Bruxelles-Capitale], exploiter un service de taxis au moyen d'un ou de plusieurs véhicules au départ d'une voie publique ou de tout autre endroit non ouvert à la circulation publique, qui se situe sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. [...]

[...]

Article 16. Nul ne peut, sans autorisation du Gouvernement [de la région de Bruxelles-Capitale], exploiter sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale un service de location de voitures avec chauffeur au moyen d'un ou de plusieurs véhicules.

Seuls les exploitants titulaires d'une autorisation délivrée par le Gouvernement [de la région de Bruxelles-Capitale] peuvent effectuer des prestations de services dont le point de départ pour l'usager est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

6. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, du 29 mars 2007², tel que modifié par l'arrêté du 27 mars 2014³, dispose :

« Article 31. Il est interdit aux chauffeurs :

[...]

7. de racoler des clients ou de faire racoler des clients par autrui ;

[...] ».

II. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

7. Les requérants au principal, FlibTravel International SA et Léonard Travel International SA, sont des sociétés autocaristes qui, en Belgique, exploitent une ligne régulière entre la gare du Midi à Bruxelles et l'aéroport de Charleroi.

8. Face à l'emplacement de stationnement des autocars à la gare du Midi, se rangent des taxis de type camionnette qui se rendent principalement à l'aéroport de Charleroi. Leurs chauffeurs accostent les voyageurs qui sortent de la gare en se dirigeant vers les autocars, pour leur proposer de faire le trajet en taxi au prix de 13 euros par personne. Les chauffeurs brandissent parfois une petite pancarte plastifiée portant d'un côté les mentions « shuttle to airport Charleroi 13 € » illustrées de photographies d'un taxi-camionnette et d'un avion et de l'autre côté les mentions « bus 17 € ». Les taxis démarrent dès que sept ou huit passagers sont à bord.

9. Les requérants prétendent que les pratiques décrites ci-dessus enfreignent la réglementation applicable aux services de taxi. Elles agissent pour obtenir le prononcé d'un ordre de cessation concernant ces pratiques.

10. Par jugement du 11 février 2015, le juge de première instance a rejeté l'action au motif que les faits allégués n'avaient pas été établis à suffisance de droit.

11. Par requête déposée le 13 juillet 2015, les requérants ont subséquentement saisi la Cour d'appel de Bruxelles, qui a considéré que les faits avaient été établis.

2 — *Moniteur belge* du 3 mai 2007, p. 23526.

3 — *Moniteur belge* du 17 avril 2014, p. 33241.

12. La juridiction de renvoi a conclu que les pratiques contestées constituent une violation de la réglementation en vigueur et que l'action semble donc bien fondée. Cependant, nourrissant des doutes quant à la conformité de la réglementation en cause au droit de l'Union, elle a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- 1) L'article 96, paragraphe 1, TFUE doit-il être interprété comme pouvant s'appliquer à des prix et conditions imposés par un État membre aux exploitants de services de taxis lorsque :
 - a) les courses des taxis concernés ne sortent qu'exceptionnellement des frontières nationales,
 - b) une partie significative de la clientèle des taxis concernés est constituée de nationaux ou résidents de l'Union européenne qui ne sont pas des nationaux ou résidents de l'État membre en question, et
 - c) dans les circonstances concrètes de l'affaire, les courses en taxi litigieuses ne sont très souvent, pour le passager, qu'une étape d'un voyage plus long dont le point d'arrivée ou le point de départ se situent dans un pays de l'Union autre que l'État membre en question ?
- 2) L'article 96, paragraphe 1, TFUE doit-il être interprété comme pouvant s'appliquer à des conditions d'exploitation autres que les conditions tarifaires et les conditions d'obtention de l'autorisation d'exercer l'activité de transport concernée, telles qu'en l'espèce une interdiction pour les exploitants de taxis de mettre à disposition des places individuelles plutôt que l'ensemble du véhicule et une interdiction pour ces exploitants de déterminer eux-mêmes la destination d'une course proposée à la clientèle, qui aboutissent à empêcher ces exploitants de grouper des clients ayant une même destination ?
- 3) L'article 96, paragraphe 1, TFUE doit-il être interprété comme interdisant, sauf autorisation par la Commission, des mesures du type de celles visées à la deuxième question
 - a) qui ont pour but général, parmi d'autres objectifs, de protéger les exploitants de taxis contre la concurrence des entreprises de location de voitures avec chauffeur et
 - b) qui ont pour effet spécifique dans les circonstances concrètes de l'affaire de protéger des exploitants d'autocars contre la concurrence des exploitants de taxis ?
- 4) L'article 96, paragraphe 1, TFUE doit-il être interprété comme interdisant, sauf autorisation par la Commission, une mesure qui interdit aux exploitants de taxis le racolage de clients, lorsque cette mesure a pour effet dans les circonstances concrètes de l'affaire de réduire leur capacité d'acquérir les clients d'un service d'autocar concurrent ?

13. Flibtravel International, Leonard Travel International, Saratax SCS et AAL Renting SA, ainsi que la Commission, ont déposé des observations écrites. Conformément à l'article 76, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice, il n'y a pas eu d'audience.

III. Analyse

A. *Propos introductifs*

14. La juridiction de renvoi a posé à la Cour plusieurs questions. Bien qu'elles abordent le problème sous des angles quelque peu différents, toutes tendent essentiellement à déterminer le champ d'application de l'article 96, paragraphe 1, TFUE. La question principale se présente plus précisément de la manière suivante : une réglementation nationale qui régit les conditions dans lesquelles les services de taxi doivent être fournis relève-t-elle de cette disposition ?

15. Si l'on ne tient compte que du libellé de l'article 96, paragraphe 1, TFUE, les doutes soulevés par la juridiction de renvoi quant à la portée de cette disposition sont, dans une certaine mesure, compréhensibles. Cependant, si l'on prend en considération le contexte (historique et systémique) plus large dans lequel s'insère cette disposition, ainsi que son objectif, tout doute quant à l'applicabilité de l'article 96 TFUE dans des circonstances telles que celles de l'espèce devrait rapidement être dissipé.

16. En effet, comme je l'ai évoqué ci-dessus, c'est avec une modération inhabituelle que l'article 96 TFUE a été appliqué, non seulement par la Commission, mais également par la Cour dans sa jurisprudence. Il est donc nécessaire de rattacher l'interprétation de cette disposition à son contexte systémique plus large, en gardant également à l'esprit les spécificités historiques et les débats des fondateurs de l'Union qui ont entouré son élaboration.

B. *Le champ d'application de l'article 96, paragraphe 1, TFUE*

1. Une disposition historique

17. L'article 96 TFUE n'a guère été modifié depuis les débuts de l'intégration européenne. Son paragraphe 1 vise les taux et conditions comportant tout élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises ou industries particulières dans le cadre de transports exécutés à l'intérieur de l'Union. Étant donné que ses origines remontent jusqu'au traité CECA, l'article 96 TFUE et, plus précisément, son paragraphe 1, doit être replacé dans son contexte historique.

18. Ce contexte historique explique pourquoi, d'une part, il convient de comprendre que les transports auxquels se réfère l'article 96 TFUE sont les transports de marchandises (et non de personnes) et pourquoi, d'autre part, les taux et conditions en cause ne sont que ceux imposés par les États membres qui peuvent avoir une incidence sur les conditions financières du transport de marchandises.

19. Les documents préparatoires relatifs à l'article 80 CEE, devenu article 96 TFUE, expliquent clairement que cette disposition vise à assurer que les prix et conditions appliqués aux transports par les États membres ne produisent pas d'effets équivalents à ceux des droits de douane, ni de discriminations ou de subventions liées aux marchandises transportées⁴. Sur la base de ces seuls éléments, il me semble clair que l'article 96, paragraphe 1, TFUE vise à protéger la libre circulation des marchandises plutôt que la position concurrentielle des transporteurs en tant que telle. En d'autres termes, cette disposition interdit les mesures prises par les États, plus précisément les tarifs spéciaux appliqués au transport de marchandises spécifiques, qui entraînent un avantage économique pour des entreprises ou industries particulières.

4 — Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, 21 avril 1956, Mae 120 F/56 (corrigé), p. 67 à 69. Ce rapport indique notamment que les tarifs de soutien en faveur de certaines marchandises doivent être traités comme des subventions.

20. L'article 96, paragraphe 2, TFUE amène à la même conclusion. Cette disposition énumère les motifs (besoins des régions sous-développées et problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques) pouvant justifier l'adoption de mesures interdites en vertu du premier paragraphe de l'article 96 TFUE. Le fait que ces motifs se concentrent sur la nécessité d'aider des régions en difficulté financière ou politique confirme, à mon sens, que cette disposition ne règlemente pas la fourniture de services de transports. En effet, on ne saurait guère résoudre les disparités entre régions ou les problèmes découlant des circonstances politiques en réservant un traitement plus favorable à certains transporteurs par rapport à d'autres. En fait, ainsi qu'il ressort du nombre réduit de décisions adoptées par la Commission dans ce domaine⁵, l'article 96, paragraphe 2, TFUE porte sur l'utilisation, par les États membres, de prix et conditions préférentiels en faveur de produits provenant de régions affectées⁶.

21. Il ressort déjà clairement de ce qui précède que l'article 96 TFUE ne vise pas à garantir la libre prestation des services de transport ni, a fortiori, celle des services locaux de taxi. De fait, on peut s'interroger sur la fonction que l'article 96 TFUE pourrait encore remplir dans l'Europe d'aujourd'hui⁷. Aux débuts de l'intégration européenne, cette disposition avait un rôle certain à jouer⁸. Il en allait ainsi parce que les États membres appliquaient parfois des tarifs discriminatoires dans le domaine des transports, à des fins protectionnistes.

22. Le contexte systémique plus large de l'article 96, paragraphe 1, TFUE corrobore lui aussi l'idée que les règles régissant la fourniture de services de taxi ne relèvent pas de cette disposition du traité.

2. Considérations systémiques

23. En premier lieu, il convient d'observer que les articles 95 et 97 TFUE régissent tous deux le comportement de l'opérateur de transports à l'égard de ses clients (discrimination et comportement ayant des effets équivalents aux droits de douane). Dans un tel contexte législatif, il semblerait contraire au sens commun d'argumenter que l'article 96 TFUE porte en revanche sur un domaine entièrement différent, à savoir la libre prestation de services dans le domaine des transports.

24. Cependant, l'argument le plus convaincant à l'appui de cette thèse se trouve ailleurs dans le traité.

5 — Décision de la Commission relative à l'autorisation du tarif exceptionnel n° 201 des chemins de fer italiens de l'État, du 16 février 1962 (JO 1962, 38, p. 1229) ; Décision 64/160/CEE de la Commission, du 26 février 1964, relative à l'autorisation de maintien de l'annexe B ter aux « Conditions générales d'application des tarifs pour le transport des marchandises » (C.G.A.T.M.) de la Société nationale des chemins de fer français (JO 1964, 44, p. 710) ; Décision 79/873/CEE de la Commission, du 11 octobre 1979, relative à l'autorisation du tarif exceptionnel n° 201 des chemins de fer italiens de l'État (JO 1979, L 269, p. 29) ; Décision 79/874/CEE de la Commission, du 11 octobre 1979, relative à l'autorisation de mesures tarifaires spéciales pour le transport par chemin de fer et par route en faveur de certaines marchandises en France (JO 1979, L 269, p. 31), et : décision 91/523/CEE de la Commission, du 18 septembre 1991, relative à l'élimination des tarifs de soutien des chemins de fer italiens pour le transport de matières minérales en vrac et des matières produites et transformées dans les îles de Sicile et Sardaigne (JO 1991, L 283, p. 20).

6 — Voir également ordonnance du 18 juin 2012, Transports Schiocchet – Excursions/Conseil et Commission, T-203/11, non publiée, EU:T:2012:308, points 39 et 40.

7 — D'aucuns ont même avancé que, compte tenu de l'évolution du marché intérieur après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1986, l'article 96 TFUE a perdu sa raison d'être, voir Grard, L., « Article 76 CE », dans Pingel, I. (éd) *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2010, p. 675 à 677, en particulier à p. 677.

8 — Voir arrêts du 10 mai 1960, Allemagne/Haute Autorité, 19/58, EU:C:1960:19, p. 234 ; Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e.a./Haute Autorité, 27/58 à 29/58, EU:C:1960:20, p. 252, et du 9 juillet 1969, Italie/Commission, 1/69, EU:C:1969:34, point 4.

25. Plus fondamentalement, l'application de l'article 96, paragraphe 1, TFUE à la réglementation nationale qui régit la fourniture de services de taxi contraste fortement avec le libellé explicite de l'article 58 TFUE. Cette disposition exclut spécifiquement les services de transport du champ d'application des règles qui régissent la libre prestation de services⁹. Cela implique que la libre circulation des services, en matière de transports, doit être réalisée par la politique commune des transports, en conformité avec l'article 91 TFUE¹⁰. Cependant, à ce jour, de telles mesures n'ont pas été adoptées.

26. Dans ces conditions, si l'on devait admettre que la portée de l'article 96, paragraphe 1, TFUE englobe non seulement les tarifs de soutien et conditions relatifs aux marchandises transportées, mais aussi les règles adoptées par les États membres en ce qui concerne les conditions de fourniture des services de taxi, cela reviendrait à concevoir par la voie prétorienne un mécanisme de contrôle des services de transport non dépourvu de similitudes avec celui que prévoit l'article 56 TFUE. Cela ne serait guère souhaitable, notamment en raison du fait que l'article 58 TFUE exclut spécifiquement les services de transport du champ d'application de l'article 56 TFUE, mais également parce que le législateur de l'Union n'a pas, à ce jour, adopté de textes de droit dérivé visant à libéraliser la fourniture de services de taxis dans le cadre de la politique commune des transports.

27. En fait, l'article 96, paragraphe 1, TFUE plutôt que d'assurer la libre prestation des services dans le domaine des transports, vise les mesures prises par les États qui sont assimilables à des aides d'État en faveur d'une ou plusieurs entreprises ou industries particulières. La raison en est que l'intervention réglementaire des autorités nationales visant à garantir des taux et conditions de transport favorables pour certaines marchandises pourrait avoir un effet comparable à celui d'une aide d'État. En ce sens, l'article 96 TFUE constitue une sorte de *lex specialis* relative aux taux et conditions applicables aux transports, par rapport à l'interdiction générale des aides d'État prévue à l'article 107 TFUE. Toutefois, à la différence de ce dernier, l'article 96, paragraphe 1, TFUE ne pose pas comme condition que les mesures en cause impliquent l'utilisation de ressources de l'État. En toute hypothèse, comme d'autres types d'aides d'État, les tarifs et conditions de soutien sont soumis à l'approbation de la Commission¹¹.

28. Eu égard à ce qui précède, je conclus que l'article 96, paragraphe 1, TFUE n'est pas applicable à des conditions imposées par un État membre aux opérateurs de services de taxi telles que les conditions en cause au principal.

IV. Conclusion

29. À la lumière des arguments exposés ci-dessus, je propose à la Cour de répondre aux questions posées par la Cour d'appel de Bruxelles (Belgique) de la façon suivante : L'article 96, paragraphe 1, TFUE n'est pas applicable aux conditions imposées par un État membre aux opérateurs de services de taxi telles que les conditions en cause au principal.

9 — Voir arrêt du 1^{er} octobre 2015, *Trijber et Harmsen*, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, point 47. Voir également conclusions de l'avocat général Szpunar dans les affaires jointes *Trijber et Harmsen*, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:505, point 27.

10 — Voir arrêts du 7 novembre 1991, *Pinaud Wieger*, C-17/90, EU:C:1991:416, point 7, et du 22 décembre 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, point 30.

11 — Voir, pour des exemples, note de bas de page 5.