



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

14 janvier 2015 \*

«Renvoi préjudiciel — Concurrence — Aides d'État — Article 107, paragraphe 1, TFUE — Autorisation accordée aux seuls taxis londoniens, à l'exclusion des voitures de tourisme avec chauffeur, d'utiliser les couloirs réservés aux autobus — Notion d'«aide d'État» — Ressources d'État — Avantage économique — Avantage sélectif — Incidence sur les échanges entre les États membres»

Dans l'affaire C-518/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Royaume-Uni), par décision du 24 septembre 2013, parvenue à la Cour le 26 septembre 2013, dans la procédure

**The Queen**, à la demande de:

**Eventech Ltd**,

contre

**Parking Adjudicator**,

en présence de:

**London Borough of Camden**,

**Transport for London**,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, président de chambre, M. K. Lenaerts, vice-président de la Cour, faisant fonction de juge de la deuxième chambre, MM. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (rapporteur) et J. L. da Cruz Vilaça, juges,

avocat général: M. N. Wahl,

greffier: M<sup>me</sup> L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 juillet 2014,

considérant les observations présentées:

— pour Eventech Ltd, par M<sup>me</sup> K. Bacon, barrister, mandatée par M. J. Maitland-Walker, solicitor,

\* Langue de procédure: l'anglais.

- pour Transport for London, par M<sup>me</sup> C. Moore, en qualité d'agent, assistée de M. M. Chamberlain, QC, et de M<sup>me</sup> S. Love, barrister,
- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par MM. L. Flynn et P.-J. Loewenthal, en qualité d'agents,
- pour l'Autorité de surveillance AELE, par M. X. Lewis ainsi que par M<sup>mes</sup> C. Perrin et A. Steinarsdóttir, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 septembre 2014,

rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Eventech Ltd (ci-après «Eventech») au Parking Adjudicator au sujet de la légalité d'une politique mise en œuvre par Transport for London (ci-après «TfL») ainsi que par la majorité des London Boroughs (arrondissements de Londres) et consistant à autoriser les taxis londoniens à circuler sur la plupart des couloirs de bus de cette ville aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation relatives à ces couloirs s'appliquent, tout en interdisant aux voitures de tourisme avec chauffeur (ci-après les «VTC») d'y circuler, sauf pour prendre et déposer des passagers ayant préalablement réservé une telle voiture (ci-après la «politique relative aux couloirs de bus»).

### Le cadre juridique

#### *Les taxis londoniens et les VTC*

- 3 À Londres, les transports payants en voiture sont assurés par les taxis londoniens et par les VTC. Ces services font l'objet d'une autorisation d'exploitation délivrée par le London Taxi and Private Hire, qui fait partie de TfL. Ces autorisations sont accordées en vertu de dispositions légales distinctes et soumises à des conditions différentes selon qu'il s'agit de taxis londoniens ou de VTC.
- 4 L'autorisation d'exploitation des taxis londoniens est délivrée conformément aux dispositions du décret d'application de 1934 sur les taxis londoniens (London Cab Order 1934). Ce décret a été pris sur le fondement du pouvoir conféré par l'article 6 de la loi de 1869 relative au transport public urbain (Metropolitan Carriage Act 1869), disposant à son article 8, paragraphe 2, qu'un taxi ne peut «offrir ses services» à Londres que lorsque le chauffeur est titulaire d'une autorisation d'exploitation délivrée par TfL en vertu de l'article 8 de cette même loi.
- 5 Il en résulte que seul un taxi titulaire d'une autorisation d'exploitation délivrée conformément audit décret est autorisé à «offrir ses services» («ply for hire») à Londres, notion qui est définie comme étant le fait de solliciter ou d'attendre des passagers n'ayant pas conclu de location ou de réservation préalable. Selon la juridiction de renvoi, il ressort d'une enquête réalisée en 2009 que 8 % des trajets effectués par les taxis londoniens font l'objet d'une réservation préalable, 52 % résultent du fait que le passager a hélé son taxi dans la rue et la majorité des autres trajets interviennent dans le cadre d'une prise en charge du passager à une station de taxi. Toutefois, Eventech conteste ces chiffres et soutient que 60 % environ des taxis londoniens utilisent aujourd'hui une application, dénommée «Hailo», qui permet aux usagers de réserver un taxi à partir de leur téléphone portable.

- 6 L'autorisation d'exploitation des VTC est délivrée conformément aux dispositions de la loi de 1998 relative aux VTC [Private Hire Vehicles (London) Act 1998]. Les VTC n'ont pas le droit «d'offrir leurs services» à Londres et ne peuvent donc prendre en charge que les personnes ayant préalablement loué leurs services. En ce qui concerne les personnes ayant conclu une location préalable, il n'est pas contesté que les VTC sont en concurrence avec les taxis londoniens.
- 7 Par ailleurs, il ressort du dossier que, depuis les lois de 1831 et de 1853 relatives aux fiacres londoniens (London Hackney Carriage Acts 1831 and 1853), les taxis londoniens sont soumis à «l'obligation de prise en charge» qui impose aux taxis ayant accepté de prendre en charge un passager à une station de taxi ou dans la rue de conduire celui-ci jusqu'à son lieu de destination, dans les limites d'une certaine distance ou d'une certaine durée de trajet. Une telle obligation ne s'impose pas à l'égard des VTC.
- 8 Les taxis londoniens sont immédiatement reconnaissables à leur forme, à leur taille et à leur panneau lumineux indiquant «Taxi», étant donné qu'ils doivent répondre à des conditions d'aptitude qui prévoient un certain nombre de critères auxquels seules deux marques de véhicules satisfont à l'heure actuelle. Les VTC peuvent, en revanche, avoir n'importe quelle couleur et forme, de sorte qu'il existe actuellement environ 700 marques et modèles différents de VTC disposant d'une autorisation d'exploitation.
- 9 Les prix des taxis londoniens sont strictement réglementés et ne peuvent être facturés que s'ils sont calculés au moyen d'un taximètre. Les conducteurs de VTC, quant à eux, fixent leurs prix librement et leurs véhicules ne sont pas équipés d'un compteur, le prix de la course étant indiqué au moment de la réservation, et ce indépendamment de la durée du trajet, alors que les prix des taxis londoniens varient en fonction de cette durée.
- 10 Les taxis londoniens doivent pouvoir accueillir des personnes se déplaçant en fauteuil roulant. Il n'existe pas d'obligation d'accessibilité à l'égard des VTC.
- 11 Avant d'obtenir une autorisation d'exploitation, les chauffeurs de taxis londoniens doivent passer un examen intitulé «Connaissance de Londres» («Knowledge of London») qui nécessite deux à quatre ans de préparation. Avant d'obtenir une autorisation d'exploitation, les conducteurs de VTC doivent passer un test topographique, qui dure généralement une journée. Les chauffeurs de taxis londoniens doivent également passer le «test de conduite avancée de l'Agence des normes de conduite» («Driving Standards Agency Advanced Driving Assessment»), alors qu'aucune condition de ce type n'existe pour les conducteurs de VTC.

*Les pouvoirs de police de la circulation et la politique relative aux couloirs de bus*

- 12 L'article 121A de la loi de 1984 relative à la réglementation de la circulation routière (Road Traffic Regulation Act 1984, ci-après la «loi de 1984») désigne l'autorité compétente en matière de circulation sur toutes les voies publiques en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse. Le paragraphe 1A de cet article désigne TfL comme l'autorité compétente pour certaines routes du Grand Londres, dénommées «routes relevant de la Greater London Authority», qui est l'autorité compétente pour le Grand Londres (ci-après la «GLA»). Ces routes, qui sont soumises à la GLA, s'étendent sur 580 kilomètres et sont, en général, les routes les plus importantes du Grand Londres. En vertu de cet article 121A, paragraphe 2, les autorités compétentes en matière de circulation pour la quasi-totalité des autres routes à Londres et dans le Grand Londres sont les Boroughs (arrondissements) de cette ville.

13 Le pouvoir d'une autorité compétente en matière de circulation sur une route particulière de limiter l'usage de celle-ci, ou d'une partie de cette route, à certains types de véhicules résulte de l'article 6 de la loi de 1984, qui dispose dans sa version applicable au litige au principal:

«1. L'autorité compétente en matière de circulation pour une route du Grand Londres peut prendre un arrêté conformément au présent article pour contrôler ou réglementer la circulation routière et d'autres types de circulation (y compris celle des piétons). Cet arrêté peut notamment être fait

a) à l'une des fins ou relativement à l'une des questions mentionnées à l'annexe 1 de la présente loi, et

b) à toutes autres fins mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, sous a) à g), de la présente loi.

2. Concernant une route pour laquelle l'autorité compétente en matière de circulation est le Secretary of State [ministre], le pouvoir de prendre un arrêté au sens du présent article peut également être exercé, avec son accord, par l'autorité locale compétente en matière de circulation.

3. Tout arrêté en vertu du présent article peut être pris pour s'appliquer:

a) à tout le secteur d'une autorité locale, à certaines parties de ce secteur, ou à certains endroits, rues ou parties de rues de ce secteur;

b) toute la journée ou à certaines heures;

c) seulement lors d'occasions spéciales ou à des heures spéciales;

d) à tout type de circulation;

e) sous réserve des exceptions spécifiées dans l'arrêté ou déterminées selon les modalités prévues à l'arrêté.»

14 Au nombre des fins spécifiées à l'annexe 1 de la loi de 1984 figure, à l'article 3 de cette annexe, l'objectif de «réglementer la position relative sur la chaussée de différentes vitesses et de différents types de circulation». Les fins mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la même loi visent à «éviter la mise en péril des personnes ou d'autres types de circulation utilisant cette route [du Grand Londres] ou toute autre route ou à prévenir le risque d'une telle mise en péril» ainsi qu'à «faciliter le passage, sur cette route ou toute autre route, de tout type de circulation (y compris le passage des piétons)».

15 L'article 6 de la loi de 1984 permet ainsi aux différents Boroughs de Londres et à TfL de désigner des couloirs de bus sur les routes pour lesquelles ils sont l'autorité compétente en matière de circulation.

16 Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par cet article 6, TfL a désigné des couloirs de bus sur un certain nombre de voies routières relevant de la GLA. Cet organisme a également adopté la politique relative aux couloirs de bus consistant à permettre aux taxis londoniens, à l'exclusion des VTC, d'emprunter les couloirs de bus qu'il gère aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation relatives à ces couloirs s'appliquent. Les VTC sont toutefois autorisées à emprunter les couloirs de bus afin de prendre en charge un passager ou de le déposer. Cette politique a été appliquée au moins depuis l'année 2000.

17 Conformément à la politique relative aux couloirs de bus pratiquée par TfL, la plupart des Boroughs de Londres ont également adopté une politique autorisant les taxis londoniens, mais non les VTC, à emprunter les couloirs de bus qu'ils gèrent aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation s'appliquent. C'est en particulier le cas du couloir de bus de Southampton Row, qui est géré par le London Borough of Camden (arrondissement londonien de Camden).

### *Les sanctions*

- 18 Le pouvoir des autorités compétentes en matière de circulation de dresser des procès-verbaux de contravention pour non-respect des arrêtés pris en application de l'article 6 de la loi de 1984 est prévu à l'article 4 de la loi de 1996 relative aux autorités locales de Londres (London Local Authorities Act 1996), dont les dispositions pertinentes énoncent:
- «1. Lorsque,
- a) sur une route principale ou secondaire relevant de la GLA, [TfL] [...]
- en se fondant sur les informations fournies par un appareil prescrit, a des raisons de penser que le propriétaire d'un véhicule est redevable d'une amende contraventionnelle du fait dudit véhicule [...], [TfL] peut délivrer un procès-verbal de contravention à la personne qui lui semble être le propriétaire de ce véhicule.
2. [...] [U]ne amende contraventionnelle est due, concernant un véhicule, par son propriétaire, si la personne responsable du véhicule agit d'une manière qui contrevient ou ne se conforme pas à un arrêté pris en vertu des articles 6 ou 9 ou à des règlements pris en vertu de l'article 12 de la [loi de 1984] dans la mesure où ces textes comportent une règle réservant tout ou partie de la chaussée comme couloir de bus, et l'amende contraventionnelle doit être payée,
- a) lorsque cette violation ou cette non-conformité concerne une route principale ou secondaire relevant de la GLA, à [TfL] [...]»
- 19 La police peut également faire respecter les arrêtés pris conformément à l'article 6 de la loi de 1984, puisque l'article 8, paragraphe 1, de celle-ci dispose qu'agir en contravention ou de manière non conforme à un tel arrêté ou ne pas respecter les prescriptions de celui-ci constitue une infraction pénale. Toutefois, en pratique, la grande majorité des violations de ces arrêtés font l'objet de procédures de recouvrement autres que pénales se traduisant par l'établissement de procès-verbaux de contravention par les autorités compétentes en matière de circulation.

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 20 Eventech est une filiale d'Addison Lee Plc (ci-après «Addison Lee») détenue à 100 % par celle-ci, qui est l'exploitant d'un parc de VTC dans le Grand Londres. Eventech est le propriétaire déclaré de toutes les VTC d'Addison Lee, ces dernières étant contractuellement louées par Addison Lee à des conducteurs indépendants.
- 21 Eventech relève que, dans le litige au principal, elle a produit des éléments qui font état de plusieurs publicités d'exploitants de taxis londoniens se référant aux avantages de réserver un taxi plutôt qu'une VTC, dans la mesure où les taxis peuvent emprunter les couloirs de bus aux heures de pointe. Selon elle, ces éléments ne sont pas contestés et constituent la raison pour laquelle TfL ne conteste pas que sa politique relative aux couloirs de bus procure aux exploitants de taxis un avantage économique institué par l'État.
- 22 TfL précise que le président d'Addison Lee a transmis un avis à ses chauffeurs les informant qu'ils pouvaient emprunter les couloirs de bus de Londres dont l'accès est permis aux taxis londoniens et dans lequel il est proposé de les indemniser pour toute amende ou toute autre responsabilité encourue à ce titre. Il précise que, à cet égard, une injonction visant à faire cesser une infraction pénale a été obtenue par voie de référé.

- 23 Eventech a relevé que, en seize mois, à savoir de la fin du mois de juillet 2011 au début du mois de décembre 2012, TfL et divers conseils des Boroughs londoniens lui ont infligé des amendes d'un montant total supérieur à 180 000 livres sterling (GBP), soit environ 215 166 euros, pour avoir emprunté des couloirs de bus à Londres.
- 24 En l'occurrence, le London Borough of Camden a notifié deux procès-verbaux de contravention à Eventech en raison du fait que, les 6 et 13 octobre 2010 respectivement, deux conducteurs de VTC d'Addison Lee avaient fait usage du couloir de bus de Southampton Row dans le centre de Londres. Eventech a contesté ces contraventions devant le Parking Adjudicator. Ce recours a été rejeté par une décision de ce dernier du 16 août 2011.
- 25 Le recours introduit par Eventech contre ladite décision a été rejeté par un jugement du 13 juillet 2012 de la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court). Eventech ayant obtenu l'autorisation d'interjeter appel de ce jugement, l'affaire a été examinée par la Court of Appeal les 23 et 24 avril 2013.
- 26 Eventech soutient, notamment, que la politique relative aux couloirs de bus constitue une aide d'État non notifiée en faveur des exploitants de taxis londoniens, laquelle est contraire aux articles 108, paragraphe 3, TFUE et 107, paragraphe 1, TFUE.
- 27 À cet égard, la juridiction de renvoi considère qu'il est constant que ladite politique confère un avantage économique aux taxis londoniens, qu'elle est imputable à l'État et qu'elle est de nature à fausser la concurrence entre les VTC et les taxis londoniens, dès lors qu'elle permet à ces derniers de se déplacer plus rapidement que les VTC sur les voies routières auxquelles s'applique cette politique, leur conférant ainsi, en particulier, un avantage concurrentiel pour attirer des clients potentiels. En revanche, les autres conditions relevant de la notion d'aide d'État ne seraient pas nécessairement satisfaites.
- 28 En effet, TfL soutient que l'avantage économique octroyé aux taxis londoniens par l'effet de la politique relative aux couloirs de bus n'est pas accordé au moyen de ressources d'État, parce qu'elle n'aurait aucun effet sur ces ressources. Cette politique ne serait pas non plus sélective, puisque les taxis londoniens et les VTC ne seraient pas dans une situation juridique ou factuelle comparable au regard de l'objectif poursuivi par une telle politique. En tout état de cause, l'effet différencié de celle-ci serait justifié par la nature et l'économie générale du système. Enfin, ladite politique ne serait pas susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, dès lors qu'elle serait une mesure locale s'appliquant uniquement à Londres.
- 29 Eventech fait valoir, au contraire, que l'avantage économique en cause est conféré au moyen de ressources d'État, d'une part, parce qu'il est accordé aux taxis londoniens un accès préférentiel à un bien de l'État et, d'autre part, en raison du fait que la politique relative aux couloirs de bus octroie à ces taxis une dérogation à l'obligation de payer des amendes ou d'autres pénalités pour l'usage de ces couloirs. Cette politique serait sélective en ce qu'elle confère un avantage aux taxis londoniens sur leurs concurrents, à savoir les VTC. Enfin, ladite politique concernant un secteur ouvert aux entreprises de tous les États membres, une incidence sur les échanges entre les États membres ne saurait être exclue.
- 30 Dans ces circonstances, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles 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 VTC 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 VTC 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 VTC sont dans une situation juridique ou factuelle comparable?
- b) S'il peut être démontré que l'objectif pertinent, au sens de la deuxième question, 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 VTC, peut-on dire que la mesure n'est pas sélective au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE?
- c) Pour répondre à la deuxième question, 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 VTC 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 VTC aux heures d'utilisation de ce couloir de bus est-il de nature à affecter les échanges entre les 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 VTC?»

### Sur les questions préjudicielles

#### *Sur les première et deuxième questions*

- 31 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le fait d'autoriser, aux fins de créer un système de transport sûr et efficace, les taxis londoniens à circuler sur les couloirs de bus aménagés sur les voies publiques aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation relatives à ces couloirs s'appliquent tout en interdisant aux VTC d'y circuler, sauf pour prendre et déposer des passagers les ayant préalablement réservées, implique un engagement de ressources d'État et confère à ces taxis un avantage économique sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Elle souhaite également savoir s'il y a lieu d'examiner, pour répondre à cette question, si ladite mesure est proportionnée et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire.
- 32 Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, «[s]auf dérogations prévues par les traités, 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».
- 33 S'agissant de la condition relative à l'engagement de ressources d'État, il convient de rappeler que la notion d'aide comprend non seulement des prestations positives telles que des subventions, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, de ce fait, sans être des subventions au sens strict du terme, sont de même nature et ont des effets identiques (arrêt Frucona Košice/Commission, C-73/11 P, EU:C:2013:32, point 69 et jurisprudence citée).

- 34 Par conséquent, aux fins de la constatation de l'existence d'une aide d'État, il doit être établi un lien suffisamment direct entre, d'une part, l'avantage accordé au bénéficiaire et, d'autre part, une diminution du budget étatique, voire un risque économique suffisamment concret de charges grevant celui-ci (voir, en ce sens, arrêt *Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. et Commission/France e.a.*, C-399/10 P et C-401/10 P, EU:C:2013:175, point 109).
- 35 En l'occurrence, il ressort du dossier dont dispose la Cour que la juridiction de renvoi s'interroge sur le bien-fondé de l'argumentation, présentée par Eventech devant elle et réitérée devant la Cour, selon laquelle la politique relative aux couloirs de bus comporte de telles charges budgétaires en raison, d'une part, de l'accès préférentiel des taxis londoniens à une infrastructure appartenant à l'État, à savoir les couloirs de bus à Londres, pour l'utilisation de laquelle aucune charge n'est imputée à ces taxis et, d'autre part, de l'exemption de l'obligation de payer des amendes dont bénéficient ceux-ci lorsqu'ils empruntent de tels couloirs.
- 36 En ce qui concerne le second des arguments énoncés au point précédent, qu'il convient d'examiner en premier lieu, il importe de relever d'emblée qu'il est inhérent à tout système juridique qu'un comportement défini au préalable comme étant légal et licite n'expose pas les sujets de droit à des sanctions.
- 37 Or, dans l'affaire au principal, il est constant que le fait que les taxis londoniens peuvent emprunter les couloirs de bus à Londres sans encourir des amendes résulte de l'autorisation, accordée à ces taxis en vertu de la politique relative aux couloirs de bus, d'utiliser ces couloirs aux heures durant lesquelles les limitations de circulation sont applicables.
- 38 Dans la mesure où Eventech appuie son argumentation sur la prétendue similarité des circonstances factuelles et juridiques de la présente affaire avec celles de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Commission/Pays-Bas (C-279/08 P, EU:C:2011:551)*, force est de constater que ces circonstances se distinguent de celles du litige au principal.
- 39 En effet, au point 106 de l'arrêt *Commission/Pays-Bas (EU:C:2011:551)*, la Cour a constaté que la mesure en cause pourrait impliquer une charge supplémentaire pour les pouvoirs publics, sous la forme notamment d'une exonération de l'obligation de paiement d'amendes ou d'autres sanctions pécuniaires, parce que le Royaume des Pays-Bas avait donné aux entreprises relevant de ladite mesure la possibilité d'acheter des droits d'émission pour éviter le paiement d'amendes qui, en l'absence de tels droits, auraient été dues en raison du dépassement par ces entreprises des limites légales de leurs émissions d'oxyde d'azote.
- 40 En revanche, dans l'affaire au principal, il est constant que chaque utilisation non autorisée des couloirs de bus constitue une infraction passible d'une amende et que les autorités publiques compétentes n'ont instauré aucun moyen permettant d'éviter le paiement de telles amendes. En outre, il découle de la constatation effectuée au point 37 du présent arrêt que le fait que les taxis londoniens peuvent emprunter ces couloirs sans encourir des amendes résulte non pas d'une renonciation, par les pouvoirs publics, à la perception d'amendes dues, mais de l'autorisation accordée aux taxis d'utiliser ces couloirs.
- 41 Partant, le fait que les taxis londoniens ne sont pas tenus d'acquitter des amendes en raison de leur utilisation des couloirs de bus n'implique pas de charges supplémentaires pour les pouvoirs publics susceptibles d'entraîner un engagement de ressources d'État.
- 42 Quant au premier argument invoqué par Eventech, tiré d'un accès préférentiel à l'infrastructure de transport financée par l'État pour l'utilisation de laquelle aucune charge financière n'est imputée aux taxis londoniens, il est certes vrai que, comme le relève cette entreprise, la Cour a jugé que le financement, au moyen d'un apport en capital de la part des autorités publiques en tant

qu'actionnaires, de la construction d'une infrastructure qui fait l'objet d'une exploitation économique est susceptible de donner lieu à l'octroi d'aides d'État (voir, en ce sens, arrêt *Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, points 43 et 44).

- 43 Toutefois, dans l'affaire au principal, d'une part, il est constant que les voies de circulation routière en cause, en général, et les couloirs de bus qui en relèvent, en particulier, ne font l'objet d'aucune exploitation économique par des autorités publiques. En effet, ainsi que cela a été confirmé lors de l'audience devant la Cour, tant par Eventech que par TfL, l'utilisation de ces voies et de ces couloirs est gratuite.
- 44 Il s'ensuit que les pouvoirs publics ne renoncent pas, en vertu de la politique relative aux couloirs de bus, à des recettes qu'ils auraient perçues en l'absence d'une telle politique.
- 45 D'autre part, il convient de rappeler que la mesure en cause au principal concerne non pas le financement en tant que tel de la construction des couloirs de bus, mais l'accès préférentiel à ceux-ci. Il importe d'ajouter qu'il ressort sans équivoque du dossier dont dispose la Cour que ces couloirs n'ont pas été construits au bénéfice d'une entreprise spécifique ni d'une catégorie particulière d'entreprises, telle que celle des taxis londoniens, voire les prestataires de services de bus, et n'ont pas été attribués à celles-ci postérieurement à leur construction, mais qu'ils ont été construits en tant qu'élément du réseau routier londonien et, avant tout, afin de faciliter le transport public réalisé au moyen des bus, indépendamment de la question de savoir si l'organisation de ce service public relevait du secteur public ou du secteur privé.
- 46 À la lumière de ces considérations, la question soulevée par l'argumentation d'Eventech, telle que résumée au point 35 du présent arrêt, est, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 24 de ses conclusions, celle de savoir si, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, les pouvoirs publics compétents sont tenus, en vertu de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, de percevoir, auprès des utilisateurs qui bénéficient d'un droit d'accès préférentiel à une infrastructure publique, la contrepartie de la valeur économique d'un tel droit.
- 47 Or, il importe de souligner que cette question ne relève pas, en tant que telle, du critère de l'engagement de ressources d'État, mais vise à savoir si la politique relative aux couloirs de bus, par laquelle TfL poursuit l'objectif d'assurer un système de transport sûr et efficace tel que prévu par la réglementation nationale, doit être considérée comme conférant à ses bénéficiaires un avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, qui relève du champ d'application du droit de l'Union en matière d'aides d'État et dont la valeur économique qu'il représente doit être mise à la charge de ces bénéficiaires.
- 48 À cet égard, ainsi que l'ont fait valoir la Commission européenne et l'Autorité de surveillance AELE, il convient de considérer que, lorsque l'État, en vue de poursuivre la réalisation d'un objectif prévu par la réglementation de cet État, accorde à des utilisateurs d'une infrastructure publique qui n'est pas exploitée économiquement par les autorités publiques un droit d'accès préférentiel à celle-ci, il ne confère pas nécessairement un avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.
- 49 En outre, il y a lieu de souligner que l'identification de l'objectif poursuivi relève, en principe, de la seule prérogative des autorités publiques nationales compétentes et que ces dernières doivent disposer d'une marge d'appréciation s'agissant tant de la nécessité, en vue de la réalisation de l'objectif réglementaire poursuivi, de renoncer à des recettes potentielles que de l'identification de critères d'attribution appropriés qui doivent, cependant, être fixés à l'avance de manière transparente et ne pas comporter d'élément discriminatoire.
- 50 Dans l'affaire au principal, il est constant que le droit d'accès préférentiel est celui de l'utilisation des couloirs de bus, que ce droit représente une valeur économique, qu'il est accordé par l'autorité compétente en matière de circulation routière, qu'il ressort de la législation applicable en matière de

circulation routière que l'objectif poursuivi par la réglementation en cause est celui d'assurer un système de transport sûr et efficace, que ni le réseau routier concerné ni les couloirs de bus ne sont exploités économiquement, que le critère d'attribution est celui de fournir des services de taxi à Londres, que ce critère a été fixé à l'avance et de manière transparente et, enfin, que l'ensemble des prestataires de tels services sont traités de manière égale.

- 51 S'agissant de l'existence d'un lien entre la réalisation de l'objectif réglementaire d'assurer un système de transport sûr et efficace et la renonciation, en vertu de la politique relative aux couloirs de bus, à des recettes potentielles, ainsi que l'a relevé à juste titre M. l'avocat général au point 30 de ses conclusions, il ne saurait être exclu que la perception auprès des taxis londoniens d'une contrepartie correspondant à la valeur économique que représente leur droit d'accès aux couloirs de bus soit susceptible de compromettre, à tout le moins partiellement, la réalisation de cet objectif, dès lors qu'elle pourrait dissuader une partie des taxis londoniens d'emprunter lesdits couloirs.
- 52 En outre, eu égard aux caractéristiques des taxis londoniens, telles qu'exposées aux points 4 à 11 du présent arrêt, les autorités nationales compétentes ont raisonnablement pu considérer que l'accès de ces taxis aux couloirs de bus est susceptible de favoriser l'efficacité du système de transport routier londonien et que, partant, le critère d'attribution du droit en cause, à savoir celui de fournir des services de taxi à Londres, est susceptible de permettre la réalisation de l'objectif visé.
- 53 À la lumière des considérations qui précèdent, il importe encore de vérifier si le critère d'attribution du droit d'accès retenu par l'autorité compétente s'applique aux opérateurs économiques concernés de manière non discriminatoire. Or, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 35 de ses conclusions, cet examen coïncide, en substance, avec celui de savoir si la politique relative aux couloirs de bus confère aux taxis londoniens un avantage économique sélectif. Par conséquent, il convient de traiter cette question dans le cadre de l'examen de l'existence d'un tel avantage.
- 54 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 107, paragraphe 1, TFUE interdit les aides «favorisant certaines entreprises ou certaines productions», c'est-à-dire les aides sélectives (arrêt Mediaset/Commission, C-403/10 P, EU:C:2011:533, point 36).
- 55 Il résulte à cet égard d'une jurisprudence constante de la Cour que l'article 107, paragraphe 1, TFUE impose de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure nationale est de nature à favoriser «certaines entreprises ou certaines productions» par rapport à d'autres, qui se trouvent, au regard de l'objectif poursuivi par ledit régime, dans une situation factuelle et juridique comparable (arrêt Mediaset/Commission EU:C:2011:533, point 36).
- 56 Par la deuxième sous-question de sa deuxième question, la juridiction de renvoi invite la Cour, en substance, à apprécier, en vue d'établir l'éventuel caractère sélectif de l'avantage octroyé, si la mesure en cause introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi, dans une situation factuelle et juridique comparable.
- 57 À cet égard, il convient de souligner que l'identification des situations respectives des taxis londoniens et des VTC ainsi que l'appréciation de la comparabilité éventuelle de ces situations est une question qui relève de la compétence de la juridiction de renvoi qui est la seule à disposer de l'ensemble des éléments factuels et juridiques pertinents.
- 58 Néanmoins, sur la base des éléments qui figurent dans le dossier dont elle dispose, la Cour peut fournir à la juridiction de renvoi des indications utiles pour l'appréciation qu'il incombe à cette dernière d'effectuer.
- 59 À cet égard, il y a lieu de relever, d'une part, que l'identification de la situation factuelle et juridique des taxis londoniens et des VTC ne saurait se limiter à celle prévalant sur le segment de marché sur lequel ces deux catégories de transporteurs de passagers se trouvent en concurrence directe, à savoir

le segment de la réservation préalable. En effet, il ne saurait sérieusement faire de doute que l'ensemble des trajets effectués par les taxis londoniens et les VTC est susceptible d'affecter la sûreté et l'efficacité du système de transport sur la totalité des voies de circulation routière de Londres.

- 60 D'autre part, il y a lieu de tenir compte de ce que, en vertu de leur statut juridique, seuls les taxis londoniens peuvent offrir leurs services, ils sont soumis à une obligation de prise en charge, ils doivent être reconnaissables et en mesure de transporter des personnes se déplaçant en fauteuil roulant et leurs chauffeurs doivent facturer leurs services au moyen d'un taximètre et disposer de connaissances particulièrement approfondies de la ville de Londres.
- 61 Il s'ensuit que les taxis londoniens et les VTC se trouvent dans des situations factuelles et juridiques suffisamment différentes pour considérer qu'elles ne sont pas comparables et que la politique relative aux couloirs de bus ne confère donc pas un avantage économique sélectif aux taxis londoniens.
- 62 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième sous-question de la deuxième question.
- 63 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux première et deuxième questions que le fait d'autoriser, aux fins de créer un système de transport sûr et efficace, les taxis londoniens à circuler sur les couloirs de bus aménagés sur les voies publiques aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation relatives à ces couloirs s'appliquent tout en interdisant aux VTC d'y circuler, sauf pour prendre et déposer des passagers les ayant préalablement réservées, n'apparaît pas comme étant de nature à impliquer un engagement de ressources d'État ni à conférer à ces taxis un avantage économique sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier.

*Sur la troisième question*

- 64 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le fait d'autoriser les taxis londoniens à circuler sur les couloirs de bus aménagés sur les voies publiques aux heures pendant lesquelles les limitations de la circulation relatives à ces couloirs s'appliquent tout en interdisant aux VTC d'y circuler, sauf pour prendre et déposer des passagers les ayant préalablement réservées, est de nature à affecter les échanges entre les États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.
- 65 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, aux fins de la qualification d'une mesure nationale d'aide d'État, il y a lieu non pas d'établir une incidence réelle de l'aide en cause sur les échanges entre les États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement d'examiner si cette aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence (arrêt *Libert e.a.*, C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, point 76 et jurisprudence citée).
- 66 En particulier, lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position de certaines entreprises par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide (voir, en ce sens, arrêt *Libert e.a.*, EU:C:2013:288, point 77 et jurisprudence citée).
- 67 À cet égard, il n'est pas nécessaire que les entreprises bénéficiaires participent elles-mêmes aux échanges intracommunautaires. En effet, lorsqu'un État membre octroie une aide à des entreprises, l'activité intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de pénétrer le marché de cet État membre en sont diminuées (voir, en ce sens, arrêt *Libert e.a.*, EU:C:2013:288, point 78 et jurisprudence citée).

- 68 Par ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour, il n'existe pas de seuil ou de pourcentage au-dessous duquel il est possible de considérer que les échanges entre les 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 les États membres soient affectés (arrêt *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, point 81).
- 69 Dès lors, la condition selon laquelle l'aide doit être de nature à affecter les échanges entre les 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 (arrêt *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, EU:C:2003:415, point 82).
- 70 Dans l'affaire au principal, il convient de considérer, en particulier, qu'il ne saurait être exclu que la politique relative aux couloirs de bus ait pour effet de rendre moins attrayante la fourniture de services par les VTC à Londres, avec pour conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de pénétrer ce marché en soient diminuées, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.
- 71 Il s'ensuit qu'il convient de répondre à la troisième question qu'il ne saurait être exclu que le fait d'autoriser les taxis londoniens à circuler sur les couloirs de bus aménagés sur les voies publiques aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation relatives à ces couloirs s'appliquent tout en interdisant aux VTC d'y circuler, sauf pour prendre et déposer des passagers les ayant préalablement réservées, puisse être de nature à affecter les échanges entre les États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

### Sur les dépens

- 72 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

- 1) **Le fait d'autoriser, aux fins de créer un système de transport sûr et efficace, les taxis londoniens à circuler sur les couloirs de bus aménagés sur les voies publiques aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation relatives à ces couloirs s'appliquent tout en interdisant aux voitures de tourisme avec chauffeur d'y circuler, sauf pour prendre et déposer des passagers les ayant préalablement réservées, n'apparaît pas comme étant de nature à impliquer un engagement de ressources d'État ni à conférer à ces taxis un avantage économique sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier.**
- 2) **Il ne saurait être exclu que le fait d'autoriser les taxis londoniens à circuler sur les couloirs de bus aménagés sur les voies publiques aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation relatives à ces couloirs s'appliquent tout en interdisant aux voitures de tourisme avec chauffeur d'y circuler, sauf pour prendre et déposer des passagers les ayant préalablement réservées, puisse être de nature à affecter les échanges entre les États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.**

Signatures