

Affaire C-50/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

29 janvier 2021

Jurisdiction de renvoi :

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (España)

Date de la décision de renvoi :

19 janvier 2021

Parte requérante :

Prestige and Limousine, S. L.

Partie défenderesse :

Àrea Metropolitana de Barcelona

Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (Cour supérieure de justice de Catalogne)

Chambre du contentieux administratif

3^{ème} section

[OMISSIS : identification de la juridiction, de la procédure et des parties]

ORDONNANCE

de renvoi préjudiciel (art. 267 TFUE)

(composition de la juridiction, lieu et date)

1 : OBJET DU LITIGE

1.1 La présente procédure a été formée par la société PRESTIGE AND LIMOUSINE, S.L.(Ci-après « PRESTIGE ») sa qualité de titulaire d'autorisations [Or. 2] d'exploitation d'un service de location de véhicule de tourisme avec chauffeur (ci-après « VTC »).

La partie défenderesse est l'entité locale ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA (ci-après, l'« AMB »), créée par la loi 31/2010, du 3 août 2010, du Parlement de Catalogne (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya [journal officiel de la communauté autonome de Catalogne] 5708-06.09.2010).

Prestige a contesté devant la présente juridiction *le règlement relatif à l'aménagement de l'activité de transport urbain occasionnel de voyageurs avec chauffeur dans des véhicules de neuf places au maximum circulant exclusivement sur le territoire de l'Àrea Metropolitana de Barcelona [zone métropolitaine de Barcelone]*. Il s'agit d'un règlement adopté par l'AMB dans le but de réguler le service de VTC dans l'ensemble de l'agglomération. Agglomération qui, compte tenu de sa configuration légale particulière, constitue une zone « urbaine » aux fins du transport de personnes en taxi ou en VTC.

Le règlement (ci-après le « RVTC ») a été adopté, le 26 juin 2018, par le Consejo Metropolitano des Àrea Metropolitana de Barcelona [Conseil métropolitain de la zone métropolitaine de Barcelone] et publié au Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona [Journal officiel de la province de Barcelone] (BOPB), le 9 juillet 2018, ainsi qu'au Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya [Journal officiel de la communauté autonome de Catalogne] (DOGC) n° 7897 du 14 juin 2019^{*}.

1.2 : Le RVTC est entré en vigueur le 25 juillet 2018. [OMISSIS]

1.3 : Au moment des faits, l'AMB était compétente sur son territoire pour réglementer les services de « taxi » et, sur cette base, a estimé qu'elle pouvait et devait réglementer la fourniture de services de VTC de portée urbaine ou métropolitaine.

Les entreprises qui fournissaient le service de VTC dans cette zone (dont PRESTIGE) ont estimé que, compte tenu des limitations et des restrictions imposées par le RVTC, le seul but de l'AMB était d'entraver leur activité (c'est-à-dire l'activité des entreprises de VTC), et ce à seule fin de protéger les intérêts du secteur des « taxis » au moyen d'une réglementation métropolitaine du service de VTC restrictive et contraire au droit national et au droit de l'Union. Dans ces conditions, PRESTIGE a finalement demandé à la présente juridiction de déclarer nul de plein droit le RVTC.

Le présent recours contentieux est arrivé à son stade final, mais quatorze autres ayant le même objet sont en cours, dont l'un a été introduit par des entreprises liées à des plateformes internationales.

^{*} Ndt : la version du DOGC n° 7897, du 14 juin 2019, est différente de celle publiée, également au DOGC, le 9 juillet 2018.

2 : LES FAITS

2.1 : Depuis des années, les taxis et les VTC se trouvent en concurrence s'agissant du service de transport urbain de voyageurs.

Le service de taxi n'est pas à proprement parler un service public, mais en tant que service d'intérêt général, il est soumis à une réglementation et à la limitation du nombre de licences, et ses tarifs sont soumis à autorisation administrative préalable.

Les taxis peuvent emprunter les couloirs de bus, disposent d'arrêts sur la voie publique et peuvent prendre des clients à même la rue. Bien que leur champ d'action le plus caractéristique soit la zone « urbaine », [Or. 3] les taxis peuvent néanmoins fournir des services de transport interurbains, dans le respect des exigences de rigueur.

Le service de VTC est également limité par le nombre d'autorisations. Et, à l'époque des faits, les VTC pouvaient fournir des services de transport « interurbains » et « urbains » sur l'ensemble du territoire national (et tout particulièrement à l'échelle des communautés autonomes ou régionales), à des tarifs non pas soumis à autorisation préalable, mais à un système de prix conventionné permettant à l'utilisateur de connaître d'avance – et éventuellement de payer par internet – le prix total du service.

Contrairement aux taxis, les VTC ne pouvaient pas emprunter les couloirs de bus, ne disposaient pas d'arrêts sur la voie publique et ils ne pouvaient pas prendre des clients dans la rue si la prestation de service n'avait pas été convenue au préalable par l'intermédiaire de l'application informatique y afférente.

Pendant une période comprise entre 2009 et 2015, la limitation légale du nombre d'autorisations de VTC a disparu, ce qui a entraîné une augmentation significative du nombre de prestataires de ces services dans la zone métropolitaine de Barcelone, un phénomène auquel l'AMB entendait s'attaquer avec le RVTC.

2.2 : Le 10 juillet 2018, PRESTIGE a attaqué le RVTC afin qu'il soit annulé par la juridiction de céans.

L'autorité locale AMB s'est opposée à ce recours par l'intermédiaire de ses services juridiques.

2.3 : Une fois la procédure terminée, la juridiction de céans s'est adressée aux parties concernant l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin qu'elles puissent faire valoir leur point de vue sur l'éventuelle incompatibilité de certaines dispositions du TFUE avec le RVTC et, par conséquent, avec d'autres lois et règlements nationaux, au niveau étatique, qui, dans une plus ou moins grande mesure, étaient censés fournir une couverture juridique au RVTC susmentionné.

[OMISSIS : informations procédurales de droit interne]

2.4 : Les avocats de l'AMB ont considéré que la demande de décision préjudicielle européenne était dénuée de pertinence après avoir fait valoir que le RVTC était pleinement compatible avec les dispositions du TFUE, et ce, en bref, au regard d'arguments de nature environnementale, pour une raison impérieuse d'intérêt général pourrait-on même dire, et, en tout état de cause, de manière parfaitement conforme à ce qui est énoncé dans les considérants ou l'exposé des motifs du RVTC, qui sera transcrit ci-dessous.

[OMISSIS : informations procédurales de droit interne]

2.6 : La société commerciale PRESTIGE a fait valoir son point de vue dans les termes suivants :

- elle a considéré que les articles 96 et 107 TFUE n'étaient pas applicables en l'espèce.
- en revanche, elle a considéré que les articles 16 et 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « charte ») étaient applicables dans cette affaire tout comme l'article 49 TFUE, [Or. 4] et il ressort clairement de son écrit qu'elle est convaincue que les règles de l'Union susmentionnées s'opposaient à des réglementations telles que le RVTC ainsi qu'aux dispositions législatives et réglementaires étatiques susceptibles de couvrir le règlement métropolitain en cause.

3 : DROIT NATIONAL APPLICABLE

3.1 : Le droit national

3.1 : Deux questions sont directement liées à la demande de décision préjudicielle que nous allons soumettre, à savoir :

- la limitation du nombre d'autorisations et de licences de VTC.
- la soumission de l'activité de VTC à une double autorisation et donc à des conditions qui s'ajoutent à celles déjà établies et détaillées par la législation de l'État régissant les services de VTC.

3.2 : Les aspects pertinents de la législation étatique nationale concernant les services de VTC, en vigueur à la date d'entrée en vigueur du RVTC :

Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres [Loi 16/1987, du 30 juillet 1987, relative à l'aménagement des transports terrestres] (journal officiel espagnol [BOE] 182, du 31 juillet 1987), modifiée par le Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril [décret-loi royal 3/2018, du 20 avril 2018] (BOE 97, du 21 avril 2018) (ci-après la « LOTT »)

Article 43

1. *La délivrance de l'autorisation d'exercer une activité de transport public est subordonnée au fait que l'entreprise demanderesse apporte la preuve que, conformément à ce que la réglementation prévoit, elle respecte les conditions suivantes :*

(...)

g) remplir, le cas échéant, les autres conditions spécifiques réglementairement prévues nécessaires pour fournir de manière appropriée les services, eu égard aux principes de proportionnalité et de non-discrimination, s'agissant de la classe de transport concernée.

Article 48

1. *La délivrance des autorisations d'exercer une activité de transport public est réglementée de sorte qu'elle ne peut être refusée que si les conditions requises à cet effet ne sont pas remplies.*

2. *Toutefois, et conformément aux règles des communautés et aux autres dispositions éventuellement applicables, lorsque l'offre de transport public de voyageurs au moyen de véhicules de tourisme est soumise à des limitations quantitatives sur le territoire relevant d'une communauté autonome ou d'une localité, des limitations réglementaires peuvent être apportées à la délivrance tant de nouvelles autorisations d'opérer un service de transport interurbain dans cette classe de véhicules que d'autorisations d'exercer l'activité de location des véhicules avec chauffeur.*

3. *Sans préjudice du paragraphe précédent, afin de maintenir un juste équilibre entre l'offre des deux modes de transport, il convient de refuser de délivrer de nouvelles autorisations d'exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur lorsque le nombre de celles existant sur le territoire de la communauté autonome dans lequel la domiciliation est envisagée et celui des autorisations d'exercer l'activité de transport de personnes au moyen de voitures de tourisme domiciliées sur ce même territoire dépasse un rapport d'une autorisation de location pour trente autorisations de transport.*

Toutefois, les communautés autonomes qui, sur délégation de l'État, ont assumé des compétences en matière d'autorisations concernant la location de véhicules avec chauffeur peuvent modifier la règle de proportionnalité visée à l'alinéa précédent, sous réserve qu'elles appliquent une règle moins contraignante.

[Or. 5]

Article 91

1. *Les autorisations concernant le transport public permettent la prestation des services sur l'ensemble du territoire national, sans restriction tenant à l'origine ou la destination du service.*

Font exception à ce qui précède, tant les autorisations d'assurer le transport interurbain de voyageurs au moyen de véhicules de tourisme que celles permettant la location de véhicules avec chauffeur, lesquelles doivent respecter les éventuelles conditions réglementairement prévues concernant l'origine, la destination ou l'itinéraire des services.

2. *Sans préjudice du fait que, conformément au point précédent, les autorisations concernant la location de véhicules avec chauffeur permettent la prestation des services sur l'ensemble du territoire national, sans restriction tenant à l'origine ou à la destination du service, les véhicules utilisés pour exercer cette activité doivent être utilisés habituellement pour la prestation de services destinés à répondre à des besoins liés au territoire de la communauté autonome de domiciliation de l'autorisation dont ils relèvent.*

[OMISSIS]

Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres [Décret royal 1211/1990, du 28 septembre 1990, de mise en œuvre de la loi sur l'aménagement des transports terrestres], modifié par le Real Decreto-Ley 1057/2015, de 20 de noviembre [décret-loi royal 1057/2015, du 20 novembre 2015] (BOE 279, du 21 novembre 2015) et par le Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril [décret-loi royal 3/2018, du 20 avril 2018] (BOE 97, du 21 avril 2018), ci-après la « ROTT »

Article 181

1. *La délivrance des autorisations d'exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur est subordonnée au fait que leur demandeur remplisse toutes les conditions prévues à l'article 43, paragraphe 1, LOTT, selon les précisions figurant au paragraphe suivant.*

(...)

Article 182

1. *Les véhicules couverts par les autorisations d'exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur occupés par des personnes étrangères à l'entreprise titulaire de l'autorisation ne peuvent circuler que s'il est prouvé qu'ils assurent un service préalablement contracté.*

À cet effet, le contrat de location de véhicule avec chauffeur doit avoir été renseigné avant le début de la prestation du service contracté et les documents attestant de ce contrat doivent être tenus à bord du véhicule, conformément à ce qui est déterminé par le ministre du développement du territoire.

Les véhicules couverts par les autorisations relatives à la location de véhicules avec chauffeur ne peuvent, en aucun cas, circuler sur les voies publiques à la recherche de clients ni tenter d'attirer des clients qui n'ont pas encore contracté le service en restant stationnés à cet effet.

2. *Les autorisations relatives à la location de véhicules avec chauffeur permettent la prestation de services tant urbains qu'interurbains sur l'ensemble du territoire national, pour autant que le véhicule ait été préalablement loué conformément aux dispositions du point précédent.*

3. *Conformément aux dispositions des articles 17, paragraphe 1, et 18 LOTT, les tarifs de l'activité de location de véhicules avec chauffeur ne sont pas réglementés, mais les entreprises concernées doivent mettre à disposition du public des informations sur les prix pratiqués.*

4. [OMISSIS] [Or. 6] [Omissis : disposition sur l'identification externe des véhicules VTC]

5. [OMISSIS : disposition relative à l'obligation d'exhiber l'autorisation VTC]

6. [OMISSIS : disposition sur l'assurance obligatoire]

Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre [arrêté FOM/36/2008, du 9 janvier 2008, d'exécution de la deuxième section du chapitre IV du titre V, concernant la location de véhicules avec chauffeur, la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement des transports terrestres, adopté par le décret royal 1211/1990, du 28 septembre 1990] (BOE du 22 janvier 2008), modifié par l'Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre [arrêté FOM/2799/2015, du 8 décembre 2015] (BOE du 24 décembre 2015).

Article 1. Caractère obligatoire de l'autorisation.

Pour exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur, il est nécessaire d'obtenir, pour chaque véhicule affecté à cette activité, une autorisation permettant la prestation de ce service, conformément à l'article 180 de la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement des transports terrestres, adoptée par le décret royal 1211/1990, du 28 septembre 1990 (ci-après le « ROTT »).

(...)

Article 3. Organe compétent en matière d'autorisations.

[OMISSIS : disposition relative à l'organe étatique ou de la communauté autonome compétent pour délivrer les autorisations]

Article 4. Objet des autorisations

Les autorisations d'exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur permettent la prestation de services, tant urbains qu'interurbains, sur l'ensemble du territoire national, pour autant que le véhicule ait été préalablement loué conformément aux dispositions du présent arrêté.

Article 5. Conditions relatives à la délivrance des autorisations.

La délivrance des autorisations relatives à la location de véhicules avec chauffeur est subordonnée au fait que l'entreprise demanderesse prouve qu'elle remplit les conditions visées à l'article 181, paragraphes 1 et 2, ROTT conformément aux dispositions des articles du présent arrêté.

(...)

Article 14. Délivrance des autorisations

Lorsque toutes les conditions énoncées à l'article 5 sont remplies, l'organisme compétent ne peut refuser de délivrer les autorisations demandées que dans les circonstances énoncées à l'article 181, paragraphe 3, ROTT.

Article 15. Documentation relative aux autorisations

[OMISSIS] [Or. 7]

(...)

Il convient de noter que les dispositions qui viennent d'être transcrites ont été modifiées par le décret-loi royal 13/2018, du 28 septembre 2018 (BOE 236, du 29 septembre 2018), toutefois ces modifications n'étaient pas applicables au cas examiné dans la présente procédure puisque, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le RVTC est entré en vigueur le 25 juillet 2018, et il est attaqué et soumis à un contrôle juridique au regard des versions de la LOTT, du ROTT et de l'arrêté FOM/36/2008 en vigueur à ce moment-là.

3.2 : La réglementation de l'AMB : le règlement VTC [omissis]

Règlement d'aménagement de l'activité de transport urbain occasionnel de voyageurs avec chauffeur au moyen de véhicules de neuf places au maximum circulant exclusivement sur le territoire de l'Área Metropolitana de Barcelona

PRÉAMBULE

1. L'activité de transport de passagers par véhicule routier a traditionnellement été considérée comme étant soumise à la réglementation des pouvoirs publics afin de satisfaire au mieux les besoins de transport des citoyens, dans des conditions de sécurité appropriées, en particulier des groupes de

personnes les plus défavorisées et situées dans les zones ou les bourgs éloignés ou difficilement accessibles (article 4, paragraphe 1, de la loi 16/1987, du 30 juillet, sur l'aménagement des transports terrestres, LOTT).

Conformément à ces critères, il appartient aux pouvoirs publics de formuler des objectifs et des directives, de planifier et de programmer le système des transports, d'édicter les règles nécessaires à l'aménagement utile des transports, de gérer directement les services qui leur sont confiés et de délivrer des autorisations permettant aux particuliers de fournir des services de transport privé (article 7 LOTT).

2. L'article 169 del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio [statut d'autonomie de la Catalogne adopté par la loi organique 6/2006, du 19 juillet 2006] (EAC), prévoit que la Generalitat [administration de la communauté autonome de Catalogne] ait une compétence exclusive en matière de transport terrestre de passagers circulant exclusivement sur le territoire de la Catalogne de telle sorte que cette compétence comprend la réglementation, la planification, la gestion, la coordination et le contrôle des services et des activités. Quant à l'article 84 EAC, il attribue également aux gouvernements locaux la compétence en matière de services de mobilité et de gestion des transports de voyageurs municipaux.

3. De même, l'article 66, paragraphe 1, sous m), du Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña [décret législatif 2/2003, du 28 avril 2003, portant adoption du texte refondu de la loi municipale sur le régime local de la Catalogne] (LMRLC), prévoit que la municipalité a des compétences propres en matière de transport public de passagers et l'article 14, sous b), de la loi 31-2010, du 3 août 2010, de l'Área Metropolitana de Barcelona (AMB) prévoit que les services relevant de l'AMB en matière de transport urbain sont les différents services qui sont exclusivement fournis sur le territoire de l'AMB, et précise qu'on entend par mobilité urbaine, la mobilité dans la zone de gestion unitaire de l'AMB, ainsi, ce territoire est une zone de gestion unitaire des transports, puisque le transport est urbain dès lors qu'il s'effectue exclusivement à l'intérieur de celui-ci. Ces zones sont celles que l'article 131 du règlement de la LOTT qualifie de zones territoriales de prestation conjointe, parce qu'il existe une interaction ou une influence réciproque entre les municipalités situées dans cette zone.

4. Compte tenu de ces principes, la Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi [loi 19/2003, du 4 juillet 2003, sur les taxis] (LT), régleme le transport de passagers au moyen de véhicules de neuf places au maximum, y compris celle du conducteur, effectué pour le compte d'autrui contre rémunération, conformément à la modalité appelée service de taxi. Le contenu de cette réglementation sur ce secteur se traduit par une intervention administrative, fondée sur le besoin de garantir l'intérêt public dans l'atteinte d'un niveau optimal de qualité de la prestation du service, moyennant la limitation du nombre d'autorisations et la

fixation de tarifs obligatoires, de sorte à garantir l'universalité, l'accessibilité, la continuité et le respect des droits des usagers (article 3 LT).

5. *Ainsi, il s'agit d'une activité définie par l'article 238, paragraphe 1, de la LMRLS comme étant d'intérêt général exercée par des particuliers, une qualification qui fait qu'elle doit être soumise aux mesures de contrôle, de police et d'intervention qui s'imposent par l'intermédiaire d'une réglementation sectorielle.*

Nous partageons un modèle de transport de voyageurs devenu public ou dans lequel les pouvoirs publics interviennent par différentes techniques allant de la prestation directe ou indirecte de l'activité jusqu'à son aménagement, [Or. 8], sa réglementation et l'intervention lorsque le service est fourni par des particuliers. Ce modèle est tout à fait différent de celui qui s'impose dans d'autres lieux où le transport de voyageurs, quels que soient ses modes, est « libéralisé » au profit des particuliers, de sorte que l'établissement des activités ainsi que leur gestion et leur prestation sont laissés aux règles du marché concurrentiel.

Sur la base de ce modèle d'intervention administrative dans une activité d'intérêt général, il est tout à fait nécessaire d'identifier les manifestations de cet intérêt public qui doivent être protégées par un aménagement raisonnable et justifié du secteur du transport occasionnel de voyageurs par véhicules de neuf places au maximum, dans la mesure où il est opéré exclusivement sur le territoire métropolitain.

6. *Les études et les rapports fournis par les services de l'AMB ont montré l'évolution de la configuration des services de location de véhicule avec chauffeur en tant que forme de transport occasionnel de passagers, qui sont passés de ce que l'on appelle le « transport de luxe » – basé sur les caractéristiques des véhicules inclus dans les autorisations et les services spéciaux pour lesquels ils étaient loués – à des services ordinaires de transport de passagers avec chauffeur dans des véhicules de neuf places au maximum. L'aménagement de ce mode de transport et l'intervention administrative dans celui-ci ont continué à relever de l'administration de l'État et des communautés autonomes puisque le champ d'action des autorisations concernant ce type de transport était toujours national.*

7. *Toutefois, la réalité montre que ce type de transport a cessé de concerner certains types de services spéciaux (accompagnement, actes ou événements signalés) et est devenu un moyen supplémentaire de transport par véhicule de location avec chauffeur qui coïncide clairement et distinctement avec les services traditionnellement fournis par les taxis et qui ne s'en distingue que par le fait que la location se fait au préalable, par les caractéristiques du véhicule et par le mode de paiement sans taximètre. Cela est particulièrement mis en évidence par le fait qu'il s'agit de services de transport urbains, c'est-à-dire des services dont l'origine et la destination sont à l'intérieur d'un même secteur urbain.*

8. *Il est évident que cette situation ne saurait être abordée ni réglée dans le cadre des compétences publiques locales, puisque l'aménagement et la planification du système de transport relèvent de la compétence des communautés autonomes. Mais il est également incontestable que cette coïncidence concernant les types et le caractère urbain de ces deux modes entraîne de graves conséquences qui empiètent sur les compétences d'aménagement strictement locales.*

9. *Les politiques publiques en matière de mobilité et de transport visent le développement durable du point de vue environnemental et économique, et, à cet effet, des restrictions concernant la circulation routière dans les villes sont imposées, notamment lors des épisodes de forte pollution. L'aménagement* des voies urbaines, la recherche continue de nouveaux espaces pour des usages publics autres que la circulation routière, les alternatives de mobilité à pied ou à bicyclette, ou la priorité accordée aux couloirs de transport public collectif sont des mesures incompatibles avec la promotion de l'augmentation du nombre de véhicules routiers affectés au transport urbain moyennant la location avec chauffeur et la location par un seul usager et pour la capacité totale du véhicule.*

Les politiques publiques dans le secteur des taxis se sont fondées sur l'arrêt de l'octroi de nouvelles licences en plus de celles délivrées depuis 1987. En outre, sont favorisées les actions limitant les jours et les heures de circulation des véhicules et l'utilisation de technologies propres, telles que le moteur électrique ou hybride.

10. *Toutes ces actions publiques sont axées sur le respect des compétences des différentes administrations ayant un pouvoir de régulation, mais aussi sur le maintien des décisions prises par les autorités locales compétentes, tant en matière de mobilité et de transport qu'en ce qui concerne la protection de l'environnement et la protection de la santé publique (article 66, paragraphe 1, sous f) et h), de la LMRLC).*

11. *Il convient de compléter cette description du contexte factuel et réglementaire par la mise en exergue des mesures restrictives ou limitatives que comporte la présente réglementation. La loi 17/2009, du 23 novembre 2009, et la Ley de Garantía de Unidad de Mercado 20/2013, de 9 de diciembre [loi 20/2013, du 9 décembre 2013, sur la garantie de l'unité du marché] (LGUM), prévoient toutes les deux des restrictions à la création de nouveaux types d'autorisations, étant donné qu'il s'agit d'un type d'intervention publique très restrictive concernant une activité économique exercée par des particuliers. Mais ces lois prévoient également des dérogations à cette règle générale et l'article 5 de la première et les articles 5 et 17 de la seconde prévoient l'institution*

* Ndt : « esponjamiento » en espagnol, phénomène intervenu à Barcelone dans les années 80 qui a consisté à démolir de nombreuses constructions pour ouvrir de nouvelles rues ou en élargir d'anciennes tout en prévoyant des espaces verts.

d'autorisations administratives lesquelles doivent respecter les conditions de non-discrimination, de nécessité justifiée et de proportionnalité.

12. *Ces règles prévoient ces dérogations pour les cas dans lesquels il est nécessaire de limiter le nombre d'opérateurs sur le marché pour différentes raisons. En particulier, la norme cite l'activité de location de véhicules avec chauffeur. En ce sens, le règlement se fonde sur la possibilité [Or. 9] d'établir une limitation du nombre maximal d'autorisations de VTC. Au niveau de l'État, cette question est actuellement prévue par l'article 181, paragraphe 3, du règlement sur l'aménagement des transports terrestres et par l'arrêté FOM/36/2008, fixant un rapport maximal d'une autorisation de VTC pour trente autorisations de taxis. La législation catalane sur les transports, qui est celle qui s'applique directement (article 38, paragraphe 3, de la loi 12/1987), prévoit qu'il appartient aux administrations locales (en l'occurrence, l'AMB) de réglementer les services de transport urbain de passagers d'une capacité de cinq places au maximum, conducteur compris, et l'article 129 de son règlement adopté par le décret [319/1990] prévoit que les collectivités locales peuvent subordonner l'octroi de licences municipales à des quotas ou des contingents.*

13. *Sur ces bases, le présent règlement prévoit l'aménagement général de l'exercice de l'activité de transport occasionnel de voyageurs au moyen de véhicules de neuf places au maximum en tant que transport urbain opéré exclusivement sur le territoire métropolitain, connue sous la dénomination de VTC, moyennant la définition du service et de sa nature, la description des compétences, la subordination de l'activité à une autorisation administrative locale préalable, le régime juridique des autorisations et la limitation de leur nombre maximal, les caractéristiques des véhicules et les conditions de la prestation du service de transport ainsi que le régime des infractions et des sanctions. D'autre part, le régime transitoire, qui doit permettre d'inclure les autorisations accordées par les collectivités locales disposant de compétences en matière de services urbains avant l'entrée en vigueur de cette règle, est essentiel tout comme le régime concernant l'éventuel exercice de l'activité par de nouveaux opérateurs privés.*

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Article 1. Objet

Le présent règlement a pour objet de réglementer l'activité de transport occasionnel de passagers par véhicules de neuf places au maximum, en tant que transport urbain réalisé exclusivement sur le territoire métropolitain, telle que définie à l'article 38 de la loi 12/1987, du 28 mai 1987, régissant le transport de passagers par route au moyen de véhicules à moteur.

Article 2. Champ d'application

Le présent règlement s'applique sur le territoire de l'Área Metropolitana de Barcelona (AMB) établi à l'article 2, paragraphe 1, de la loi 31/2010 du 3 août 2010, composé des territoires des communes qui en relèvent.

Article 3. Définitions

1. On entend par service de transport de voyageurs par véhicule avec chauffeur de neuf places au maximum, y compris celle du conducteur (VTC) : le service fourni pour le compte d'autrui moyennant paiement d'un prix et qui n'est pas offert sur la base d'itinéraires linéaires ou de réseaux locaux ni d'une périodicité prédéterminée, et pour lequel le paiement est effectué moyennant un contrat avec un seul utilisateur et pour la capacité totale du véhicule.

2. On entend par services urbains : les services fournis exclusivement, de l'origine jusqu'à destination, dans le ressort territorial de l'Área Metropolitana de Barcelona. Conformément à l'article 14.B.b de la loi 31/2010, le ressort territorial de l'Área Metropolitana de Barcelona est une zone de gestion unitaire des transports, puisque le transport est urbain dès lors qu'il s'effectue exclusivement à l'intérieur de celui-ci.

Article 4. Nature du service et réglementation applicable

1. Les services de nature urbaine visés par ce règlement relèvent de la loi 12/1987, du 28 mai 1993, régissant le transport de passagers par route au moyen de véhicules à moteur et de son règlement, adopté par le décret 319/1990, du 21 décembre 1990, ou la réglementation qui les remplace.

2. Pour autant qu'il ne s'oppose pas à la loi 12/1987, du 28 mai 1987, est également applicable le Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales [décret 179/1995, du 13 juin 1995, portant adoption de la réglementation des travaux, activités et services des entités locales], en particulier les articles 103 et suivants qui régissent les aménagements sectoriels soumis à des autorisations réglementées et les articles 71 et suivants relatifs aux autorisations.

*3. Enfin, en ce qui concerne l'activité administrative résultant de la mise en œuvre de ce règlement, les règles en vigueur en matière de régime local et de procédure administrative commune s'appliquent. **[Or. 10]***

Article 5. Administration compétente

1. Conformément à l'article 14.B de la loi 31/2010, du 3 août 2010, en liaison avec l'article 38, paragraphe 3, de la loi 12/1987, du 28 mai 1987, l'exercice des pouvoirs d'intervention administrative en matière de services de transport urbain au moyen de véhicules de neuf places au maximum, y compris celle du conducteur relève des compétences de l'Área Metropolitana de Barcelone.

2. Ces compétences sont exercées par l'Instituto Metropolitano del Taxi (IMET), organisme autonome de nature administrative et conformément à l'article 2, paragraphe 1, de ses statuts, à l'exception de celles qui, selon ses statuts ou lois, sont réservées aux organes de gouvernement de l'Área Metropolitana de Barcelona.

Article 6. Aménagement et gestion de l'activité

1. Il appartient à l'Área Metropolitana de Barcelona de délivrer, de réviser les conditions de délivrance et, le cas échéant, de déclarer la déchéance des autorisations de fournir les services urbains de transport occasionnel de passagers au moyen de véhicules automoteurs de location avec chauffeur de neuf places au maximum, au sein de son ressort territorial.

2. L'aménagement de l'activité par l'AMB, conformément à la loi et dans le cadre de ses compétences, comprend les actions suivantes :

a. la réglementation de l'activité, des conditions de la fourniture du service, des véhicules et de leurs équipements, ainsi que de tous les moyens matériels affectés au service, sous réserve de l'homologation y afférente par les organismes compétents ;

b. la réglementation du régime d'autorisation, les conditions qui s'y attachent, le contenu, la nature, l'étendue et les pouvoirs, la limitation ou la détermination du nombre maximal d'autorisations ainsi que le régime de déchéance ou de retrait ;

c. la réglementation du régime de sanctions, avec le développement et la spécification des types d'infractions et de sanctions établis dans la loi 12/1987, du 28 mai 1987 ;

d. l'adoption, par voie d'arrêté fiscal, des taxes grevant l'activité administrative, conformément aux dispositions de la loi fiscale locale.

3. L'action de l'AMB, par l'intermédiaire de l'IMET, est mise en œuvre grâce aux moyens juridiques généraux et spécifiques suivants :

a. instructions et procédures administratives pour mieux interpréter et appliquer le règlement ;

b. arrêtés individuels d'obligation et d'interdiction, lorsqu'ils relèvent de l'aménagement ;

c. actes administratifs d'application de l'aménagement.

CHAPITRE I. L'autorisation en tant que titre permettant d'exercer l'activité

Article 7. Soumission à une autorisation préalable

1. *L'activité de fourniture du service de transport de voyageurs au moyen de véhicules de neuf places au maximum, y compris celle du conducteur, à l'intérieur de la zone de gestion unitaire du transport urbain constituée du territoire de l'Área Metropolitana de Barcelona, est un transport urbain et donc, est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation permettant d'exercer cette activité pour chaque véhicule utilisé à cet effet par son titulaire.*

2. *Cette autorisation est demandée et, le cas échéant, délivrée à la personne physique ou morale qui à tout moment en est clairement titulaire. Les autorisations d'exercer l'activité sont nominatives et concernent un véhicule donné. Doivent y figurer l'immatriculation du véhicule, le numéro de châssis et les autres données jugées nécessaires à leur identification. L'autorisation ne vaut pas autorisation pour tous les véhicules appartenant ou exploités par son titulaire.*

3. *Les véhicules de plus de cinq places destinés à la prestation de ce service doivent être adaptés au transport des personnes à mobilité réduite. [Or. 11]*

4. *Dans le champ d'application territorial du présent règlement, seules les autorisations accordées par l'AMB autorisent à fournir un service, avec origine et destination, sans préjudice des dispositions de la loi sur l'aménagement des transports terrestres en ce qui concerne l'octroi de cette autorisation ou d'autres y visées.*

5. *L'autorisation délivrée par l'Área Metropolitana de Barcelona vient en plus des autres autorisations délivrées par d'autres administrations en raison de leurs compétences propres.*

6. *N'est soumise ni à ce règlement ni au régime d'autorisation prévoyant le service VTC, l'activité non urbaine au sens de l'article 7 de ce règlement.*

(...)

Article 9. Régime juridique des autorisations

La délivrance de l'autorisation répond au régime juridique suivant :

1. *La délivrance de l'autorisation est subordonnée au respect des conditions prévues par la loi 12/1987, du 28 mai 1987, le décret n° 319/1990, du 21 décembre 1990, et le présent règlement par son demandeur.*

2. *Le silence de l'administration vaut rejet des demandes d'autorisation.*

3. *L'autorisation ne concerne qu'un seul véhicule et elle peut être exploitée par son titulaire ou par ses salariés employés sous un contrat de travail.*

4. *Le non exercice de l'activité, sous la forme prévue par ce règlement, entraîne le retrait de l'autorisation.*

5. *La perte d'une des exigences ou le non-respect des conditions prévues par ce règlement entraîne le retrait de l'autorisation, par décision, l'intéressé étant entendu.*

6. *De même, le retrait de l'autorisation est pertinent lorsque, sans autorisation obligatoire de l'AMB, un quelconque transfert ou acte de disposition concernant la propriété de l'autorisation est effectué ou lorsque, de quelque manière que ce soit, son utilisation est transférée, en violation des dispositions de la loi 12/1987, du 28 mai 1987, du décret 319/1990, du 21 décembre 1990 ou du présent règlement.*

7. *L'Àrea Metropolitana de Barcelona peut révoquer les autorisations en cas de changement ou disparition des circonstances qui ont déterminé leur délivrance ou lorsqu'apparaissent de nouvelles circonstances qui auraient motivé le rejet de leur demande si elles avaient existé au moment de la délivrance. L'Àrea Metropolitana de Barcelona peut également révoquer les autorisations si le Conseil métropolitain adopte de nouveaux critères d'appréciation en raison de variations substantielles des besoins ou du modèle de transport de ce mode.*

Article 10. Détermination du nombre d'autorisations

1. *L'AMB est chargée de fixer, à tout moment, le nombre maximum d'autorisations de fournir les services de transport urbain occasionnel de passagers au moyen de véhicules de location avec chauffeur. Il est déterminé dans le but de garantir une disponibilité suffisante du service dans des conditions optimales pour les citoyens sans préjudice de la garantie de rentabilité économique pour les opérateurs.*

2. *La création de nouvelles autorisations, permanentes ou temporaires, ou la réduction de leur nombre actuel, exige la prise d'une décision établissant sa nécessité et son opportunité, compte tenu notamment des facteurs suivants :*

a) *le niveau de l'offre actuelle ;*

b) *le niveau de la demande actuelle ; [Or. 12]*

c) *les activités commerciales, industrielles, touristiques ou autres exercées dans le champ d'application territorial qui peuvent donner lieu à des demandes spécifiques de service de transport urbain occasionnel au moyen de véhicules de location avec chauffeur.*

d) *la compatibilité d'introduire de nouvelles autorisations avec les objectifs de durabilité environnementale en ce qui concerne le trafic et la circulation urbaine.*

Article 11. Régime de délivrance des autorisations

1. *Les autorisations sont délivrées conformément aux principes et aux règles établis par la loi 12/1987, du 28 mai 1987, le décret 319/1990, du 21 décembre*

1990 ou le présent règlement et conformément aux procédures administratives édictées en application de ce dernier.

2. L'AMB délivre les autorisations aux personnes physiques ou morales qui remplissent les conditions nécessaires à leur obtention. À cet effet, l'AMB adopte les bases des avis d'ouverture de procédures de délivrance de nouvelles autorisations, lesquels précisent la procédure d'attribution, qui, dans tous les cas, doit garantir le respect des principes de publicité, d'égalité des chances, de libre concurrence et de non-discrimination. L'attribution se fait par tirage au sort parmi les demandes remplissant les conditions requises.

3. Les personnes intéressées par l'obtention d'une autorisation doivent introduire une demande dans laquelle elles prouvent remplir les conditions requises et ces personnes seront inscrites sur la liste des candidats, le tout selon les délais et formes déterminés par les avis en cause.

4. La procédure de délivrance prévoit que les intéressés soient entendus et que les organisations du secteur puissent faire valoir ce qu'elles estiment opportun pour défendre leurs intérêts.

5. Cette réglementation s'applique également aux autorisations permettant la prestation du service urbain à caractère saisonnier ou pour des événements déterminés.

(...)

Disposition transitoire

Sont en vigueur, les autorisations de transport régies par ce règlement qui ont été délivrées par l'ex Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) et par l'Entidad Metropolitana del Transporte actives au moment de l'entrée en vigueur de ce texte, lesquelles demeurent régies et soumises à la présente réglementation.

Dispositions supplémentaires

Premièrement. Le nombre total d'autorisations se limite à celles octroyées conformément à la disposition transitoire qui précède. Il appartient à l'Instituto Metropolitano del Taxi [institut métropolitain du Taxi] de proposer la prise d'une décision déterminant le nombre maximal d'autorisations outre celles prévues par la disposition transitoire. En aucun cas, le nombre d'autorisations en vigueur à un moment donné ne peut dépasser le rapport d'une licence de [VTC] pour trente licences de taxi. Les pouvoirs conférés à l'Institut métropolitain du Taxi à l'article 5, paragraphe 2, de ce règlement incluent l'avis d'ouverture et la décision concernant la délivrance de nouvelles autorisations, en plus de celles relevant de la disposition transitoire, et l'article 12 sur le régime de délivrance des autorisations est applicable.

Deuxièmement. Les pouvoirs attribués à l'institut métropolitain du Taxi à l'article 5, paragraphe 2, de ce règlement incluent l'avis d'ouverture et la décision concernant la délivrance de nouvelles autorisations saisonnières et pour des événements individuels. Ces avis sont conformes aux règles suivantes :

a. les avis fixent le nombre d'autorisations qui seront délivrées, selon les critères du présent règlement, sur la base d'une justification motivée et suffisante. Le nombre d'autorisations par demandeur, personne physique ou morale, peut être limité ; [Or. 13]

b. les avis prévoient le calendrier de la durée de validité des autorisations et précisent les périodes ou les événements concernant cette durée de validité ;

c. le calendrier annuel de validité des autorisations peut être prolongé ou réduit pour des raisons justifiées par de nouvelles nécessités ou circonstances, l'éventuelle réduction n'ouvrant en aucun cas droit à une indemnisation.

4 : DROIT DE L'UNION

Les services de taxis et de VTC ne sont pas soumis à la directive sur les services. Il s'agit de services en matière de « transports » soumis à ce que l'UE (article 58, paragraphe 1, TFUE) prévoit en la matière. Par conséquent, le régime général de la libre prestation des services visé à l'article 56 TFUE ne leur est pas applicable (arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, du 20 décembre 2017, *Elite Taxi/Uber*, C-434/15, point 44).

Il s'agit, comme nous venons de le dire, de services de transport pour lesquels il n'existe pas de normes européennes communes (point 46 de l'arrêt précité). Il appartient aux États membres de réglementer ces services, toutefois, cette réglementation nationale doit être conforme aux règles générales du TFUE (point 47 de l'arrêt précité).

Ceci étant dit, la juridiction de céans estime que, dans le présent litige, ont été appliquées des règles nationales ou internes qui probablement enfreignent l'obligation de respecter les règles générales du TFUE suivantes.

Article 49 (ex-article 43 TCE).

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par

la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

Article 107 (ex-article 87 TCE).

1. Sauf 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.

5 : ARGUMENTS DES PARTIES

PRESTIGE estime que le RVTC porte atteinte tant à la liberté d'établissement qu'au droit à la liberté entreprise et de propriété, dans la mesure où ce règlement directement attaqué devant la juridiction de céans :

1. établit de manière injustifiée un système de double autorisation. À l'autorisation d'exercer l'activité de VTC (réglementée par le droit de l'État et gérée par les communautés autonomes ou les régions), le règlement ajoute la licence métropolitaine, gérée par l'AMB, avec des exigences qui s'ajoutent à celles prévues dans la réglementation de l'État sur les autorisations en matière de VTC. **[Or. 14]**

2. exclut l'essentiel des autorisations de VTC, présentes et futures, de la licence métropolitaine, en introduisant une limitation dépourvue de justification valable.

Selon PRESTIGE, toutes ces mesures ont en fait pour finalité de protéger les intérêts du secteur des taxis.

Pour sa part, les avocats de l'AMB ont considéré que le RVTC était parfaitement compatible avec le droit de l'Union européenne, dans les termes que nous avons indiqués au point 2.4, auquel nous renvoyons.

6 : MOTIFS

6.1 : Jusqu'à l'année 2009, il ne pouvait être délivré qu'une autorisation de VTC pour trente licences de taxi, mais la loi 25/2009, du 22 décembre 2009 (BOE 308, du 23 décembre 2009), a supprimé cette limitation, entraînant ainsi une augmentation notable des demandes d'autorisations de VTC.

La loi 9/2013, du 4 juillet 2013 (BOE 160, du 5 juillet 2013), n'a pas directement rétabli le rapport de 1 à 30 que nous venons d'évoquer, mais elle a permis son rétablissement par voie réglementaire, ce qui a été fait par le décret royal n° 1057/2015, du 21 novembre 2015 (BOE 279, du 21 novembre 2015), puis (ce rapport 1/30) a de nouveau pris le rang ou la valeur de loi avec le décret-loi n° 3/2018, du 20 avril 2018 (BOE 97, du 21 avril 2018).

Le RVTC est apparu dans ce contexte réglementaire. Il est né au regard du nombre important de nouvelles autorisations ayant été accordées concernant des VTC opérant sur le territoire métropolitain de Barcelone, et ce du fait de la disparition de la limite de 1/30 au cours de la période 2009-2015.

6.2 : Comme nous avons pu le voir (point 3.2 de cet écrit), la disposition transitoire et la première disposition supplémentaire du RVTC visaient à limiter la prestation de services métropolitains de VTC aux seuls véhicules ayant déjà été autorisés par l'ex Entidad Metropolitana de Barcelona (1974-1987), sans qu'une éventuelle augmentation du nombre de ces services ne puisse donner lieu, le cas échéant, à plus d'une licence de VTC pour trente licences de taxi.

Cette dernière limitation (1/30) était fondée principalement sur l'article 48, paragraphe 3, LOTT (point 3.1 de cet écrit).

Toutefois, cette limitation d'une autorisation ou licence de VTC pour trente licences de taxi n'a jamais été justifiée. C'est ce qu'a reconnu la 3^{ème} chambre, section 3, du Tribunal Supremo (Cour suprême) dans son arrêt n° 921, du 4 juin 2018, affaire 438/2017, dans lequel il précise, au point 7, ce qui suit :

« .. Il en va autrement de l'appréciation concernant le rapport choisi (1/30), dès lors que la justification fournie par l'administration est exclusivement historique, à savoir qu'il s'agissait du rapport décidé par voie réglementaire en 1998, alors qu'aucune justification n'était fournie à l'époque concernant ce rapport, lequel n'a pas varié. [OMISSIS : [Or. 15] références factuelles non pertinentes] Ce à quoi il convient d'ajouter une circonstance d'une importance certaine, à savoir que la limite réglementaire de 1/30 est un plafond susceptible d'être [relevé] par les administrations compétentes, en permettant qu'il y ait plus d'une licence de VTC pour 30 de taxi.. »

Le Tribunal Supremo (Cour suprême) a reconnu que le rapport de 1/30 n'était pas justifié, mais il n'est pas allé plus loin parce que les requérants dans cette affaire n'avaient pas offert d'alternative et que, en fin de compte, les administrations compétentes avaient la possibilité d'assouplir cette restriction. Ou de la maintenir également, bien qu'elle ne réponde à aucun critère raisonnable.

En tout état de cause, il est douteux que, face à une restriction telle que celle relevée ci-dessus (dépourvue de toute justification), la charge de la preuve pèse sur les personnes lésées.

Dans ces conditions, la juridiction de céans considère que l'article 48, paragraphe 3, LOTT – la source légitimant les restrictions prévues par le RVTC concernant le nombre de licences de VTC – en ce qu'il prévoit une limitation du nombre d'autorisations de VTC sans la moindre justification, peut bien être qualifié d'arbitraire et donc contraire à :

1. la liberté d'établissement, visée à l'article 49 TFUE, en ce qu'il affecte toutes les entreprises de VTC établies dans l'Union européenne qui pourraient un jour

avoir un intérêt à s'établir en Espagne ou sur le territoire métropolitain de Barcelone en particulier. Objectif qu'elles ne pourraient pas atteindre compte tenu de l'article 48, paragraphe 3, LOTT et du nombre actuel d'autorisations de VTC ;

2. l'interdiction d'entraver les échanges au sein de l'Union européenne, conformément à l'article 107, paragraphe 1, TFUE (voir réponse à la troisième question préjudicielle donnée dans l'arrêt de la Cour, du 14 janvier 2015, Eventech, C-518/13, à propos du conflit entre taxis londoniens et VTC concernant le privilège des premiers de pouvoir utiliser les couloirs de bus).

6.3 : Le même doute concernant la compatibilité avec les dispositions du droit de l'Union susmentionnées assaille la juridiction de céans en ce qui concerne le régime de « double autorisation » auquel ont été soumis les VTC sur le territoire métropolitain de Barcelone.

Les articles 91 LOTT et 182, paragraphe 2, ROTT (point 3.1 de cet écrit) ont prévu que, au moment des faits, les autorisations d'exercer l'activité de VTC permettaient de fournir « des services urbains et interurbains sur l'ensemble du territoire national ». Dans ces conditions, l'ajout d'une licence de l'AMB pour pouvoir fournir des services de VTC urbains sur le territoire métropolitain (par ailleurs soumise à des exigences supplémentaires) pourrait éventuellement être considéré comme une stratégie visant à réduire au minimum la concurrence des services de VTC à l'égard des taxis, et ce sur la base d'arguments qui, pour la juridiction de céans et comme nous le verrons plus loin, suscitent pour l'instant de sérieux doutes quant à leur sérieux ou rigueur.

Si les doutes de la présente juridiction nationale étaient avérés, il conviendrait d'ajouter que la stratégie à laquelle nous venons de nous référer aurait culminé avec le décret-loi royal 13/2018, du 28 septembre 2018 (BOE 236, du 29 septembre 2018), en vertu duquel : **[Or. 16]**

- la limite de 1/30 visée à l'article 48, paragraphe 3, LOTT a été maintenue, et
- le service VTC a été limité aux transports « interurbains » (nouvelle rédaction de l'article 91, paragraphe 1, 2^{ème} alinéa, LOTT), et il a été prévu la disparition des services de VTC à caractère urbain ou métropolitain dans un délai de quatre ans (disposition transitoire unique du décret-loi royal).

Il s'agit de normes (les dispositions que nous venons de citer) qui se sont traduites par un nouveau règlement concernant les services, déjà affaiblis, de VTC sur le territoire métropolitain de Barcelone. D'un nouveau règlement de l'AMB qui a également été attaqué devant la juridiction de céans. Nouveau litige, dont on ne saurait écarter des implications en matière de droit de l'Union.

En tout état de cause, il convient de souligner que le fait que le règlement métropolitain faisant l'objet de la présente question préjudicielle ait été remplacé ultérieurement par un nouveau règlement n'enlève rien à l'enjeu et à l'utilité de la décision que nous demandons à la Cour. **[OMISSIS : considérations procédurales]**

Et surtout, parce que ledit RVTC pourrait être la première phase d'une stratégie restrictive qui, comme nous l'avons vu, aurait culminé par l'extinction légale des services urbains de VTC dans un délai de quatre ans. Dans ces conditions, l'interprétation du droit de l'Union visée par la présente demande préjudicielle est considérée comme nécessaire à la solution du présent litige, surtout, au vu de ce contexte stratégique global, qui peut aisément se prolonger dans le temps.

6.4 : L'AMB a cherché à justifier la validité du RVTC attaqué dans cette procédure, mais elle l'a fait avec des arguments [et des rapports] qui semblent, selon la juridiction de céans, inconsistants ou purement apparents.

[OMISSIS : identification de ces rapports et énonciation des arguments développés ci-après]

Il s'agit de rapports qui, tantôt :

- mettent particulièrement l'accent sur le fait que les VTC mettent en danger la viabilité économique des taxis (lire : raison économique) ;
- signalent que les VTC entraînent un usage intensif des voies de communication et ce sans même mettre en balance l'effet que ces services peut avoir sur la diminution de l'utilisation de la voiture privée ; [Or. 17]
- signalent également que les 10 523 licences métropolitaines de taxi accordées sont suffisantes pour répondre aux besoins de la population et assurer, en même temps, la rentabilité de l'activité (de l'activité de taxis) [de nouveau la raison économique] ;
- qualifient les VTC de « concurrence déloyale » ;
- insistent sur la protection de l'environnement, mais font abstraction des techniques existantes susceptibles de garantir la prestation du service au moyen de véhicules peu ou pas polluants.

Il semble curieux que, dans ce contexte, la flotte de taxis soit qualifiée de propre, sans dire pourquoi ce qualificatif ne s'étend pas à la flotte de VTC.

Ces rapports signalent que les véhicules VTC peuvent accroître les problèmes de stationnement existants, alors qu'il s'agit de véhicules tenus de disposer d'un local de stationnement et qui, en outre, ne peuvent ni marauder ni stationner sur la voie publique dans l'attente de clients.

- ils font également référence à l'aggravation de la densité du trafic routier auquel les VTC peuvent contribuer, sans mettre en balance – comme nous l'avons dit – l'éventuelle diminution du trafic de voitures particulières, combinée aux améliorations dont le transport collectif de voyageurs a fait l'objet.

Il s'agit, en définitive, d'une motivation (celle du RVTC) qui, pour l'instant, semble vouloir dissimuler le but essentiel de la mesure, à savoir, vraisemblablement, préserver ou protéger les intérêts du secteur des taxis. Il y aurait eu une importante mobilisation de ce secteur [omissis], au point d'amener le législateur à se faire l'écho du climat de tension existant ni plus ni moins que dans l'exposé des motifs du décret-loi royal 3/2018 du 20 avril 2018, dont les troisième et quatrième considérants font directement référence à la situation de conflit entre les deux secteurs professionnels concernés (taxis et VTC), ainsi qu'à la nécessité d'éviter tout impact « sur les usagers des services » et « sur l'ordre public ».

Par ailleurs, l'appréciation provisoire de la juridiction de céans été largement influencé par les rapports contraires au RVTC (qui seront également transmis à la Cour), rédigés par les autorités indépendantes en matière de concurrence, tant espagnole que catalane (COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA et AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA).

6.5 : À l'évidence, un jugement d'« incompatibilité » rendu par la Cour de justice de l'Union européenne à propos des aspects que nous avons identifiés au point 3.1 devrait, ensuite, nous conduire à un arrêt faisant droit au recours dans l'affaire au principal, sans préjudice des points du litige qui ne concernent pas le droit de l'Union.

7 : DISPOSITIF : QUESTIONS SOUMISES À L'APPRÉCIATION DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE [Or. 18]

Par ces motifs,

LA CHAMBRE A DÉCIDÉ : de déférer les questions préjudicielles suivantes à la COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, conformément à l'article 267 TFUE.

PREMIÈRE QUESTION: Les articles 49 et 107, paragraphe 1, TFUE s'opposent-ils à des dispositions nationales – législatives et réglementaires – qui, sans motif valable, prévoient une limitation à raison d'une autorisation d'exercer l'activité de location de véhicules de tourisme avec chauffeur pour trente licences de taxi, voire moins ?

SECONDE QUESTION : Les articles 49 et 107, paragraphe 1, TFUE s'opposent-ils à une réglementation nationale qui, sans motif valable, prévoit une deuxième autorisation et des conditions supplémentaires pour les prestataires de services de location de véhicules avec chauffeur qui souhaitent fournir des services urbains ?

[OMISSIS : formules procédurales finales et signatures]

VOTE PARTICULIER de la Magistrate [Identification de la magistrate et de la procédure]

Je partage la décision de poser les questions préjudicielles et formule une opinion dissidente sur les termes dans lesquels elles sont posées et, en particulier, quant à l'appréciation factuelle et juridique faite dans l'ordonnance concernant la motivation des dispositions censées s'opposer aux articles 49 et 107, paragraphe 1, TFUE « sans motif valable ». **[Or. 19]**

1. L'ordonnance admet implicitement et explicitement que les dispositions visées par les questions posées interviennent dans un contexte de restriction et d'élimination progressive de la circulation de véhicules automobiles privés dans la ville de Barcelone [OMISSIS : exemples concrets des mesures prises à cette fin]. Il s'agit de mesures visant à atteindre des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique et de préservation de la santé publique.

2. Il est également soutenu dans l'ordonnance qu'il est prévu de compenser la baisse du nombre de voitures privées par [une amélioration] des transports publics.

3. La réglementation relative au service de taxi.

[OMISSIS : diverses dispositions de la loi 19/2003 sont citées]

4. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[OMISSIS : articles 11 TFUE, 12 TFUE, 14 TFUE, 49, paragraphe 1, TFUE, 52, paragraphe 1, TFUE, 58 TFUE, 90 TFUE et 91 TFUE]

[OMISSIS] **[Or. 20]** [OMISSIS]

5. Les textes européens en matière de transports urbains non collectifs.

[OMISSIS : référence à l'arrêt Élite Taxi]

[OMISSIS] **[Or. 21]** [OMISSIS]

6. La limitation progressive de la circulation automobile privée dans la ville de Barcelone telle qu'elle est exposée, pour le bien, admis dans l'ordonnance, de l'environnement et pour un développement durable avec une baisse de la pollution atmosphérique et la préservation de la santé publique, doit garantir le maintien la mobilité et, par conséquent, il faut que le transport privé puisse être remplacé dans toutes ses modalités par le transport public, mais aussi par le transport privé d'intérêt public soumis à l'intervention publique moyennant un prix réglementé et l'emploi de taximètre afin de déterminer le prix de chaque course ; et qu'il soit fourni dans des conditions de qualité, d'universalité et sur tout le territoire couvert par l'autorisation permettant d'exploiter un service de taxi, notamment pour les personnes à mobilité réduite ou qui, en raison de lieu où elle se trouvent ou de leur destination, n'ont pas d'autre moyen de transport à leur disposition, et ce afin de garantir la cohésion sociale et l'égalité des chances en facilitant l'accès à tous les services publics ou privés grâce à un transport à prix réglementé.

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, j'estime que les questions préjudicielles devraient être posées dans les termes suivants :

Eu égard aux raisons exposées ci-dessus, la législation et la réglementation visées dans l'ordonnance de ce jour pourraient-elles être considérées comme justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et, notamment, par des raisons de santé publique, de protection de l'environnement, de protection des consommateurs, ainsi que par des objectifs de cohésion ou de politique sociale, dans la mesure où elles facilitent le développement d'un moyen de transport d'intérêt public, en le renforçant grâce à une intervention administrative et des prix réglementés afin d'obtenir et de consolider la baisse de l'utilisation de la voiture privée, en la remplaçant par des services de taxis qui rentabilisent le nombre de voitures [en circulation] parce que chacune d'elles est à la disposition de nombreux utilisateurs et non pas de leur seul propriétaire, et sans préjudice ni au détriment de l'objectif européen de cohésion sociale dans la mesure où un prix régulé en toute circonstance est garanti ?

[OMISSIS : date] [Or. 22]

DOCUMENT DE TRAVAIL