

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 10 septembre 2020 (1)

Affaire C-62/19

Star Taxi App SRL
contre
Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General,
Consiliul General al Municipiului București,
en présence de
IB,
Camera Națională a Taximetriștilor din România,
D'Artex Star SRL,
Auto Cobălcescu SRL,
Cristaxi Service SRL

[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest, Roumanie)]

« Renvoi préjudiciel – Directive (UE) 2015/1535 – Article 1er, paragraphe 1, sous b) – Notion de “services de la société de l’information” – Service de mise en communication directe des clients de taxi avec les chauffeurs de taxi – Services de centrales de réservation de taxi obligatoires pour les taxis des transporteurs autorisés – Article 1er, paragraphe 1, sous e) – Règle relative aux services – Obligation de notification – Directive 2000/31/CE – Article 4 – Régime d’autorisation préalable – Régimes d’autorisation qui ne visent pas spécifiquement et exclusivement les services de la société de l’information – Directive 2006/123/CE – Articles 9 et 10 – Régimes d’autorisation des activités de services »

Introduction

1. La législation de l’Union prévoit des règles spéciales concernant une catégorie spécifique de services, à savoir les services dits « de la société de l’information », c’est-à-dire des services qui sont fournis à distance par voie électronique ou, pour le dire simplement, principalement par Internet. De tels services bénéficient, en droit de l’Union, du principe de reconnaissance mutuelle entre États membres ainsi que de certaines facilités d’établissement dans les États membres d’origine respectifs des fournisseurs.

2. Il n'est cependant pas toujours aisé de faire la distinction entre un service de la société de l'information et un service « classique » lorsque des prestations de nature différente forment parties intégrantes d'un service complexe. C'est notamment le cas des services de transports urbains pour lesquels la réservation du trajet se fait par voie électronique. La Cour a eu déjà l'occasion de donner certaines orientations concernant une telle distinction dans des circonstances particulières (2). Ces orientations n'ont pourtant pas nécessairement vocation à s'appliquer dans des circonstances différentes.

3. Un second volet de difficultés apparaît lorsque des règles nationales régissent les services « classiques » de même nature économique que les services de la société de l'information. Il s'agit alors de déterminer dans quelle mesure et, éventuellement, sous quelles conditions le droit de l'Union permet d'appliquer lesdites règles à cette seconde catégorie de services. Un problème supplémentaire se présente dans la situation où il existe un doute sur le point de savoir si les règles adoptées pour réglementer les services « classiques » ont réellement vocation à s'appliquer aux services de la société de l'information, du fait du caractère spécifique ou novateur de ces derniers (3).

4. Toutes ces différentes questions se posent dans la présente affaire et donnent ainsi à la Cour l'occasion de préciser sa jurisprudence en la matière.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

5. En vertu de l'article 2, sous a), de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique ») (4) :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) “services de la société de l'information” : les services au sens de l'article 1^{er}, [point] 2, de la directive 98/34/CE, telle que modifiée par la directive 98/48/CE [(5)] ; »

6. L'article 4 de cette directive dispose :

« 1. Les États membres veillent à ce que l'accès à l'activité d'un prestataire de services de la société de l'information et l'exercice de celle-ci ne puissent pas être soumis à un régime d'autorisation préalable ou à toute autre exigence ayant un effet équivalent.

2. Le paragraphe 1 est sans préjudice des régimes d'autorisation qui ne visent pas spécifiquement et exclusivement les services de la société de l'information [...] »

7. L'article 2, paragraphe 1 et paragraphe 2, sous d), de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (6) dispose :

« 1. La présente directive s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre.

2. La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes :

[...]

- d) les services dans le domaine des transports, y compris les services portuaires, qui entrent dans le champ d'application du titre [VI] du traité [FUE] ;

[...] »

8. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, première phrase, de cette directive :

« Si les dispositions de la présente directive sont en conflit avec une disposition d'un autre acte communautaire régissant des aspects spécifiques de l'accès à une activité de services ou à son exercice dans des secteurs spécifiques ou pour des professions spécifiques, la disposition de l'autre acte communautaire prévaut et s'applique à ces secteurs ou professions spécifiques. »

9. L'article 9, paragraphe 1, de ladite directive dispose :

« 1. Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle. »

10. Enfin, l'article 10, paragraphes 1 et 2, de la même directive énonce :

« 1. Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire.

2. Les critères visés au paragraphe 1 sont :

- a) non discriminatoires ;
- b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général ;
- d) clairs et non ambigus ;
- e) objectifs ;
- f) rendus publics à l'avance ;
- g) transparents et accessibles. »

11. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (7) dispose :

« 1. Au sens de la présente directive, on entend par :

[...]

- b) "service", tout service de la société de l'information, c'est-à-dire tout service presté normalement

contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services.

Aux fins de la présente définition, on entend par :

- i) "à distance", un service fourni sans que les parties soient simultanément présentes ;
- ii) "par voie électronique", un service envoyé à l'origine et reçu à destination au moyen d'équipements électroniques de traitement (y compris la compression numérique) et de stockage de données, et qui est entièrement transmis, acheminé et reçu par fils, par radio, par moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques ;
- iii) "à la demande individuelle d'un destinataire de services", un service fourni par transmission de données sur demande individuelle.

Une liste indicative des services non visés par cette définition figure à l'annexe I ;

[...]

- e) "règle relative aux services", une exigence de nature générale relative à l'accès aux activités de services au sens du point b) et à leur exercice, notamment les dispositions relatives au prestataire de services, aux services et au destinataire de services, à l'exclusion des règles qui ne visent pas spécifiquement les services définis audit point.

Aux fins de la présente définition :

- i) une règle est considérée comme visant spécifiquement les services de la société de l'information lorsque, au regard de sa motivation et du texte de son dispositif, elle a pour finalité et pour objet spécifiques, dans sa totalité ou dans certaines dispositions ponctuelles, de réglementer de manière explicite et ciblée ces services ;
 - ii) une règle n'est pas considérée comme visant spécifiquement les services de la société de l'information si elle ne concerne ces services que d'une manière implicite ou incidente ;
- f) "règle technique", une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services.

[...]

Sont concernées les règles techniques qui sont fixées par les autorités désignées par les États membres et qui figurent sur une liste établie et mise à jour, le cas échéant, par la Commission dans le cadre du comité visé à l'article 2.

[...] ».

12. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive :

« Sous réserve de l'article 7, les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit ; ils adressent également à la Commission une notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet. »

13. Enfin, l'article 10 de ladite directive dispose :

« La directive 98/34/CE, telle que modifiée par les actes visés à l'annexe III, partie A, de la présente directive est abrogée, sans préjudice des obligations des États membres en ce qui concerne les délais de transposition en droit interne des directives indiqués à l'annexe III, partie B, de la directive abrogée et à l'annexe III, partie B, de la présente directive.

Les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la présente directive et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe IV. »

Le droit roumain

14. L'article 1^{er} bis, sous j), et l'article 15 de la Legea nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere (loi n° 38/2003, relative au transport par taxi et véhicule de location), du 20 janvier 2003 (8) (ci-après la « loi n° 38/2003 »), disposent :

« Article 1^{er} bis

[...]

j) *dispatching* de taxis, ci-après “*dispatching*” : activité connexe au transport par taxi, consistant à recevoir par téléphone ou par d'autres moyens les commandes des clients et à les transmettre au chauffeur de taxi au moyen d'un émetteur-récepteur radio ;

[...]

Article 15

1. L'activité de *dispatching* de taxis peut être exercée uniquement dans les limites de la localité visée par l'autorisation par toute personne morale, ci-après dénommée “centrale de réservation”, disposant d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente, conformément à la présente loi.

2. L'autorisation de *dispatching* de taxis peut être obtenue en déposant les pièces suivantes :

- a) une copie du certificat d'immatriculation délivré par le registre du commerce ;
- b) une déclaration sur l'honneur du gestionnaire de transport par taxi ou véhicule de location, selon laquelle la centrale de réservation dispose des moyens techniques nécessaires, d'un émetteur-récepteur radio, d'une fréquence radio sécurisée, de personnel autorisé et des espaces nécessaires ;
- c) une copie du certificat d'opérateur de radiotéléphonie des employés de la centrale de réservation de taxis délivré par l'autorité compétente en matière de communications ;
- d) une copie de la licence d'utilisation des fréquences radioélectriques délivrée par l'autorité compétente.

[...]

5. Les transporteurs autorisés qui fournissent des services de taxi font appel à une centrale de réservation conformément à la présente loi, sur la base d'un contrat de dispatching conclu avec celle-ci dans des conditions non discriminatoires.

6. Les services de dispatching sont obligatoires pour tous les taxis des transporteurs autorisés, qui exercent leur activité dans une localité, à l'exception des localités où moins de cent licences de taxi ont été délivrées, où ce service est facultatif.

[...]

8. Les contrats de dispatching de taxis conclus avec des transporteurs autorisés doivent contenir des clauses relatives aux obligations des parties de respecter la réglementation en matière de qualité et de légalité du service fourni ainsi que les tarifs de distance convenus.

9. Les taxis desservis par une centrale de réservation peuvent fournir le service de transport en appliquant un tarif unique ou des tarifs différenciés en fonction de la catégorie de véhicules, conformément au contrat de dispatching.

10. La centrale de réservation met à la disposition des transporteurs autorisés qu'elle dessert les émetteurs-récepteurs radio pour en équiper les taxis, sur la base d'un contrat de location conclu dans des conditions non discriminatoires. »

15. Sur le territoire de la municipalité de Bucarest (Roumanie), les services de taxi sont réglementés par les dispositions de la Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr. 178/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru, a Caietului de sarcini și a contractului de atribuire în gestiune delegată pentru organizarea și executarea serviciului public de transport local în regim de taxi (décision n° 178/2008 du conseil municipal de Bucarest portant approbation du règlement-cadre, du cahier des charges et du contrat d'attribution en gestion déléguée de l'organisation et de la fourniture du service public de taxi local), du 21 avril 2008 (ci-après la « décision n° 178/2008 »). L'article 21, paragraphe 1, de l'annexe 1 de cette décision était à l'origine formulé de la manière suivante :

« Sur le territoire de la municipalité de Bucarest, les services de dispatching sont obligatoires pour tous les taxis des transporteurs autorisés et peuvent être fournis uniquement par les centrales de réservation autorisées par l'autorité compétente en matière d'autorisation de la municipalité de Bucarest, dans des conditions assurant au client la possibilité de faire appel à ces services par téléphone ou par d'autres moyens, par l'intermédiaire des centrales de réservation. »

16. La décision n° 178/2008 a été modifiée par la Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr. 626/19.12.2017 pentru modificarea și completarea Hotărârii Consiliului General al Municipiului București nr. 178/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru, a Caietului de sarcini și a contractului de atribuire în gestiune delegată pentru organizarea și executarea serviciului public de transport local în regim de taxi (décision du conseil municipal de Bucarest n° 626/19.12.2017, modifiant et complétant la décision n° 178/2008), du 19 décembre 2017 (ci-après la « décision n° 626/2017 »).

17. L'article 3 de l'annexe 1 de la décision n° 178/2008 modifiée, issu de l'article I de la décision n° 626/2017, énonce :

« Les termes et notions employés et définis dans la loi n° 38/2003 ont ici le même sens et, aux fins du présent règlement-cadre, on entend par :

[...]

I bis) dispatching par tout autre moyen : activité exercée par une centrale de réservation autorisée par l'autorité compétente à recevoir les commandes des clients au moyen d'une application informatique ou de commandes effectuées sur le site internet d'une centrale de réservation autorisée et à les transmettre aux chauffeurs de taxi au moyen d'un émetteur-récepteur radio.

I ter) application informatique : logiciel, installé et fonctionnant sur un appareil mobile ou fixe, appartenant exclusivement à la centrale de réservation autorisée, dont elle porte le nom.

[...] »

18. L'article 21 de l'annexe 1 de la décision n° 178/2008 modifiée, issu des articles II et III de la décision n° 626/2017, est libellé en ces termes :

« 1. Sur le territoire de la municipalité de Bucarest, les services de dispatching sont obligatoires pour tous les taxis des transporteurs autorisés et peuvent être fournis uniquement par les centrales de réservation autorisées par l'autorité compétente en matière d'autorisation de la municipalité de Bucarest, dans des conditions assurant au client la possibilité de faire appel à ces services par téléphone ou par d'autres moyens, y compris au moyen d'applications connectées à l'internet portant obligatoirement le nom de la centrale de réservation qui figure dans l'autorisation de dispatching délivrée par l'autorité compétente en matière d'autorisation de la municipalité de Bucarest.

[...]

3 bis. Les services de dispatching sont obligatoires pour tous les taxis des transporteurs autorisés qui exercent l'activité de taxi sur le territoire de la municipalité de Bucarest et peuvent être fournis uniquement par les centrales de réservation autorisées par l'autorité compétente en matière d'autorisation de la municipalité de Bucarest, dans des conditions assurant au client la possibilité de faire appel à ces services par téléphone ou par d'autres moyens (applications informatiques, commandes effectuées sur le site Internet d'une centrale de réservation) et de les transmettre aux chauffeurs de taxi au moyen d'un émetteur-récepteur radio. »

19. L'article 41, paragraphe 2 bis, de l'annexe 1 de cette décision modifiée, issu de l'article IV de la décision n° 626/2017, prévoit que, dans l'exercice de l'activité de taxi, les chauffeurs de taxi ont notamment l'obligation de ne pas utiliser de téléphones ou d'autres appareils mobiles durant la fourniture du service de transport.

20. L'article 59, paragraphe 6 bis, de l'annexe 1 de ladite décision modifiée, issu de l'article V de la décision n° 626/2017, énonce :

« Le non-respect des obligations établies à l'article 21, paragraphe 3 bis, qui sont applicables à toutes les activités assimilées indépendamment du mode et de l'environnement par lequel elles sont réalisées et ont pour résultat de mettre en relation un chauffeur non autorisé ou un transporteur par taxi autorisé pour le transport d'une personne ou d'un groupe de personnes sur le territoire de la municipalité de Bucarest, est passible d'une amende comprise entre 4 500 et 5 000 [lei roumains (RON) (entre environ 929 et 1032 euros)]. »

Le litige au principal, la procédure et les questions préjudicielles

21. S.C. Star Taxi App SRL (ci-après « Star Taxi App »), une société de droit roumain établie à Bucarest, exploite une application pour téléphone intelligent éponyme mettant en relation directe les

utilisateurs de services de taxi avec les chauffeurs de taxi.

22. Cette application permet d'effectuer une recherche qui fait apparaître une liste de chauffeurs de taxi disponibles pour effectuer une course. Le client est alors libre de choisir un chauffeur donné. Star Taxi App ne transmet pas les commandes aux chauffeurs de taxi et ne fixe pas le prix de la course, laquelle est payée directement au chauffeur à la fin de celle-ci.

23. Star Taxi App conclut des contrats de fourniture de services directement avec des chauffeurs de taxi autorisés et habilités à fournir le service de taxi, sans qu'elle sélectionne ni recrute ceux-ci. Ces contrats consistent à mettre à la disposition de ces chauffeurs une application informatique, un téléphone intelligent sur lequel l'application est installée et une carte SIM incluant un volume de données limité en vue de l'utilisation de l'application, en échange d'un paiement mensuel du chauffeur de taxi à Star Taxi App. En outre, cette société n'exerce de contrôle ni sur la qualité des véhicules et de leurs chauffeurs, ni sur le comportement de ces derniers.

24. Le 19 décembre 2017, le conseil municipal de Bucarest a adopté la décision n° 626/2017, qui a élargi la portée de l'obligation de solliciter une autorisation pour l'activité dite de « dispatching » aux exploitants des applications informatiques tels que Star Taxi App. Pour avoir contrevenu à cette réglementation, Star Taxi App s'est vu infliger une amende de 4 500 RON (environ 929 euros).

25. Estimant que son activité constitue un service de la société de l'information auquel s'applique le principe de non-autorisation préalable prévu à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/31, Star Taxi App a introduit une réclamation administrative préalable par laquelle elle a demandé la révocation de la décision n° 626/2017. Cette demande a été rejetée au motif que la réglementation contestée, d'une part, était devenue nécessaire du fait de l'ampleur considérable de l'utilisation illégale constatée de modalités de réception des commandes détenues par des entités juridiques non autorisées et, d'autre part, n'enfreignait pas la liberté de prestation de services par voie électronique dès lors qu'elle encadre un service d'intermédiation en rapport avec l'activité de transport de personnes par taxi.

26. Star Taxi App a donc saisi le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest, Roumanie) d'une requête tenant à l'annulation de la décision n° 626/2017.

27. Dans ces circonstances, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) a décidé de sursoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Les dispositions de la directive [98/34] (article 1^{er}, point 2), telle que modifiée par la directive [98/48], et de la directive [2000/31] [article 2, sous a)], aux termes desquelles un service de la société de l'information est un "service presté normalement contre rémunération, à distance par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services", doivent-elles être interprétées en ce sens qu'une activité telle que celle exercée par Star Taxi App (c'est-à-dire un service consistant à mettre en relation directe, au moyen d'une application électronique, des clients et des chauffeurs de taxi) doit être considérée comme un service propre à la société de l'information et à l'économie collaborative (étant donné que Star Taxi App ne satisfait pas aux critères visés par la Cour au point 39 de l'arrêt du 20 décembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981, relatif à Uber, pour être un transporteur) ?
- 2) Dans l'hypothèse où [le service fourni par] Star Taxi App serait considéré comme un service de la société de l'information, l'activité de cette société bénéficie-t-elle du principe de libre prestation des services en vertu de l'article 4 de la directive 2000/31, des articles 9, 10 et 16 de la directive 2006/123 ainsi que de l'article 56 TFUE et, dans l'affirmative, ces dispositions s'opposent-elles à une réglementation telle que les articles I, II, III, IV et V de la [décision n° 626/2017] ?

- 3) Dans l'hypothèse où la directive 2000/31 serait applicable au service fourni par Star Taxi App, les restrictions auxquelles un État membre soumet la libre prestation d'un service électronique en exigeant l'obtention d'une autorisation ou d'une licence constituent-elles des mesures valides dérogeant à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2000/31 en vertu de l'article 3, paragraphe 4, de cette directive ?
- 4) L'article 5 de la directive [2015/1535] s'oppose-t-il à l'adoption sans notification préalable à la Commission européenne d'une réglementation telle que les articles I, II, III, IV et V de la [décision n° 626/2017] ? »

28. La demande de décision préjudicielle est parvenue à la Cour le 29 janvier 2019. Des observations écrites ont été déposées par Star Taxi App, Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General (Unité administrative territoriale de Bucarest, ci-après la « municipalité de Bucarest »), le gouvernement néerlandais ainsi que par la Commission. Star Taxi App et la Commission ont également répondu par écrit aux questions posées par la Cour, celle-ci ayant décidé de statuer sans tenir d'audience en raison des risques liés à la pandémie de la Covid-19.

Analyse

29. La juridiction de renvoi pose quatre questions préjudicielles concernant l'interprétation de plusieurs dispositions du droit de l'Union dans un contexte tel que celui de la procédure au principal. J'analyserai ces questions dans l'ordre dans lequel elles ont été posées, en traitant les deuxième et troisième questions conjointement. Il convient d'observer que toutes les dispositions du droit de l'Union mentionnées par la juridiction de renvoi n'ont cependant pas vocation à s'appliquer dans une situation telle que celle au principal. Les questions posées devront donc être reformulées.

Sur la première question préjudicielle

Remarques liminaires

30. Tout d'abord, dans sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi se réfère à l'article 1^{er}, point 2, de la directive 98/34, telle que modifiée par la directive 98/48. Cependant, la directive 98/34 a été abrogée et remplacée, avant la date de l'adoption de la décision n° 626/2017, par la directive 2015/1535. En vertu de l'article 10, deuxième alinéa, de la directive 2015/1535, les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la directive 2015/1535.

31. Ensuite, comme le note à juste titre la Commission dans ses observations, la notion d'« économie collaborative » n'a pas de signification juridique en droit de l'Union, celui-ci reconnaissant uniquement un statut particulier aux services de la société de l'information.

32. Dès lors, par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 2, sous a), de la directive 2000/31, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), de la directive 2015/1535, doit être interprété en ce sens que constitue un « service de la société de l'information » un service consistant à mettre en relation directe, au moyen d'une application électronique, des clients et des chauffeurs de taxi.

L'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), de la directive 2015/1535

33. Pour rappel, l'article 2, sous a), de la directive 2000/31 définit le service de la société de l'information par référence à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), de la directive 2015/1535.

34. Selon cette dernière disposition, un service de la société de l'information est « tout service presté normalement contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services ». Ces termes font eux-mêmes l'objet d'une définition. Notamment, est presté par voie électronique un « service envoyé à l'origine et reçu à destination au moyen d'équipements électroniques de traitement [...] et de stockage de données, et qui est entièrement transmis, acheminé et reçu par fils, par radio, par moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques ».

35. Il ne semble pas soulever de doute qu'un service tel que celui proposé par Star Taxi App répond à la définition susmentionnée.

36. Premièrement, ce service est en effet fourni contre rémunération, les chauffeurs de taxi payant une redevance pour son utilisation. Si cette utilisation est gratuite pour les passagers, ceux-ci doivent être également considérés comme étant des destinataires du service. Cela ne remet pas en cause le caractère rémunéré du service fourni par Star Taxi App. Il suffit en effet que ce service soit payant pour une des catégories d'utilisateurs, ici les chauffeurs de taxis (9).

37. Deuxièmement, le service en question est fourni à distance : il ne requiert pas la présence simultanée du prestataire (Star Taxi App) et des destinataires (les chauffeurs et les passagers). Bien entendu, la présence simultanée des deux catégories d'utilisateurs de ce service est par la suite indispensable pour la prestation du service subséquent de transport. Ledit service est cependant distinct du service de mise en relation en cause dans la présente affaire.

38. Troisièmement, le service en cause en l'espèce est aussi fourni à la demande individuelle d'un destinataire du service. Plus précisément, une demande simultanée de deux destinataires est ici indispensable : celle du chauffeur quand il est connecté au service et celle d'un passager souhaitant obtenir l'information sur les chauffeurs disponibles.

39. Enfin, quatrièmement, ce service est fourni par voie électronique. En effet, il fonctionne à l'aide d'une application, c'est-à-dire un logiciel pour téléphones intelligents, donc un équipement électronique de traitement et de stockage des données. Il est transmis par voie de téléphonie cellulaire ou par une autre voie d'accès à Internet, donc par des moyens de communication électronique.

40. Il est vrai que, selon les informations fournies par la juridiction de renvoi, Star Taxi App met également à la disposition des chauffeurs de taxis des téléphones intelligents sur lesquels est installée son application afin que ceux-ci puissent utiliser le service en question. Cet élément du service n'est pas presté à distance ni par voie électronique et ne répond donc pas à la définition ci-dessus mentionnée. Cette mise à disposition constitue cependant un élément accessoire du service dont le but est de faciliter la prestation principale de mise en relation des chauffeurs avec les passagers. Cet élément ne remet donc pas en cause le caractère de service presté à distance de l'activité de Star Taxi App.

41. Dès lors, il y a lieu de considérer qu'une activité telle que celle de Star Taxi App répond à la définition de « service de la société de l'information » au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b) de la directive 2015/1535 (10).

L'arrêt Asociación Profesional Elite Taxi

42. Il ressort cependant de la jurisprudence de la Cour que, dans certaines circonstances, un service peut ne pas être considéré comme relevant de la notion de « service de la société de l'information », même si celui-ci présente, à tout le moins en ce qui concerne une partie des prestations dont il est constitué, les caractéristiques contenues dans la définition de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), de la directive 2015/1535 (11).

43. Tel est notamment le cas lorsque la prestation effectuée par voie électronique est indissociablement liée à une autre prestation qui constitue la prestation principale et qui n'est pas effectuée par voie électronique, telle qu'un service de transport (12).
44. Ce lien indissociable se caractérise, selon la Cour, par le fait que le prestataire de la prestation effectuée par voie électronique contrôle les aspects essentiels de l'autre prestation, y compris la sélection (13) des prestataires de cette autre prestation (14).
45. Cependant, la situation semble être différente dans le cas d'un service tel que celui fourni par Star Taxi App. Premièrement, Star Taxi App n'a pas besoin de recruter les chauffeurs de taxi car ceux-ci sont détenteurs des licences et disposent des ressources nécessaires pour réaliser les services de transport urbain. Star Taxi App leur propose uniquement son service comme complément permettant de rendre plus efficaces leurs propres prestations. Pour Star Taxi App, les chauffeurs de taxi sont non pas des collaborateurs, comme le sont les chauffeurs d'Uber, mais des clients, autrement dit des destinataires du service. Deuxièmement, Star Taxi App n'exerce pas de contrôle ni d'influence déterminante sur les conditions de la prestation des services de transports par les chauffeurs de taxi, qui fixent librement ces conditions dans les limites éventuellement imposées par la réglementation en vigueur (15).
46. Je ne partage donc pas l'avis de la municipalité de Bucarest selon lequel la situation du litige au principal serait assimilable à celle de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Asociación Profesional Elite Taxi (16).
47. Il est vrai que le service de Star Taxi App a un caractère accessoire par rapport aux services de transport par taxi et est économiquement dépendant de ces services, car il n'aurait pas de sens sans ces derniers.
48. Cette dépendance est cependant tout à fait différente de celle qui caractérise la relation entre l'opérateur de l'application UberPop et les chauffeurs qui exercent dans le cadre de cette application. En effet, pour pouvoir fournir son service d'intermédiation à l'aide de ladite application, Uber a dû créer ex nihilo le service de transport correspondant réalisé par des chauffeurs non professionnels, auparavant inexistant, et, par conséquent, en organiser le fonctionnement général (17). Ainsi, l'application UberPop ne pouvait fonctionner sans les prestations effectuées par les chauffeurs et ceux-ci ne pouvaient proposer ces prestations de manière économiquement fiable sans cette application. Pour cette raison, le modèle économique et la stratégie commerciale d'Uber exigent que cette société détermine les conditions essentielles de la prestation de transport, en commençant par le prix, de sorte qu'elle en devient de facto, même si indirectement, le prestataire (18).
49. En revanche, le service fourni par Star Taxi App vient se greffer sur un service de transport par taxi déjà existant et organisé. Le rôle de Star Taxi App se limite à celui d'un prestataire externe d'un service accessoire, utile mais non essentiel pour l'efficacité du service principal, qui est celui de transport. Si le service fourni par Star Taxi App est donc dépendant économiquement du service de transport, il peut être indépendant du point de vue fonctionnel et être fourni par un prestataire distinct des prestataires du service de transport. Ces deux services ne sont donc pas indissociablement liés au sens de la jurisprudence de la Cour rappelée au point précédent (19).
50. La municipalité de Bucarest soutient que le service de Star Taxi App doit être considéré comme une partie intégrante du service de transport par taxi, étant donné que la réglementation nationale qualifie un tel service de « service de dispatching », obligatoire pour tout fournisseur de transport par taxi.
51. À cet égard, il suffit d'observer que, dans le cadre de la réglementation des services de transport,

les États membres sont libres d'exiger des transporteurs d'avoir recours à d'autres services, y compris des services de la société de l'information. Cette exigence ne saurait cependant soustraire ces derniers services à la réglementation de la directive 2000/31 et lesdits États membres aux obligations qui en découlent.

Réponse à la première question préjudicielle

52. Un service d'intermédiation entre les chauffeurs de taxi professionnels et les passagers à l'aide d'une application pour téléphone intelligent, tel que celui fourni par Star Taxi App, présente donc les caractéristiques d'un service de la société de l'information au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), de la directive 2015/1535, sans toutefois être indissociablement lié au service de transport au sens de la jurisprudence de la Cour rappelée ci-dessus (20).

53. Je propose donc de répondre à la première question préjudicielle que l'article 2, sous a), de la directive 2000/31, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), de la directive 2015/1535, doit être interprété en ce sens que constitue un service de la société de l'information un service consistant à mettre en relation directe, au moyen d'une application électronique, des clients et des chauffeurs de taxi lorsque ce service n'est pas indissociablement lié au service de transport par taxi de sorte qu'il n'en constitue pas une partie intégrante au sens de l'arrêt Asociación Profesional Elite Taxi (21).

Sur les deuxième et troisième questions préjudicielles

54. Par ses deuxième et troisième questions préjudicielles, la juridiction de renvoi demande à la Cour d'effectuer une appréciation de la décision n° 626/2017 à la lumière des articles 3 et 4 de la directive 2000/31, des articles 9, 10 et 16 de la directive 2006/123 ainsi que de l'article 56 TFUE. J'analyserai ces questions par rapport à chaque acte normatif mentionné, en commençant par celui comportant les dispositions qui concernent le plus spécifiquement les services de la société de l'information, à savoir la directive 2000/31.

La directive 2000/31

55. Par ses deuxième et troisième questions préjudicielles, la juridiction de renvoi demande, en substance, notamment, si les articles 3 et 4 de la directive 2000/31 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre qui, à l'instar de la décision n° 178/2008, telle que modifiée par la décision n° 626/2017, soumet les services d'intermédiation, par voie électronique, entre les chauffeurs de taxi et les passagers potentiels à la même exigence d'obtenir une autorisation, laquelle pèse sur les opérateurs des services de « dispatching » des taxis effectués par d'autres moyens, notamment par radio.

— L'article 3 de la directive 2000/31

56. Il y a lieu de constater d'emblée que, Star Taxi App étant une société de droit roumain ayant son siège à Bucarest, le litige au principal est circonscrit au sein d'un seul État membre.

57. Or, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2000/31 exige simplement des États membres de veiller à ce que les services de la société de l'information fournis par les prestataires établis sur leurs territoires respectent les dispositions nationales en vigueur relevant du domaine coordonné tel que défini à l'article 2, sous h), de celle-ci. De plus, l'article 3, paragraphe 2, de cette directive interdit aux États membres, en principe, de restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre, l'article 3, paragraphe 4, de celle-ci introduisant des exceptions à cette interdiction.

58. L'article 3 de la directive 2000/31 établit donc une sorte de principe de reconnaissance mutuelle des services de la société de l'information entre États membres. Il en résulte que cet article ne trouve pas à s'appliquer dans la situation d'un prestataire de service de la société de l'information dans son propre État membre d'origine. L'article 3 de la directive 2000/31 n'est donc pas applicable au litige au principal.

– *L'article 4 de la directive 2000/31*

59. En ce qui concerne l'article 4 de la directive 2000/31, il interdit aux États membres de soumettre l'accès à l'activité d'un prestataire de services de la société de l'information et l'exercice de celle-ci à un régime d'autorisation préalable ou à toute autre exigence ayant un effet équivalent.

60. Cette disposition se trouve sous le chapitre II de la directive 2000/31, intitulé « Principes », dans sa section 1 « Exigences en matière d'établissement et d'information ». Ce chapitre II établit toute une série de droits et d'obligations pour les prestataires des services de la société de l'information dont les États membres doivent garantir le respect. Ces dispositions ont pour finalité l'harmonisation des législations des États membres relatives à ces services afin d'assurer l'efficacité du principe de reconnaissance mutuelle découlant de l'article 3 de la directive 2000/31. Les dispositions du chapitre II de cette directive harmonisent donc les règles que les États membres imposent aux prestataires des services de la société de l'information établis sur leurs territoires (22).

61. Selon toute logique, il en est de même concernant l'interdiction de tout régime d'autorisation de tels services. Cette interdiction est donc valable dans la situation des prestataires de ces services dans leurs propres États membres d'origine. L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/31 est alors en principe applicable dans le litige au principal.

62. Cependant, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive, l'interdiction établie à l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci est sans préjudice des régimes d'autorisation qui ne visent pas spécifiquement et exclusivement les services de la société de l'information. Il y a donc lieu de vérifier si le régime d'autorisation en cause au principal vise spécifiquement et exclusivement les services de la société de l'information.

63. Je dois d'emblée observer que l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2000/31 est plus exigeant que la réserve semblable figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous e), de la directive 2015/1535, dans la définition de la « règle relative aux services ». En effet, selon cette dernière disposition, en sont exclues les règles qui ne visent pas *spécifiquement* les services de la société de l'information. En revanche, l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2000/31 ne permet d'appliquer l'interdiction énoncée à l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci qu'aux régimes d'autorisation qui visent les services de la société de l'information non seulement *spécifiquement*, mais aussi *exclusivement*.

64. Or, selon les informations contenues dans la demande de décision préjudicielle, en droit roumain, l'exigence d'obtenir une autorisation pour l'accès à l'activité de dispatching des taxis découle de l'article 15, paragraphe 1, de la loi n° 38/2003. Cet article définit, aux paragraphes suivants, les exigences à remplir pour obtenir une autorisation, les conditions de délivrance de celle-ci et les règles applicables à l'exercice de cette activité.

65. Ces dispositions sont par la suite mises en œuvre au niveau local par les différentes autorités compétentes pour la délivrance des autorisations, en l'occurrence la municipalité de Bucarest. Celle-ci a, à cette fin, adopté la décision n° 178/2008. Cette décision a par la suite été modifiée par la décision n° 626/2017, laquelle, en introduisant la notion de « dispatching par tout autre moyen » (23), a clarifié le fait que l'obligation de disposer d'une autorisation s'appliquait à des services du type de celui fourni par Star Taxi App, c'est-à-dire des services de la société de l'information consistant en l'intermédiation

entre les chauffeurs de taxi et les passagers.

66. La question de droit à laquelle il y a donc lieu de répondre est celle de savoir si une disposition nationale qui a pour conséquence de soumettre les prestataires des services de la société de l'information à l'obligation d'obtenir une autorisation, qui existe déjà par ailleurs pour les prestataires des services semblables n'étant pas des services de la société de l'information, constitue un régime d'autorisation visant spécifiquement et exclusivement les prestataires de cette seconde catégorie de services, au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2000/31.

67. Je pense qu'il doit être répondu à cette question par la négative.

68. La raison d'être de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2000/31 est d'éviter une inégalité de traitement entre les services de la société de l'information et les services semblables qui ne relèvent pas de cette notion. En effet, lorsqu'un régime d'autorisation général a vocation à s'appliquer également aux services fournis à distance par voie électronique, il est probable que ces services constituent économiquement des substituts des services fournis par les moyens « classiques » et se trouvent, de ce fait, dans une situation de concurrence directe avec cette seconde catégorie de services. Or, l'absence d'obligation d'obtenir une autorisation placerait les services de la société de l'information dans une position concurrentielle privilégiée, en violation du principe de concurrence loyale et d'égalité de traitement (24). En d'autres termes, si la volonté du législateur de l'Union, en adoptant la directive 2000/31, était d'encourager le développement des services de la société de l'information, son intention n'était pas de permettre aux opérateurs économiques d'éviter toute obligation légale sous le seul prétexte d'opérer « en ligne ». Ces préoccupations étaient sous-jacentes, me semble-t-il, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Asociación Profesional Elite Taxi (25).

69. Les services de la société de l'information étant le fruit d'un développement technologique particulièrement rapide ces derniers temps, il est fréquent que ces services entrent sur des marchés déjà occupés par des services « classiques ». Ces services classiques peuvent être soumis aux régimes d'autorisation. Or, selon la matière et la formulation des dispositions nationales en cause, il peut être plus ou moins évident que certaines règles, dont les régimes d'autorisation, conçues pour des services qui ne sont pas fournis à distance et par voie électronique, s'appliquent aux services semblables fournis par ce moyen et relevant donc de la notion de « service de la société de l'information ». Il peut donc s'avérer nécessaire de préciser les règles existantes, au niveau législatif ou de la mise en œuvre, afin de confirmer leur application aux services de la société de l'information. Une telle intervention législative ou administrative, qui soumet les services de la société de l'information aux règles déjà existantes, n'équivaut pourtant pas à la création d'un nouveau régime d'autorisation qui viserait spécifiquement et exclusivement ces services. Elle a plutôt le caractère d'adaptation du régime existant aux nouvelles circonstances.

70. Il serait donc, à mon avis, contraire à l'effet utile de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2000/31 si, du fait d'une telle intervention « technique », l'interdiction contenue au paragraphe 1 du même article s'opposait à l'application de certains régimes d'autorisation existants aux services de la société de l'information, tandis que d'autres régimes pourraient leur être applicables proprio vigore, en bénéficiant dudit article 4, paragraphe 2.

71. Le même raisonnement s'applique lorsque l'élargissement d'un régime d'autorisation déjà existant aux services de la société de l'information nécessite des adaptations du fait des spécificités de ces services par rapport aux services pour lesquels ce régime a été initialement conçu. Ces adaptations peuvent concerner notamment les conditions d'obtention de l'autorisation. En effet, comme je vais le montrer ci-après, c'est justement l'absence de telles adaptations qui peut remettre en question la légalité de l'application du régime d'autorisation aux services de la société de l'information.

72. Finalement, je ne pense pas que, comme le suggère la Commission, la solution adoptée par la Cour dans l'arrêt Falbert e.a. (26) soit applicable par analogie à la présente affaire. Dans cet arrêt (27), la Cour a jugé qu'une règle nationale qui a pour finalité et pour objet d'étendre une règle existante à des services de la société de l'information doit être qualifiée de « règle relative aux services » au sens de l'article 1^{er}, point 5, de la directive 98/34 (28). Cependant, comme je l'ai déjà indiqué au point 63 des présentes conclusions, les règles relatives aux services au sens de la directive 2015/1535 sont celles qui concernent les services de la société de l'information spécifiquement, tandis que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/31 interdit uniquement les régimes d'autorisation qui concernent ces services spécifiquement *et* exclusivement. Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que ne constituent pas des règles techniques, au sens de la directive 2015/1535, des dispositions nationales qui se limitent à prévoir les conditions pour l'établissement ou la prestation de services par des entreprises, telles que des dispositions qui soumettent l'exercice d'une activité professionnelle à un agrément préalable, ce principe s'appliquant également aux règles relatives aux services (29). Il serait donc incohérent d'établir une analogie interprétative entre l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous e), de la directive 2015/1535 et l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2000/31 qui concerne justement les régimes d'autorisation.

73. Pour ces raisons, je considère que l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2000/31 doit être interprété en ce sens qu'une disposition nationale qui étend aux prestataires des services de la société de l'information l'obligation d'obtenir une autorisation, à laquelle étaient déjà soumis les prestataires des services semblables n'étant pas des services de la société de l'information, ne constitue pas un régime d'autorisation visant spécifiquement et exclusivement les prestataires de cette dernière catégorie de services. L'interdiction contenue à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive ne s'oppose donc pas à l'application d'un tel régime aux services de la société de l'information.

74. Ce constat est cependant soumis à la condition que les services couverts par le régime d'autorisation existant, qui ne sont pas fournis par voie électronique, et les services de la société de l'information auxquels ce régime est élargi soient effectivement équivalents économiquement. Cette équivalence doit s'apprécier du point de vue de l'utilisateur du service, c'est-à-dire que, de son point de vue, les services doivent être interchangeables.

75. Or, cette question semble être litigieuse entre les parties au principal. En effet, la municipalité de Bucarest soutient dans ses observations qu'une activité telle que celle exercée par Star Taxi App est l'équivalent de l'activité de dispatching des taxis au sens de la loi n° 38/2003 et relève donc de l'obligation d'obtenir une autorisation pour centrale de réservation qui en découle. Par conséquent, la décision n° 626/2017, tout comme la décision n° 178/2008, aurait été adoptée dans l'exercice de cette loi. En revanche, Star Taxi App conteste cette affirmation en soutenant que son activité est de nature différente, se limite à mettre en contact les chauffeurs de taxis avec les clients et ne relève donc pas des dispositions de ladite loi.

76. Malheureusement, ce point ne semble pas avoir été tranché par la juridiction de renvoi qui, d'une part, cite la loi n° 38/2003 parmi les dispositions pertinentes pour la solution du litige au principal mais, d'autre part, affirme que l'extension de la notion de « dispatching » aux applications informatiques « dépasse le cadre légal ». La seule interprétation par la Cour de la directive 2000/31 ne saurait résoudre ce dilemme, car celui-ci dépend des appréciations factuelles que seule la juridiction de renvoi est en mesure d'effectuer.

77. L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/31 ne s'oppose donc pas à des dispositions nationales comme celles de la décision n° 178/2008, telle que modifiée par la décision n° 626/2017, sous condition de constater l'équivalence économique des services réglementés par ces dispositions. Si, en revanche, la juridiction de renvoi devait constater que des services tels que ceux fournis par Star

Taxi App ne sont pas économiquement équivalents aux services de dispatching des taxis, de sorte que la décision n° 626/2017 devrait s'analyser de facto comme un régime d'autorisation autonome, ce régime tomberait sous l'interdiction de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/31 (30).

– *Remarque finale*

78. La Commission remarque, dans ses observations, que les dispositions combinées de la décision n° 626/2017, notamment celles relatives à l'obligation de transmettre les commandes aux chauffeurs par radio et à l'interdiction qui leur est faite d'utiliser des téléphones portables durant la fourniture des services de transport (31), peuvent être interprétées comme interdisant de facto la fourniture de services tels que ceux proposés par Star Taxi App.

79. Cependant, cette question n'a pas été soulevée par la juridiction de renvoi dans sa demande, celle-ci concernant l'obligation d'obtenir une autorisation. Par ailleurs, Star Taxi App a reconnu, dans sa réponse à une question expresse de la Cour à ce sujet, être en mesure de continuer son activité sous condition de remplir les exigences imposées aux centrales de réservation et d'obtenir l'autorisation.

80. Je considère donc que l'éventuelle interdiction de l'activité de Star Taxi App est trop hypothétique pour analyser la présente affaire sous cet angle. En outre, la Cour n'est pas suffisamment informée sur cette question.

La directive 2006/123

81. Comme je l'ai indiqué, il y a lieu de considérer que l'interdiction de tout régime d'autorisation contenue à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/31 n'est pas applicable au régime en cause au principal, dans la mesure où ce régime ne concerne pas spécifiquement et exclusivement les services de la société de l'information, mais concerne également les services de même nature qui ne relèvent pas de cette qualification. Or, ces autres services relèvent potentiellement de la directive 2006/123. Il y a donc lieu de vérifier si cette directive est applicable au cas d'espèce et, dans l'affirmative, si elle s'oppose à un régime d'autorisation tel que celui en cause au principal.

– *L'applicabilité de la directive 2006/123*

82. Selon l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2006/123, celle-ci s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre, ce qui inclut sans aucun doute les services en cause au principal.

83. Cependant, l'article 2, paragraphe 2, de cette directive exclut du champ d'application de celle-ci certains services, notamment ceux dans le domaine des transports qui entrent dans le champ d'application du titre VI du traité FUE (32). Le considérant 21 de ladite directive précise que le terme « transport » au sens de la disposition en question inclut les taxis. Ce terme inclut-il également les services d'intermédiation entre les chauffeurs de taxi et leurs clients ?

84. L'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive 2006/123 a déjà fait l'objet d'une interprétation par la Cour. Celle-ci a notamment jugé, en ce qui concerne les services de contrôle technique des véhicules, que cette disposition couvre non seulement tout acte physique de déplacement de personnes ou de biens d'un endroit à un autre au moyen d'un véhicule, d'un aéronef ou d'un vaisseau aquatique, mais aussi tout service intrinsèquement lié à un tel acte (33).

85. Concernant les services de contrôle technique, la Cour a jugé, premièrement, que ceux-ci étaient intrinsèquement liés aux services de transport proprement dits, en ce qu'ils en constituent une condition préalable et indispensable, en contribuant à assurer la sécurité routière (34).

86. Deuxièmement, la Cour a observé que les mesures d'harmonisation desdits services de contrôle technique ont été adoptées sur le fondement des dispositions du traité FUE relatives aux transports (35). Contrairement à l'avis exprimé par la Commission dans la présente affaire, ce constat me paraît crucial pour l'interprétation de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive 2006/123. En effet, cette disposition se réfère expressément au titre du traité FUE relatif aux transports (actuellement le titre VI du traité FUE). Il en est ainsi car, en vertu de l'article 58, paragraphe 1, TFUE, la libre prestation des services dans le domaine du transport est régie par le titre du traité FUE relatif aux transports. La directive 2006/123 ne saurait donc réglementer la libre prestation des services dans ce domaine. Or, en adoptant les directives relatives aux services de contrôle technique des véhicules sur le fondement des dispositions relevant du titre VI du traité FUE, le législateur de l'Union a implicitement inclus ces services dans le domaine du transport au sens tant de l'article 58, paragraphe 1, TFUE, que de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive 2006/123. Ce choix du fondement juridique des mesures d'harmonisation est donc décisif pour l'exclusion des services en cause du champ d'application de la directive 2006/123 (36).

87. En ce qui concerne les services d'intermédiation tels que ceux en cause au principal, ils ne semblent pas être intrinsèquement liés aux services de taxi au sens de la jurisprudence précitée de la Cour, car ils ne constituent pas une condition préalable et indispensable à la prestation de ces derniers services au même titre que le contrôle technique. Il est vrai que la législation roumaine rend obligatoire le recours aux services de dispatching pour tout fournisseur de services de taxi. Cependant, une telle obligation imposée au niveau national ne saurait déterminer la qualification d'une catégorie de services du point de vue du droit de l'Union.

88. De plus, ces services d'intermédiation ne font l'objet d'aucune mesure d'harmonisation spécifique adoptée sur le fondement des dispositions du traité FUE relatives aux transports.

89. Je ne vois donc pas de raisons d'exclure ces services du champ d'application de la directive 2006/123 au titre de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de celle-ci.

90. Par ailleurs, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2006/123 contient une règle selon laquelle les dispositions des actes spécifiques du droit de l'Union régissant l'accès et l'exercice des services dans des secteurs spécifiques prévalent sur celles de la directive 2006/123 en cas de conflit. Si l'article 3, paragraphe 1, de cette directive ne mentionne pas expressément la directive 2000/31 dans sa seconde phrase, tandis que d'autres directives y sont reprises, il me semble toutefois évident que cette règle concerne également la directive 2000/31. En effet, cette directive, en tant qu'elle réglemente l'accès et l'exercice des services de la société de l'information, constitue une *lex specialis* par rapport à la directive 2006/123 (37).

91. Néanmoins, l'interdiction de tout régime d'autorisation contenue à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/31 ne s'appliquant pas aux services tels que ceux en cause au principal, il n'existe aucun conflit entre les deux directives. En effet, l'exclusion de l'applicabilité de cette interdiction qui découle de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2000/31 n'implique pas de donner aux États membres la faculté inconditionnelle d'appliquer des régimes d'autorisation dans les situations couvertes par cette disposition. C'est uniquement l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/31 qui est inapplicable, et ces régimes d'autorisation restent en revanche soumis à d'autres règles du droit de l'Union, dont celles de la directive 2006/123, y compris en ce qu'ils concernent les services de la société de l'information.

92. L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2006/123 ne s'oppose donc pas à l'application de cette directive au régime d'autorisation en cause au principal, y compris dans la mesure où celui-ci concerne les services de la société de l'information.

93. Dans sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi mentionne les articles 9, 10 et 16 de la

directive 2006/123. Cependant, l'article 16 de cette directive concerne la libre prestation des services dans d'autres États membres que celui du lieu d'établissement du fournisseur. Or, comme je l'ai indiqué au point 56 des présentes conclusions, le litige au principal concerne l'exercice de l'activité de services par une société roumaine sur le territoire roumain. L'article 16 de la directive 2006/123 n'est donc pas applicable à ce litige.

94. En revanche, sont applicables en l'espèce les dispositions de cette directive concernant la liberté d'établissement, à savoir ses articles 9 à 15. En effet, la Cour a jugé que ces articles étaient applicables aux situations purement internes (38).

– *Les articles 9 et 10 de la directive 2006/123*

95. L'article 9 de la directive 2006/123 part du principe que les activités des services ne doivent pas être soumises aux régimes d'autorisation. Néanmoins, sous certaines conditions, les États membres ont la faculté de soumettre l'accès à une activité de service à un tel régime (39). Ces conditions sont les suivantes : caractère non discriminatoire du régime, sa justification par une raison impérieuse d'intérêt général et l'absence de mesures moins contraignantes permettant de réaliser le même objectif.

96. Nous ne disposons d'aucune indication en ce qui concerne la justification du régime d'autorisation des activités de dispatching des taxis découlant de la loi n° 38/2003. Concernant la décision n° 626/2017, la municipalité de Bucarest invoque dans ses observations la nécessité d'assurer des conditions de concurrence égales entre les centrales de réservation des taxis « classiques » et les services d'intermédiation électroniques. Cela n'explique pourtant pas la raison d'être du système d'autorisation en tant que tel.

97. Il reviendra donc à la juridiction de renvoi de vérifier s'il existe des raisons impérieuses d'intérêt général justifiant le régime d'autorisation des services de dispatching de taxis. Il convient seulement d'observer que ce régime concerne un service d'intermédiation sur un marché déjà soumis à un régime d'autorisation, celui visant à fournir les services de transport par taxi (40). Il semble donc que, par exemple, l'intérêt général lié à la protection des consommateurs est déjà satisfait. Ainsi, la juridiction de renvoi aura pour tâche de vérifier quelles autres raisons impérieuses sont susceptibles de justifier ce régime d'autorisation additionnel.

98. Il convient encore de formuler les remarques finales suivantes. L'article 10, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123 exige que les autorisations soient délivrées sur la base de critères justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnels à cet objectif d'intérêt général.

99. Or, l'article 15, paragraphe 2, de la loi n° 38/2003, exige, pour l'obtention d'une autorisation, notamment, de disposer d'un émetteur-récepteur radio, d'une fréquence radio sécurisée, du personnel ayant un certificat d'opérateur de radiotéléphonie et d'une licence d'utilisation des fréquences radio. Il ne ressort pas clairement du dossier si ces exigences sont applicables aux fournisseurs des services d'intermédiation entre les chauffeurs de taxi et les clients à l'aide d'une application pour téléphone intelligent ; cela ne semble pourtant pas exclu.

100. Ces exigences, conçues pour les centrales de réservation des taxis par radio, sont manifestement inadaptées aux services fournis par voie électronique, en imposant à leurs fournisseurs des charges et des coûts injustifiés. Ces exigences ne peuvent donc par définition être justifiées par aucune raison impérieuse d'intérêt général ni être considérées comme proportionnelles à aucun objectif d'intérêt général, lorsqu'elles sont applicables à des prestataires des services de la société de l'information. Elles leur imposent en effet de disposer, outre des technologies qu'ils utilisent, également de compétences et d'équipements propres à une technologie différente.

101. Pour ces raisons, je considère qu'un régime d'autorisation ne repose pas sur des critères justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général, comme l'exige l'article 10, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 2006/123, lorsque la délivrance de l'autorisation est subordonnée à des exigences technologiquement inadaptées au service envisagé par le demandeur.

L'article 56 TFUE

102. La juridiction de renvoi invoque aussi dans sa question préjudicielle l'article 56 TFUE établissant la liberté de prestation des services. Cependant, comme je l'ai déjà observé au point 56 des présentes conclusions, le litige au principal concerne l'exercice de l'activité de services par une société roumaine sur le territoire roumain. Or, selon une jurisprudence établie de la Cour, les dispositions du traité FUE en matière de libre prestation des services ne trouvent pas à s'appliquer à une situation dont tous les éléments se cantonnent au sein d'un seul État membre (41). L'article 56 TFUE n'est donc pas applicable au cas d'espèce.

Réponse aux deuxième et troisième questions préjudicielles

103. Je propose de répondre aux deuxième et troisième questions préjudicielles que l'article 4 de la directive 2000/31 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'application à un prestataire de service de la société de l'information d'un régime d'autorisation applicable à des prestataires des services économiquement équivalents qui ne constituent pas des services de la société de l'information. Les articles 9 et 10 de la directive 2006/123 s'opposent à l'application d'un tel régime d'autorisation, à moins que celui-ci ne soit conforme aux critères établis à ces articles, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier. Un régime d'autorisation n'est pas conforme aux critères énoncés à l'article 10 de la directive 2006/123 lorsque la délivrance de l'autorisation est subordonnée à des exigences technologiquement inadaptées au service envisagé par le demandeur. L'article 3 de la directive 2000/31, l'article 16 de la directive 2006/123 et l'article 56 TFUE ne sont pas applicables dans la situation d'un prestataire souhaitant fournir des services de la société de l'information dans l'État membre dans lequel il est établi.

Sur la quatrième question préjudicielle

104. Par sa quatrième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la décision n° 626/2017 constitue une règle technique, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), de la directive 2015/1535, qui aurait dû être communiquée à la Commission en vertu de l'article 5 de cette directive.

105. En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), troisième alinéa, de la directive 2015/1535, sont cependant concernées par cette disposition les règles techniques qui sont fixées par les autorités désignées par les États membres et qui figurent sur une liste établie et mise à jour, le cas échéant, par la Commission dans le cadre du comité visé à l'article 2 de cette directive. Or, une telle liste a été publiée le 31 mai 2006 (42), c'est-à-dire avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et n'inclut donc pas les autorités roumaines. Cependant, la Commission indique dans ses observations que, lors de son adhésion, la Roumanie a notifié que seules ses autorités centrales étaient habilitées à fixer des règles techniques au sens de la directive 2015/1535. Les actes de la municipalité de Bucarest ne sont donc pas soumis à l'obligation de communication en vertu de l'article 5 de cette directive.

106. Cela ne résout toutefois pas complètement le problème, dans la mesure où, comme je l'ai déjà indiqué, il y a un doute sur le point de savoir si l'exigence d'obtenir une autorisation afin de fournir les services tels que ceux en cause au principal résulte uniquement de la décision n° 626/2017 ou de l'article 15 de la loi n° 38/2003, dont cette décision ne constituerait qu'une mesure de mise en œuvre. Il serait donc légitime de se demander si ce n'est pas cette loi qui aurait dû être communiquée à la

Commission.

107. À mon avis, la réponse doit cependant être négative. En effet, l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous e), de la directive 2015/1535 exclut de la notion de « règles relatives aux services », seule catégorie de règles techniques pouvant entrer ici en jeu, celles qui ne visent pas spécifiquement les services de la société de l'information. En vertu du second alinéa de ce point e), les règles visent spécifiquement de tels services lorsqu'elles ont pour finalité et pour objet spécifiques de réglementer *de manière explicite et ciblée* ces services. En revanche, les règles qui ne les concernent que *d'une manière implicite ou incidente* ne sont pas considérées comme les visant spécifiquement.

108. Or, force est de constater que la loi n° 38/2003 ne fait aucune mention des services de la société de l'information. Tout au contraire, elle les ignore à tel point qu'elle exige même de tout fournisseur de services de dispatching des taxis de posséder des fréquences et des équipements radio, qu'ils opèrent par la radio ou par des moyens informatiques. Il est donc à mon avis évident que, si cette loi est applicable aux services de la société de l'information, comme le prétend la municipalité de Bucarest, elle n'a pas pour objet de réglementer de manière explicite et ciblée ces services et ne les concerne que de manière implicite, par inertie pourrait-on dire.

109. Cela s'explique d'ailleurs aisément par le fait que la loi n° 38/2003 date de l'année 2003, tandis que la société Uber, pionnière dans le domaine de la réservation des services de transport au moyen des téléphones intelligents, n'a été fondée qu'en 2009.

110. L'article 15 de la loi n° 38/2003 ne vise donc pas spécifiquement les services de la société de l'information au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous e), de la directive 2015/1535.

111. Par conséquent, il y a lieu de répondre à la quatrième question préjudicielle que la décision n° 626/2017 ne constitue pas une règle technique au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), de la directive 2015/1535.

Conclusion

112. Au vu de tout ce qui précède, je propose de donner la réponse suivante aux questions préjudicielles présentées par le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest, Roumanie) :

- 1) L'article 2, sous a), de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, (« directive sur le commerce électronique »), lu en combinaison avec l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, doit être interprété en ce sens que constitue un service de la société de l'information un service consistant à mettre en relation directe, au moyen d'une application électronique, des clients et des chauffeurs de taxi, lorsque ce service n'est pas indissociablement lié au service de transport par taxi de sorte qu'il n'en constitue pas une partie intégrante.
- 2) L'article 4 de la directive 2000/31 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'application à un prestataire de service de la société de l'information d'un régime d'autorisation applicable à des prestataires des services économiquement équivalents qui ne constituent pas des services de la société de l'information.

Les articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du

12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'application d'un tel régime d'autorisation, à moins que celui-ci ne soit conforme aux critères établis à ces articles, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier. Un régime d'autorisation n'est pas conforme aux critères énoncés à l'article 10 de la directive 2006/123 lorsque la délivrance de l'autorisation est subordonnée à des exigences technologiquement inadaptées au service envisagé par le demandeur.

L'article 3 de la directive 2000/31, l'article 16 de la directive 2006/123 et l'article 56 TFUE ne sont pas applicables dans la situation d'un prestataire souhaitant fournir des services de la société de l'information dans l'État membre dans lequel il est établi.

- 3) La Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr. 626/2017 pentru modificarea și completarea Hotărârii Consiliului General al Municipiului București nr. 178/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru, a Caietului de sarcini și a contractului de atribuire în gestiune delegată pentru organizarea și executarea serviciului public de transport local în regim de taxi (décision du conseil municipal de Bucarest n° 626/2017, du 19 décembre 2017, modifiant et complétant la décision n° 178/2008 portant approbation du règlement-cadre, du cahier des charges et du contrat d'attribution en gestion déléguée de l'organisation et de la fourniture du service public de taxi local, du 21 avril 2008), ne constitue pas une règle technique au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), de la directive 2015/1535.

[1](#) Langue originale : le français.

[2](#) Arrêt du 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

[3](#) Voir, concernant un doute similaire, arrêt du 19 décembre 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, points 28 à 31), ainsi que mes conclusions dans cette affaire (C-390/18, EU:C:2019:336, points 93 à 99).

[4](#) JO 2000, L 178, p. 1.

[5](#) Directive du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 1998, L 204, p. 37), telle que modifiée par la directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998 (JO 1998, L 217, p. 18).

[6](#) JO 2006, L 376, p. 36.

[7](#) JO 2015, L 241, p. 1.

[8](#) *Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 45 du 28 janvier 2003.

[9](#) Voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, point 46).

[10](#) Voir, également, en ce sens, arrêt du 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, point 35).

[11](#) Arrêt du 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, points 38 à 42).

[12](#) Voir, en ce sens, arrêt du 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, dispositif).

[13](#) Bien que la Cour n'ait pas utilisé le terme « recrutement », probablement pour ne pas entrer dans la polémique sur le statut des chauffeurs d'Uber du point de vue du droit du travail, c'est toutefois en ce sens qu'il y a lieu de comprendre le terme « sélection ».

[14](#) Arrêt du 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, point 39).

[15](#) La municipalité de Bucarest soutient dans ses observations que, à partir du 1^{er} février 2018, Star Taxi App a lancé de nouveaux services permettant de payer par carte bancaire le prix du trajet et fixant le tarif minimal d'une course. Cette affirmation est cependant fortement contestée par Star Taxi App dans sa réponse à la question expresse posée par la Cour à ce sujet. Il s'agit donc d'un élément de fait qui n'a pas été établi dans le cadre de la procédure au principal. En tout état de cause, il ne semble pas que ces services supplémentaires puissent changer l'appréciation globale de l'activité de Star Taxi App [voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, points 58 à 64)].

[16](#) Arrêt du 20 décembre 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981).

[17](#) C'est ce qu'a observé la Cour au point 38 de l'arrêt du 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981). Voir, également, au sujet de la corrélation entre la création d'une offre de services et l'exercice du contrôle sur ces services, mes conclusions dans l'affaire Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:336, points 64 et 65).

[18](#) Pour une plus ample description du fonctionnement d'Uber, je me permets de renvoyer à mes conclusions dans l'affaire Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364).

[19](#) Voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, point 55), ainsi que mes conclusions dans cette affaire (C-390/18, EU:C:2019:336, points 57 à 59).

[20](#) Arrêt du 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

[21](#) Arrêt du 20 décembre 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981).

[22](#) Voir, également, article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2000/31, selon lequel « [cette] directive

rapproche, dans la mesure nécessaire à la réalisation de l'objectif visé au paragraphe 1, certaines dispositions nationales applicables aux services de la société de l'information et qui concernent le marché intérieur, l'établissement des prestataires, les communications commerciales, les contrats par voie électronique, la responsabilité des intermédiaires, les codes de conduite, le règlement extrajudiciaire des litiges, les recours juridictionnels et la coopération entre États membres ».

[23](#) C'est-à-dire autre que la radio, en pratique par les moyens informatiques.

[24](#) Je rappelle que si, en droit de l'Union, tout régime d'autorisation est interdit pour les services de la société de l'information en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/31, de tels régimes sont autorisés, sous certaines conditions, pour d'autres catégories de services conformément aux articles 9 et 10 de la directive 2006/123 ou à l'article 49 TFUE.

[25](#) Arrêt du 20 décembre 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981).

[26](#) Arrêt du 20 décembre 2017 (C-255/16, EU:C:2017:983).

[27](#) Arrêt du 20 décembre 2017, Falbert e.a. (C-255/16, EU:C:2017:983, point 35).

[28](#) Actuellement article 1^{er}, paragraphe 1, sous e), de la directive 2015/1535.

[29](#) Arrêt du 20 décembre 2017, Falbert e.a. (C-255/16, EU:C:2017:983, points 16 à 18).

[30](#) Je dois signaler que, dans un tel cas, se poserait également la question de la légalité de cette décision sur le seul plan du droit national, car la Legea nr. 365/2002 privind comerțul electronic (loi n° 365/2002, sur le commerce électronique), du 7 juin 2002 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 483 du 5 juillet 2002), qui transpose la directive 2000/31 en droit roumain, reprend, à son article 4, paragraphe 1, l'interdiction contenue à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive.

[31](#) Voir points 18 et 19 des présentes conclusions.

[32](#) Article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive 2006/123.

[33](#) Arrêt du 15 octobre 2015, Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, point 46).

[34](#) Arrêt du 15 octobre 2015, Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, point 47).

[35](#) Arrêt du 15 octobre 2015, Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, point 49).

[36](#) Voir, également, mes conclusions dans les affaires jointes Trijber et Harmsen (C-340/14 et C-341/14,

EU:C:2015:505, points 27 et 28).

[37](#) Voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, points 40 à 42).

[38](#) Arrêt du 30 janvier 2018, X et Visser (C-360/15 et C-31/16, EU:C:2018:44, point 3 du dispositif). Voir, également, mes conclusions dans les affaires jointes Trijber et Harmsen (C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:505, points 44 à 57), ainsi que dans les affaires jointes X et Visser (C-360/15 et C-31/16, EU:C:2017:397, points 106 et suiv.).

[39](#) Le terme « régime d'autorisation » est quant à lui défini à l'article 4, point 6, de la directive 2006/123 comme « toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ». Il n'existe, selon moi, aucun doute quant au fait que l'activité de dispatching de taxis est soumise en droit roumain à un régime d'autorisation au sens de cette définition. Ce régime est fondé sur l'article 15 de la loi n° 38/2003 et est mis en œuvre, au niveau de la municipalité de Bucarest, par la décision n° 178/2008, telle que modifiée par la décision n° 626/2017.

[40](#) S'agissant, cette fois-ci, d'un service de transport, ce régime est exclu du champ d'application de la directive 2006/123.

[41](#) Voir, dernièrement, arrêt du 13 décembre 2018, France Télévisions (C-298/17, EU:C:2018:1017, point 30 et jurisprudence citée).

[42](#) JO 2006, C 127, p. 14.