

## 2258 La réglementation du transport public particulier de personnes à l'épreuve de la Constitution

Le Conseil constitutionnel était saisi de plusieurs dispositions de la loi n° 2014-1104 du 1<sup>er</sup> octobre 2014 qui imposaient des contraintes nouvelles, notamment aux voitures de transport avec chauffeur. Dans la décision commentée, s'il a jugé l'interdiction de la « maraude électronique » conforme à la Constitution, l'obligation du « retour à la base » n'a reçu ce satisfecit qu'au prix d'une réserve d'interprétation justifiée par le respect du principe d'égalité. Quant à l'interdiction de la tarification kilométrique, le Conseil constitutionnel l'a jugée contraire à la Constitution, en tant qu'elle portait une atteinte injustifiée à la liberté d'entreprendre.

Cons. const., 22 mai 2015, n° 2015-468/469/472 QPC : JurisData n° 2015-013245 ; JCP A 2015, act. 475

### NOTE

La conjonction de l'assouplissement du régime des voitures de tourisme avec chauffeur (VTC) par la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 et du développement d'applications mobiles de mise en relation a permis le développement exponentiel d'une nouvelle offre de transport sur réservation préalable, bousculant la profession de taxi qui avait, semble-t-il, oublié que son monopole se limitait seulement à la maraude. Désétablie, celle-ci obtint des pouvoirs publics l'édiction de plusieurs réglementations qui, sous couvert d'harmonisation des conditions de la concurrence, étaient pour certaines destinées à pénaliser les VTC au profit des taxis (V. D. Broussole, *Taxis contre smartphones, le droit des transports à l'épreuve des VTC, du covoiturage et de l'autopartage* : JCP G 2014, 156).

La plus emblématique d'entre elles, qui imposait un délai minimal de 15 minutes entre la réservation et la prise en charge des clients de VTC, ayant été suspendue par le Conseil d'État, il fut décidé de procéder à une revue d'ensemble de la réglementation du secteur. Une mission de concertation, confiée au député Thomas Thévenoud, aboutit ainsi à la remise d'un rapport au Premier ministre (*Un taxi pour l'avenir, des emplois pour la France*), puis à l'adoption de la loi n° 2014-1104 du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur. Réécrivant le titre II du livre 1<sup>er</sup> de la troisième partie législative du Code des transports (C. transports, art. L. 3120-1 à L. 3124-13), cette loi tendait officiellement à rapprocher les conditions de concurrence entre les taxis et les VTC – sigle désignant désormais les voitures de transport avec chauffeur. Plusieurs de ses dispositions imposaient toutefois des contraintes contestables, notamment aux VTC, qui ont motivé la saisine du Conseil constitutionnel.

Deux séries de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) furent ainsi transmises au Conseil constitutionnel, provenant des deux ordres de juridiction. D'une part, la Cour de cassation, par deux arrêts en date du 13 mars 2015 (Cass. com., 13 mars 2015, n° 14-40.053, *La société Uber France et a. c/ La société Voxtur et a.* et Cass. com., 13 mars 2015, n° 14-40.054, *Sté Uber France et a.* : JurisData n° 2015-005075), a renvoyé au Conseil constitutionnel deux questions portant respectivement sur les dispositions de l'article L. 3120-2 du Code des transports, relatif à la tarification des VTC, et du III de l'article L. 3122-2 du même code, relatif à l'interdiction de la

« maraude électronique ». D'autre part, le Conseil d'État, saisi par la société Uber d'une requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2014-1725 du 30 décembre 2014 pris pour l'application des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> octobre 2014, a, par une décision du 3 avril 2014 (CE, 3 avr. 2015, n° 388213 : JurisData n° 2015-007490), renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant non seulement sur les deux articles susmentionnés du Code des transports, mais aussi sur l'article L. 3122-9 du même code, relatif à l'obligation pour les VTC de retourner à leur base entre deux courses.

*« La profession de taxi (...) avait, semble-t-il, oublié que son monopole se limitait seulement à la maraude »*

Ces dispositions étaient essentiellement contestées au regard de la liberté d'entreprendre et du principe d'égalité. Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel valide l'essentiel du dispositif adopté par le législateur, tout en limitant, sur le fondement de la liberté d'entreprendre, les contraintes susceptibles de peser sur l'activité des VTC (1). Quant au principe d'égalité, s'il ne conduit ici qu'à une réserve d'interprétation limitée, son application au marché de la réservation préalable ouvre d'intéressantes perspectives (2).

### 1. La liberté d'entreprendre au service d'une timide limitation des contraintes pesant sur les VTC

Si la liberté d'entreprendre ne fonde qu'une censure – celle de l'interdiction de la tarification kilométrique –, la validation des deux autres dispositions contestées au regard de ce principe est l'occasion pour le Conseil constitutionnel d'en circonscrire précisément la portée, condamnant ainsi par avance toute contrainte supplémentaire que le législateur pourrait être tenté d'imposer.

**La censure de l'interdiction d'une tarification kilométrique.** Dans sa version issue de la loi du 1<sup>er</sup> octobre 2014, l'article L. 3122-2 du Code des transports précisait la définition de l'activité de VTC posée par l'article L. 3122-1 dudit code, en détaillant ce que doivent inclure les « conditions fixées à l'avance entre les parties [i.e. l'entreprise de VTC et son client] ». Ce faisant, le texte encadrait fortement les tarifs que peuvent pratiquer les VTC en prévoyant qu'en principe, le prix de la prestation devait être intégralement fixé lors de la réserva-

tion préalable, mais que, par exception, il pouvait être fixé *a posteriori* à condition alors d'être déterminé en fonction de la durée du trajet, à l'exclusion de toute prise en compte de la distance effectivement parcourue.

Il s'agissait donc d'interdire aux VTC et aux entreprises de mise en relation toute tarification kilométrique ou horokilométrique, celles-ci devant rester réservée aux taxis. Cette interdiction était d'abord justifiée, lors des débats parlementaires, par la prétendue nécessité d'une meilleure protection des consommateurs – soulignant implicitement que cette protection ne serait pas assurée par la tarification réservée aux taxis –, et par le besoin d'éviter toute confusion entre taxi et VTC puis, lors des débats devant le Conseil constitutionnel, par l'objectif classique d'ordre public fondant le monopole des taxis.

Saisi de cette atteinte manifeste à la liberté d'entreprendre des VTC, le Conseil constitutionnel, d'un considérant lapidaire, écarte l'ensemble des motifs invoqués en jugeant que l'interdiction n'est « pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi » et déclare donc l'article L. 3122-2 du Code des transports contraire à la Constitution.

Si les VTC retrouvent ainsi une pleine liberté tarifaire – et donc un avantage concurrentiel non négligeable face aux taxis sur le marché de la réservation préalable –, il leur faudra néanmoins, en toute hypothèse, annoncer et convenir à l'avance avec leurs clients des modalités de fixation du prix de la course, en application des dispositions de l'article L. 3122-1 du Code des transports et de l'article L. 113-3-1 du Code de la consommation.

### « En résumé, l'État interdit l'usage d'une technologie à ses créateurs, pour la mettre gracieusement à la disposition des taxis »

**La validation du monopole des taxis sur la maraude électronique.** S'agissant du III de l'article L. 3120-2 du Code des transports, les QPC transmises visaient en réalité le 1<sup>o</sup> de ces dispositions, relatif à l'interdiction de la géolocalisation. Cette interdiction, qui avait été parmi les mesures les plus débattues du rapport Thévenoud, puis de la proposition de loi qui en a découlé, consiste à interdire aux transporteurs publics particuliers de personnes – à l'exception des taxis dans le ressort de leur autorisation de stationnement (*C. transports, art. L. 3121-11*) – et aux intermédiaires qui les mettent en relation avec des clients, de communiquer à ces derniers, avant la réservation d'un véhicule, tout à la fois sa localisation et sa disponibilité.

Dans l'esprit du promoteur du texte, il s'agissait d'étendre le monopole des taxis sur la maraude à la « maraude électronique ». Le rapport Thévenoud regrettait en effet le fait que les « applications de mise en relation entre clients et chauffeurs proposent (...) de visualiser les véhicules à proximité sur une carte interactive [qui] permet au client de voir les véhicules autour de lui ». Selon le député, cette pratique « brouill[ait] la frontière entre maraude et réservation préalable car il est difficile de justifier que ces véhicules, sur la voie publique et rendus visibles aux consommateurs, ne sont pas en attente de clientèle ». Il était donc nécessaire, afin de mieux distinguer les activités, « de réserver la maraude électronique aux taxis ». Autrement posé, le législateur a fait le choix, pour protéger le monopole des taxis sur la maraude, d'en étendre le champ à sa version électronique.

Une telle interdiction soulevait plusieurs questions. Symboliquement tout d'abord, la mesure pouvait être regardée comme une sanction, voire même comme une captation. Sanction de l'innovation, car elle revenait à interdire à des entreprises d'utiliser un procédé technologique qu'elles avaient développé, au seul motif qu'il brouillait la limite d'un monopole connexe. Captation, car la loi du 1<sup>er</sup> octobre 2014 a parallèlement créé un « registre de disponibilité des taxis » recensant les informations relatives à l'identification, à la disponibilité

et à la géolocalisation des taxis (*C. transports, art. L. 3121-11-1*), censé permettre à ces derniers d'investir pleinement le marché de la maraude électronique. En résumé, l'État interdit l'usage d'une technologie à ses créateurs, pour la mettre gracieusement à la disposition des taxis.

Mais le Conseil constitutionnel n'était bien évidemment saisi que du respect des droits et libertés que la Constitution garantit et notamment de l'atteinte que portait l'interdiction à la liberté d'entreprendre, dont il fallait vérifier la justification et la proportionnalité. Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel juge que ces deux conditions sont réunies.

Plus précisément, s'agissant de la justification de l'atteinte, le Conseil constitutionnel se réfère classiquement aux « objectifs d'ordre public, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique » qui fondent le monopole légal des taxis et estime que le législateur a pu valablement considérer que le fait de pouvoir informer les clients à la fois de la localisation et de la disponibilité des véhicules était susceptible de porter atteinte audit monopole. Un tel raisonnement est pourtant très contestable, dans la mesure où tout usage de la géolocalisation n'est pas systématiquement assimilable à une maraude. En effet, la plupart des applications de VTC qui permettaient à leurs clients de connaître la position des véhicules disponibles ne leur offraient pas pour autant la faculté de choisir le véhicule qu'ils allaient commander, à l'instar d'une personne qui hélerait un taxi sur la voie publique. L'atteinte portée au monopole des taxis, et à l'objectif d'ordre public qui le fonde, n'était donc pas réellement démontrée, mais, dès lors qu'elle n'était pas invraisemblable, il existait bien un lien direct entre l'objectif poursuivi et l'objet de la disposition contestée (V. censurant une atteinte à la liberté d'entreprendre, faute de lien direct entre la disposition contestée et l'objectif poursuivi, *Cons const., 23 mai 2013, n° 2013-317 QPC, Syndicat français de l'industrie cimentière et autre*).

La bienveillance du Conseil constitutionnel s'explique en outre, voire surtout, par la portée limitée, et donc proportionnée, de l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre. Le Conseil constitutionnel prend en effet le soin de circonscrire très précisément le champ de l'interdiction posée par l'article L. 3120-2, III, 1<sup>o</sup> du Code des transports, en rappelant tout ce qu'elle n'interdit pas. Il reste en effet possible d'informer un client soit de la localisation, soit de la disponibilité d'un véhicule, voire même des deux lorsque celui-ci ne se trouve pas sur la voie publique. Le Conseil constitutionnel précise en outre, écartant ainsi toute interprétation extensive de l'interdiction par l'administration ou les juridictions, qu'il reste loisible aux personnes visées par l'interdiction d'informer leurs clients « du temps d'attente susceptible de séparer la réservation préalable de l'arrivée d'un véhicule ».

Ce mode d'emploi à l'usage des opérateurs économiques, des pouvoirs publics et des juridictions peut aussi être lu comme un avertissement au législateur : l'interdiction de la géolocalisation n'est conforme à la Constitution qu'en raison de ces limitations et toute nouvelle contrainte serait exposée à un fort risque d'inconstitutionnalité.

**La validation, au regard de la liberté d'entreprendre, de l'obligation de retour à la base pour les VTC.** Cette appréciation fine de la portée effective des dispositions qui lui sont soumises permet aussi au Conseil constitutionnel de valider les dispositions de l'article L. 3122-2 du Code des transports, relatives à l'obligation de retour à la base imposée aux chauffeurs de VTC, en dépit des justifications pour les moins contestables sur lesquelles elle se fondait.

Dans son principe, cette obligation – qui n'avait pas été évoquée par le rapport Thévenoud et fut adoptée en séance lors de l'examen en première lecture de la proposition de loi à l'Assemblée nationale –, fait peser une contrainte non négligeable sur l'activité des VTC en leur imposant de retourner à leur base dès l'achèvement de leur presta-

tion. Le législateur a toutefois pris le soin d'y apporter trois limites, rendant la mesure moins contestable. En premier lieu, l'obligation de retour vise non seulement le « lieu d'établissement de l'exploitant », mais aussi les lieux, « hors de la chaussée, ou le stationnement est autorisé », démultipliant ainsi les lieux d'attente possibles pour les VTC. En deuxième lieu, l'obligation ne s'impose au chauffeur que lorsqu'il se trouve « dans l'exercice de ses missions », notion dont les limites restent à définir et qui, en l'état, offre de nombreuses possibilités de contournement de la règle. En troisième lieu, et surtout, le Sénat a ajouté une exception permettant d'échapper à cette obligation dans le cas où le VTC justifie « d'une réservation préalable ou d'un contrat avec le client final ». Les VTC peuvent ainsi enchaîner les courses sans se mettre en infraction.

Ce sont précisément ces deux dernières limites qui permettent au Conseil constitutionnel de valider cette obligation au regard de la liberté d'entreprendre, en relevant qu'il ne lui avait pas été apporté de restriction manifestement disproportionnée au regard des objectifs d'ordre public poursuivis. On comprend ici encore que toute contrainte supplémentaire serait exposée à un fort risque d'inconstitutionnalité. Restait cependant à examiner la mesure au regard du principe d'égalité.

## 2. La distinction des marchés du transport public particulier de personnes et la portée du principe d'égalité

La confrontation de l'obligation du retour à la base et du principe d'égalité devant la loi est l'occasion pour le Conseil constitutionnel de rappeler la distinction des différentes activités qui composent le marché du transport public particulier de personnes. Ce faisant, il confirme que, sur le marché de la réservation préalable, taxis et VTC doivent en principe être traités de façon identique et ouvre ainsi certaines perspectives d'évolution de la réglementation de ce marché.

**Les différentes activités du transport public particulier de personnes.** Le Conseil constitutionnel rappelle deux distinctions classiques au sein de l'activité de transport public particulier de personnes, qui fondent son cadre d'analyse s'agissant du principe d'égalité. La première est celle qui doit être faite entre, d'une part, « l'activité consistant à stationner et à circuler sur la voie publique en quête de clients en vue de leur transport », c'est-à-dire la maraude, qui constitue le monopole des taxis, et, d'autre part, l'activité « de transport individuel de personnes sur réservation préalable », ouverte à plusieurs professions, dont les taxis et les VTC (V. déjà *Cons. const.*, 17 oct. 2014, n° 2014-422 QPC, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis*). La seconde distinction, qui n'était pas en jeu au cas précis, est celle qui doit être faite, au sein de l'activité de transport sur réservation préalable, en fonction des types de véhicules utilisés : automobile ou véhicule à deux ou trois roues (V. déjà, *Cons. const.*, 7 juin 2013, n° 2013-318 QPC, *M. Mohamed T*).

L'apport de la décision commentée résulte d'une précision dont l'évidence avait été mise à mal par la formulation de la décision précitée du 17 octobre 2014. Dans cette décision en effet, le Conseil constitutionnel avait considéré que le principe d'égalité « n'imposait pas que les taxis et les voitures de tourisme avec chauffeur soient traités différemment au regard » de l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable. Une telle formulation, qui semblait faire référence à la jurisprudence traditionnelle du Conseil constitutionnel selon laquelle une différence de situation n'impose nullement de différence de traitement, pouvait laisser penser que, même sur le marché de la réservation préalable, taxis et VTC ne se trouvaient pas dans une situation semblable – ce qui n'allait pas de soi en pratique, dès lors que

ces deux professions exercent sur ce marché une activité identique, et répondent pour l'essentiel au même besoin.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel juge au contraire clairement que, s'agissant de l'activité de transport individuel sur réservation préalable « les taxis et les voitures de transport avec chauffeur ne sont pas dans une situation différente ».

**La validation sous réserve de l'obligation de retour à la base.** L'identité de situation entre taxis et VTC sur le marché de la réservation préalable ainsi confirmée imposait de contrôler si, en imposant aux seuls VTC de revenir à leur base après une course, le législateur n'avait pas méconnu le principe d'égalité devant la loi.

Pour écarter cette méconnaissance, le Conseil constitutionnel se réfère à l'habituel objectif d'ordre public qui fonde le monopole des taxis sur la maraude, dont il estime qu'il justifie la dispense d'obligation de retour à la base pour les taxis dans le champ de leur autorisation de stationnement. Cette conclusion se comprend aisément, dès lors que l'on admet que, dans le périmètre de leur autorisation, les taxis peuvent passer librement d'une activité de maraude à une activité sur réservation préalable.

C'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel prend le soin de préciser que la loi ne peut, sans violer le principe d'égalité, exonérer un taxi de l'obligation de retour à la base lorsqu'il a achevé une course en dehors du ressort de son autorisation de stationnement. En formulant cette réserve d'interprétation, le Conseil étend donc le champ d'application de l'obligation posée par l'article L. 3122-9 aux taxis se trouvant hors du ressort de leur autorisation de stationnement : ils devront en principe retourner à leur base – c'est-à-dire le ressort de leur autorisation –, sauf s'ils justifient d'une réservation préalable.

**L'égalité sur le marché de la réservation préalable.** L'égalité de traitement qui doit prévaloir sur le marché de la réservation préalable ouvre d'intéressantes perspectives. En effet, le motif tiré des « objectifs d'ordre public, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique » a ses limites et ne peut raisonnablement être invoqué pour justifier des mesures sans lien avec la protection du monopole des taxis sur la maraude. Si l'on peut admettre que ce motif justifie, pour les taxis dans le ressort de leur autorisation de stationnement, l'exonération de l'obligation de retour à la base, voire même l'absence d'interdiction de la géolocalisation, un certain nombre de différences de traitements entre taxis et VTC sur le marché de la réservation préalable pourraient en revanche être réexaminées à l'aune du principe d'égalité.

*« S'agissant des VTC, on songe notamment à la question des voies de bus, et plus généralement des voies réservées, dont on voit mal pour quelles raisons elles ne devraient bénéficier qu'aux taxis sur le marché de la réservation préalable »*

Ainsi, s'agissant des taxis, on songe notamment au tarif horokilométrique qui leur est imposé et qui fait obstacle à toute concurrence par les prix sur le marché de la réservation préalable, face à des VTC qui, par l'effet de la décision commentée, ont recouvré leur liberté tarifaire. Dans son avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 relatif au projet de décret imposant un délai de 15 minutes entre la réservation et la prise en charge d'un client par les VTC, l'Autorité de la concurrence relevait déjà l'existence d'une distorsion de concurrence et recommandait de « permettre aux taxis de proposer une tarification plus libre sur le marché de la réservation préalable, afin qu'ils puissent rivaliser avec les offres innovantes – souvent forfaitaires – fournies par les VTC ». Si une réflexion a été engagée à ce sujet, elle ne s'est pour

l'instant traduite que par un projet de décret et d'arrêté permettant l'instauration de forfaits dans la tarification des taxis. Saisie de ce projet, l'Autorité de la concurrence a récemment estimé qu'il laissait persister des distorsions sur le marché de la réservation préalable et que seule la liberté tarifaire des taxis sur ce marché « *gommerait tout risque de distorsion de concurrence en faveur des VTC* » (Aut. conc., 8 juin 2015, avis 15-A-07).

S'agissant des VTC, on songe notamment à la question des voies de bus, et plus généralement des voies réservées, dont on voit mal pour quelles raisons elles ne devraient bénéficier qu'aux taxis sur le marché de la réservation préalable. La suspension récente par le tribunal administratif de Montreuil (*TA Montreuil, ord., 8 juin 2015, n° 1504153, Fédération française de transport de personnes sur réservation préalable, confirmée par une ordonnance du 9 juillet 2015, n° 1505443*) de l'arrêté du préfet de Seine-Saint-Denis instaurant une voie réservée sur l'autoroute A1, dont les VTC étaient exclus, confirme que le respect du principe d'égalité sur le marché de la réservation préalable reste encore à assurer. Si l'ordonnance préfère se fonder sur l'atteinte

portée au droit de la concurrence et à la liberté du commerce et de l'industrie, ses motifs, qui comparent précisément la situation des taxis et celle des VTC, paraissent pleinement inspirés de considérations d'égalité. Gageons qu'à la faveur de la décision commentée, la solution retenue par le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil inspirera d'avantage les pouvoirs publics et les juridictions que celle de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a récemment considéré, en matière d'aides d'État, que « *les taxis londoniens et les VTC se trouvent dans des situations factuelles et juridiques suffisamment différentes pour considérer qu'elles ne sont pas comparables et que la politique relative aux couloirs de bus ne confère donc pas un avantage économique sélectif aux taxis londoniens* » (CJUE, 14 janv. 2015, aff. C-518/13, *Eventech Ltd* ; S. Schrameck, *Aides d'État : pas de couloir pour les VTC : Lamy concurrence*, 2015.43).

Benjamin de SEVIN,  
avocat à la Cour – UGGC Avocats

MOTS-CLÉS : Interventions économiques - Transport public