

CONSEIL D'ETAT

Section des travaux publics

Séance du 9 décembre 2025

N° 410116

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

DEMANDE D'AVIS portant sur les modalités de la réservation préalable dans le secteur des transports publics particuliers de personnes

NOR : ATDT2518011X

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) a été saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis relative au cadre juridique applicable en matière de réservation préalable dans le secteur des transports publics particuliers de personnes (T3P) et les conditions de son évolution éventuelle, ainsi formulée :

« La réglementation du secteur du T3P est principalement régie par les titres II et IV du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports. Ces textes définissent notamment les conditions d'exercice de plusieurs catégories d'opérateurs, dont, à titre principal, les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (VTC), et consacrent le monopole historique des taxis sur la maraude. Dans le périmètre de leur autorisation de stationnement (ADS), seuls les taxis peuvent s'arrêter, stationner ou circuler sur la voie ouverte à la circulation publique en quête de clients. Cette prérogative découle des articles L. 3120-2 et L. 3121-11 du code des transports. Les autres professionnels du secteur, qui ne disposent pas d'ADS, ne peuvent opérer qu'après réservation par un client ou dans le cadre d'un contrat avec un client final et doivent être en mesure, lors d'un contrôle, d'en présenter la preuve matérielle. Les taxis peuvent également opérer dans le cadre d'une réservation préalable, sur le territoire de leur ADS ou en dehors.

Alors que la distinction des marchés de la maraude, d'une part, et de la réservation préalable, d'autre part, s'estompe dans les faits, compte tenu des délais rapides d'intervention des VTC qui sont observés, la question se pose d'imposer un délai incompressible entre la réservation et la prise en charge du client.

En 2013, le Gouvernement avait imposé, à l'article 1^{er} du décret n° 2013-1251 du 27 décembre 2013 relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur, un délai minimal de quinze minutes entre la réservation et la prise en charge. Le juge des référés du Conseil d'Etat avait suspendu l'exécution de ce texte par une ordonnance du 5 février 2014 et le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, en avait prononcé l'annulation par une décision au fond du 17 décembre de la même année (n° 374525). Il avait estimé qu'aucune disposition législative n'autorisait le pouvoir réglementaire à restreindre l'activité des VTC en subordonnant la prise en charge de leurs clients à un délai de réservation préalable de quinze minutes.

Dans le cadre législatif actuel, qui a évolué depuis 2013, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur les conditions d'instauration d'un délai minimal entre la réservation d'un véhicule et la prise en charge du client :

- Le pouvoir réglementaire est-il compétent, dans le cadre législatif actuel, pour instaurer un délai minimal entre la réservation et la prise en charge ?
- L'instauration d'un tel délai pour les VTC doit-elle être accompagnée de la même mesure pour les taxis, lorsqu'ils opèrent sur le marché de la réservation préalable, en application du principe d'égalité ? Une distinction pourrait-elle être opérée selon que les taxis opèrent sur ce marché sur le territoire de leur ADS ou en dehors de celui-ci ?
- Dans le cas où une mesure législative serait requise pour introduire un tel délai, des principes constitutionnels ou conventionnels feraient-ils obstacle à ce que le législateur réserve le marché de la réservation immédiate aux taxis, dans le périmètre de leur ADS ? ».

Vu la Constitution ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 49, 56, 58, 102 et 106 ;

Vu la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 3120-1 à L. 3124-12 ;

Vu la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 relative à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi ;

Vu la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques ;

Vu la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ;

Vu la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur ;

Vu la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes ;

Vu la loi n° 2019-1428 du 30 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;

EST D'AVIS

DE REpondre dans le sens des observations qui suivent :

1. Le secteur des transports publics particuliers de personnes est régi par le titre II (relatif aux transports publics particuliers) du livre I^{er} (relatif au transport routier de personnes) de la troisième partie (relative au transport routier) du code des transports, complété par le titre IV (relatif aux activités de mise en relation par voie électronique dans le secteur du transport public particulier de personnes). Le titre II distingue, au nombre des véhicules de transports publics particuliers de personnes : les taxis, faisant l'objet du chapitre I^{er} et notamment de l'article L. 3121-1, qui les définit comme *« des véhicules automobiles comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum, munis d'équipements spéciaux, et dont le propriétaire ou l'exploitant est titulaire d'une autorisation de stationnement sur la voie publique, en attente de la clientèle, afin d'effectuer, à la demande de celle-ci et à titre onéreux, le transport particulier des personnes et de leurs bagages »* ; les voitures de transport avec chauffeur (VTC), qui font l'objet du chapitre II et notamment de l'article L. 3122-1, lequel s'applique aux *« exploitants qui mettent à la disposition de leur clientèle une ou plusieurs voitures de transport avec chauffeur, dans des conditions fixées à l'avance entre les parties »* ; enfin, les véhicules à deux ou trois roues, qui font l'objet du chapitre III, lequel distingue les véhicules motorisés à deux ou trois roues et les cycles à pédalage assisté.

2. Aux termes du I de l'article L. 3120-2 de ce code, les véhicules de transports publics particuliers de personnes *« ne peuvent être loués à la place, sauf s'ils font l'objet d'une réservation préalable dans les conditions définies par un décret en Conseil d'Etat »*. Aux termes du II de cet article, le conducteur de l'un de ces véhicules, *« à moins de justifier de l'autorisation de stationnement mentionnée à l'article L. 3121-1 »* propre aux taxis, *« ne peut : / 1° Prendre en charge un client sur la voie ouverte à la circulation publique, sauf s'il justifie d'une réservation préalable ; / 2° S'arrêter, stationner ou circuler sur la voie ouverte à la circulation publique en quête de clients ; / 3° Stationner sur la voie ouverte à la circulation publique, à l'abord des gares et des aéro-gares ou, le cas échéant, dans l'enceinte de celles-ci, au-delà d'une durée, fixée par décret, précédant la prise en charge du client qui a effectué une réservation préalable »*. En outre, aux termes de l'article L. 3121-11 de ce code : *« L'autorisation de stationnement mentionnée à l'article L. 3121-1 du présent code permet aux conducteurs de taxi d'arrêter leur véhicule, de le stationner ou de le faire circuler sur la voie ouverte à la circulation publique en quête de clientèle dans le ressort de l'autorisation défini par l'autorité compétente. En dehors du ressort de l'autorisation de stationnement, les conducteurs de taxis sont soumis à l'article L. 3120-2 du présent code, notamment s'agissant de la prise en charge de la clientèle sur la voie ouverte à la circulation publique sous réserve de justification d'une réservation préalable »*.

I. – Sur la première question, relative à la compétence du pouvoir réglementaire, dans le cadre législatif actuel, pour instaurer un délai minimal entre la réservation d'un véhicule de transports publics particuliers de personnes et la prise en charge d'un client.

3. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) rappelle que le législateur est seul compétent pour établir les règles d'encadrement et d'organisation d'une activité économique ou commerciale susceptibles d'apporter des restrictions au principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie. Il est possible de déroger à cette règle dans le cas où le pouvoir

réglementaire est titulaire d'une habilitation législative expresse et sans équivoque, c'est-à-dire si la loi a elle-même chargé le décret de la compléter sur un point qui relève normalement de la compétence législative. Toutefois, dès lors que le législateur est intervenu, avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, pour aménager l'exercice d'une profession, l'autorité réglementaire peut, au titre de son pouvoir autonome, prévoir des prescriptions complémentaires à celles que la loi prévoit déjà en ce domaine (Cf Conseil d'Etat statuant au contentieux, assemblée, 7 juillet 2004, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Benkerrou, n° 255136).

4. Sous l'empire des dispositions législatives du code des transports en vigueur en 2013, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a jugé que « le législateur a entendu distinguer, d'une part, l'activité consistant à stationner et à circuler sur la voie publique en quête de clients en vue de leur transport et, d'autre part, l'activité de transport individuel de personnes suivant des conditions fixées à l'avance entre les parties », que « poursuivant des objectifs d'ordre public, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique, [il] a réservé la première activité aux taxis, qui l'exercent dans un cadre réglementé particulier », et que « la seconde activité peut être exercée non seulement par les taxis mais également par d'autres professions, notamment celles de voitures de tourisme avec chauffeur, sans autres limitations que celles découlant des règles propres qui leur sont applicables et du respect de l'exigence d'une location préalable ». Il en a déduit qu'aucune disposition législative n'avait alors autorisé le pouvoir réglementaire à fixer des conditions nouvelles restreignant l'activité des VTC, notamment en subordonnant la prise en charge de leurs clients à un délai de réservation préalable de quinze minutes. Il a, en conséquence, annulé le décret n° 2013-1251 du 27 décembre 2013 relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur (Conseil d'Etat statuant au contentieux, 16 décembre 2014, SAS Allocab et autres, n°s 374525, 374553).

5. Le cadre législatif régissant le secteur des transports publics particuliers de personnes a évolué depuis cette décision, avec l'intervention, notamment, de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, de la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, de la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes et de la loi n° 2019-1428 du 30 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Il résulte des dispositions du code des transports actuellement en vigueur, rappelées aux points 1 et 2, que le législateur a maintenu la distinction des deux activités décrites tant par le Conseil d'Etat statuant au contentieux (dans sa décision mentionnée au point 4 mais également dans ses décisions du 9 mars 2016, Société Uber France et autres, n°s 388213, 388343, 388357, et du 5 décembre 2016, Chambre syndicale des cochers chauffeurs de voitures de places CGT taxis, n° 395086) que par le Conseil constitutionnel (décisions n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, cons. 7, et n° 2015-468/469/472 QPC du 22 mai 2015, cons. 9) : d'une part, l'activité consistant à stationner et à circuler sur la voie publique en quête de clients en vue de leur transport, communément désignée sous le terme de « maraude », que le législateur, poursuivant des objectifs d'ordre public, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique, a réservée aux taxis, qui l'exercent dans le ressort de l'autorisation de stationnement qui leur est délivrée par l'autorité administrative compétente ; d'autre part, l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable, qui peut être exercée non seulement par les taxis mais également par d'autres professions, notamment celle d'exploitant de voiture de transport avec chauffeur.

6. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime que, alors même que les dispositions du I de l'article L. 3120-2 du code des transports prévoient qu'un décret en

Conseil d'Etat précise les modalités de la réservation préalable, aucune disposition législative en vigueur n'habilite le pouvoir réglementaire à fixer des conditions nouvelles restreignant l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable, exercée par les exploitants de véhicules de transports publics particuliers de personnes, en subordonnant la prise en charge de leurs clients à un délai de réservation préalable qui modifierait très substantiellement les conditions d'exercice de cette activité. La circonstance que le législateur est intervenu, avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, pour aménager l'accès à la profession de taxi et que l'autorité réglementaire pourrait le cas échéant, au titre de son pouvoir autonome, prévoir des prescriptions complémentaires à celles que prévoit déjà la loi en ce domaine, serait, en tout état de cause, sans incidence sur le caractère législatif de la disposition envisagée par le Gouvernement, dont l'objet n'est pas de réglementer l'accès à la profession de taxi mais de modifier les conditions d'exercice, par les taxis mais aussi par les autres véhicules de transports particuliers de personnes, dont les VTC, de l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable.

II. – Sur la deuxième question, relative à l'application du principe d'égalité, dans les hypothèses où le législateur déciderait d'instaurer un délai minimal entre la réservation et la prise en charge d'un client, applicable à tous les véhicules de transports publics particuliers de personnes ou seulement à certains d'entre eux.

7. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) relève que, selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (Cf notamment la décision QPC du 22 mai 2015 mentionnée au point 5, cons. 5).

8. En outre, le Conseil constitutionnel juge que l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable au moyen de véhicules automobiles peut être exercée non seulement par les taxis mais également par les VTC, de sorte que les taxis et les VTC ne sont pas dans une situation différente au regard de cette activité (décision QPC précitée du 22 mai 2015, cons. 25). Il juge également que, au regard de l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable, les exploitants de taxis opérant dans le ressort de leur autorisation de stationnement et les autres personnes exerçant cette activité, dont les VTC, ne sont pas dans une situation différente (même décision, cons. 14).

9. Enfin, le Conseil constitutionnel retient qu'un intérêt général s'attache à prévenir les atteintes à l'exercice par les seuls taxis de l'activité qui leur est légalement réservée, consistant à stationner et à circuler sur la voie publique en quête de clients en vue de leur transport, celui-ci étant justifié par des objectifs d'ordre public, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique. S'il admet qu'une disposition législative applicable aux VTC, s'agissant de l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable, puisse déroger à l'égalité au nom de cet intérêt général, il vérifie toutefois, pour apprécier si la différence de traitement résultant de la disposition contestée est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit, si cette disposition, applicable aux VTC mais non aux taxis opérant dans le ressort de l'autorisation de stationnement, s'applique néanmoins aux taxis opérant en dehors du ressort de leur autorisation de stationnement. C'est sous cette réserve que la différence de

traitement résultant de la disposition contestée est susceptible d'être jugée en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (décision QPC précitée du 22 mai 2015, cons. 26).

10. Ainsi, dans les deux hypothèses envisagées par le Gouvernement où une disposition législative instaurerait, pour l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable, un délai minimal entre la réservation et la prise en charge du client, sans rendre applicable ce délai à tous les véhicules de transports publics particuliers de personnes mentionnés par le code des transports mais seulement à certains d'entre eux, une telle disposition ne pourrait déroger au principe d'égalité que pour des raisons d'intérêt général, d'une part, et pourvu que la différence de traitement en résultant soit en rapport direct avec l'objet de cette disposition, d'autre part.

11. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime que, dans la première de ces deux hypothèses, selon laquelle la loi imposerait un délai minimal entre la réservation et la prise en charge du client aux seuls VTC, aucune raison d'intérêt général ne justifierait une telle différence de traitement avec les taxis. En effet, si le Gouvernement fait valoir que la distinction des marchés de la « maraude », d'une part, et de la réservation préalable, d'autre part, s'estompe dans les faits, compte tenu des délais rapides d'intervention des VTC qui sont observés, et s'il envisage, pour ce motif, d'imposer aux VTC un délai incompressible entre la réservation et la prise en charge du client, il n'apparaît pas qu'une telle mesure puisse être regardée comme nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général mentionné au point 9. De surcroît, la différence de traitement qui résulterait d'un tel délai, inapplicable aux taxis opérant en dehors de leur autorisation de stationnement, ne serait pas en rapport avec l'objectif poursuivi.

12. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime, en revanche, que, dans la seconde hypothèse, où la loi imposerait un tel délai à tous les véhicules de transports publics particuliers de personnes, à l'exception des taxis opérant dans le ressort de leur autorisation de stationnement, en vue de sauvegarder l'intérêt général mentionné au point 9, la différence de traitement qui en résulterait pourrait être regardée comme en rapport avec l'objectif poursuivi.

III. – Sur la troisième question, relative aux principes constitutionnels et conventionnels susceptibles de faire obstacle à ce que le législateur décide de limiter aux seuls taxis opérant dans le ressort de leur autorisation de stationnement, l'accès à ce que le Gouvernement désigne comme « le marché de la réservation immédiate ».

13. Le Gouvernement envisage une troisième hypothèse, dans laquelle la loi, sans modifier le régime selon lequel le stationnement et la circulation sur la voie publique en quête de clients à transporter continueraient à être réservés aux taxis dans le ressort de leur autorisation de stationnement, modifierait substantiellement le régime du transport individuel de personnes sur réservation préalable. Cette modification conduirait à distinguer, d'une part, une activité de transport individuel de personnes sur réservation « immédiate », entendue comme celle dans laquelle le client demande un véhicule au plus vite sans préciser d'heure de rendez-vous et, d'autre part, une activité de transport individuel de personnes sur réservation « à l'avance », entendue comme celle dans laquelle le client demande un véhicule à une heure précise, fixée de telle sorte qu'un délai minimum s'écoule entre le moment où la demande est exprimée et celui où la prise en charge du client est effective, de manière à ce que la réservation « à l'avance » se distingue nettement de la réservation « immédiate ». Ce que le Gouvernement désigne, dans une telle hypothèse, comme le « marché de la réservation immédiate » constituerait alors le premier

segment du marché de la réservation préalable, ouvert aux seuls taxis opérant dans le ressort de leur autorisation de stationnement, tandis que le reste du marché en constituerait le second segment, limité à la réservation « à l'avance », ouvert à tous les véhicules de transports publics particuliers de personnes, notamment les VTC. La création d'un tel « marché de la réservation immédiate » pourrait s'analyser alors comme une extension de l'actuel monopole légal des taxis, lequel ne serait plus limité à la « maraude » mais étendu à la « réservation immédiate ».

14. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) ne dispose pas d'éléments, et notamment pas d'éléments produits par le Gouvernement, permettant d'évaluer précisément les effets économiques de l'hypothèse décrite au point 13 sur le secteur des transports publics particuliers de personnes et, notamment, sur le marché de la réservation préalable. Il relève néanmoins que la Commission européenne, dans sa communication 2002/C 62/01 du 4 février 2002 relative à un service local de transport de passagers à la demande (taxis et VTC) performant et durable, observe que, « avec l'apparition des smartphones, les possibilités offertes par la géolocalisation et la facilité d'accès du public à l'internet, la pré-réservation est devenue essentiellement une pré-réservation instantanée, brouillant ainsi la frontière entre taxis et VTC » et que les plateformes de VTC, qui « permettent de commander en ligne un trajet personnalisé, généralement par l'intermédiaire d'une application pour smartphone », sont utilisées « le plus souvent pour un départ immédiat ». De même, dans son avis 23-A-18 du 29 novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personne, l'Autorité de la concurrence note que « l'une des organisations professionnelles d'exploitants de taxis ayant participé à la consultation publique relève qu'en pratique, lorsqu'un client a recours à une plateforme pour commander un VTC, il n'existe plus à proprement parler de différence entre les prestations de "réservation préalable" et de "commande immédiate" ». Aussi apparaît-il probable au Conseil d'Etat (section des travaux publics) que, si le législateur décidait que l'activité de transport individuel de personnes sur réservation immédiate était désormais ouverte aux seuls taxis dans le ressort de leur autorisation de stationnement, les exploitants de VTC, mais aussi les chauffeurs de ces véhicules ainsi que les professionnels de la mise en relation par voie électronique mentionnés au titre IV du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports, se verraient privés d'une part très importante de leur activité. Le Conseil d'Etat (section travaux publics) estime qu'il en résulterait un risque, dont l'étendue demanderait à être précisée dans une étude spécifique, que les taxis opérant dans le ressort de leur autorisation de stationnement ne puissent pas, à eux seuls, satisfaire la demande de commande immédiate, ce qui entraînerait une possible détérioration des services rendus aux clients, lesquels se trouveraient privés de la possibilité d'accéder, quelques minutes après la réservation, à l'une des 71 300 VTC considérées comme actives au plan national (selon les données de 2024, publiées en novembre 2025 par l'Observatoire national des transports publics particuliers de personnes), sans garantir que cette demande puisse être satisfaite par les 63 000 taxis actuellement en activité.

S'agissant du principe d'égalité

15. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime que les taxis et les autres véhicules de transports publics particuliers de personnes, dont les VTC, ne sont pas dans une situation différente au regard de l'activité de transport individuel de personnes sur réservation immédiate, qui doit être regardée comme un segment de l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable mentionnée par le Conseil constitutionnel dans la décision rappelée au point 8. Il considère que, dans la troisième hypothèse envisagée par le Gouvernement, aucune raison d'intérêt général de nature à justifier une telle différence de traitement, telle que celle mentionnée au point 9, ne paraît aujourd'hui établie.

S'agissant de la liberté d'entreprendre

16. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) rappelle qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (Conseil constitutionnel, décisions n° 2013-218 QPC, cons. 12 ; n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, cons. 10 ; QPC précitée du 22 mai 2015, cons. 4 ; n° 2015-516 QPC du 15 janvier 2016, cons. 4). En outre, si le Conseil constitutionnel a admis que le législateur puisse, sans méconnaître la liberté d'entreprendre, interdire à l'exploitant d'un véhicule de transports particuliers de personnes autre qu'un taxi dans le ressort de son autorisation de stationnement, d'informer un client potentiel à la fois de sa localisation et de sa disponibilité lorsque son véhicule est situé sur la voie ouverte à la circulation publique, c'est en relevant, d'une part, que le législateur avait entendu poursuivre le motif d'intérêt général mentionné au point 9 et, d'autre part, parce que cette interdiction avait une portée limitée, dans la mesure où « ces dispositions n'interdisent pas aux personnes entrant dans leur champ d'application d'informer le client à la fois de la localisation et de la disponibilité d'un véhicule lorsque celui-ci ne se trouve pas sur une voie ouverte à la circulation publique ; (...) elles ne leur interdisent pas, d'autre part, d'informer le client soit de la seule localisation soit de la seule disponibilité d'un véhicule lorsqu'il se trouve sur une voie ouverte à la circulation publique ; (...) enfin, elles n'apportent aucune restriction à la possibilité pour les personnes exerçant une activité de transport public particulier de personnes et pour leurs intermédiaires d'informer le client du temps d'attente susceptible de séparer la réservation préalable de l'arrivée d'un véhicule » (décision QPC précitée du 22 mai 2015, cons. 13).

17. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) considère que, même dans le cas où le législateur estimerait que les dispositions faisant l'objet de la troisième hypothèse seraient en relation avec le motif d'intérêt général mentionné au point 9, l'interdiction faite aux VTC d'accéder à une part très importante de leur activité actuelle, ainsi que cela a été exposé au point 14, et alors même qu'elle s'appliquerait également aux taxis opérant en dehors du ressort de leur autorisation de stationnement, pourrait être de nature à porter une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre des exploitants de VTC, ainsi qu'à celle des chauffeurs eux-mêmes et des professionnels de la mise en relation par voie électronique mentionnés au titre IV du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports intervenant en ce domaine.

S'agissant des exigences découlant du droit de l'Union

18. En premier lieu, l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) régit la libre prestation des services, tandis que l'article 58 de ce même traité précise que « la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports », notamment son article 90, lequel subordonne la réalisation de la libre prestation de services en matière de transport à l'adoption d'actes de droit dérivé fixant le cadre d'une « politique commune de transports ».

19. Il est de jurisprudence constante que la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ne s'applique pas, en vertu du paragraphe 2 de son article 2, aux services dans le domaine des transports (CJUE, 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, points 44 à 47 ; CJUE, 10 avril 2018, Uber France SAS, C-320/16). En outre, comme l'observe la Commission européenne dans sa communication mentionnée au point 14, « à ce jour, aucune mesure

spécifique au transport de passagers à la demande n'a été adoptée par l'Union européenne sur la base des dispositions du TFUE relatives aux transports. » Ainsi, compte tenu de l'article 58 du TFUE, l'invocation de la liberté de prestation de services à l'intérieur de l'Union européenne est inopérante à l'encontre d'une mesure relevant d'un service local de transport de passagers à la demande (Conseil d'Etat statuant au contentieux, 5 juillet 2019, Fédération française du transport de personnes sur réservation, n° 413040).

20. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime donc que la liberté de prestations de services garantie par le TFUE ne pourrait être utilement invoquée à l'encontre des dispositions faisant l'objet de la troisième hypothèse.

21. En deuxième lieu, aux termes de l'article 49 du TFUE : « Les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites ». En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, « constitue une restriction au sens de l'article 49 du TFUE toute mesure nationale qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le traité » mais « les restrictions à la liberté d'établissement, qui sont applicables sans discrimination tenant à la nationalité, peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif » (CJUE, 1^{er} juin 2010, Blanco Pérez et Chao Gómez, C-570/07 et C-571/07, points 53 et 61 ; Conseil d'Etat statuant au contentieux, 5 juillet 2019, Fédération française du transport de personnes sur réservation, précitée).

22. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) relève que, dans sa communication mentionnée au point 14, la Commission européenne estime que « les règles à respecter lors de l'exécution du service local de transport de passagers à la demande peuvent constituer une restriction à la liberté d'établissement et doivent par conséquent être dûment justifiées pour être compatibles avec le droit de l'Union ». Il considère que, compte tenu de leurs effets probables tels qu'ils sont décrits au point 14, les dispositions faisant l'objet de la troisième hypothèse pourraient être regardées, même sans discrimination tenant à la nationalité, comme susceptibles d'entraver l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté d'établissement garantie aux VTC ainsi qu'aux professionnels de la mise en relation par voie électronique intervenant dans ce domaine. Il estime que, à supposer même que le motif mentionné au point 9 puisse être invoqué en l'espèce, l'intérêt général qui s'y attache ne semble pas de nature à être regardé comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une telle restriction à la liberté d'établissement.

23. En troisième lieu, aux termes de l'article 106 du TFUE : « 1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus. (...) ». Aux termes de l'article 102 de ce même traité : « Est incompatible avec le marché intérieur et interdit, dans la mesure où le commerce entre Etats membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci. (...) ».

24. Une mesure étatique peut, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, être considérée comme attribuant un droit exclusif ou spécial, au sens de

l'article 106, paragraphe 1, du TFUE, lorsqu'elle confère une protection à un nombre limité d'entreprises et qu'elle est de nature à affecter substantiellement la capacité des autres entreprises à exercer l'activité économique en cause sur le même territoire, dans des conditions substantiellement équivalentes (Conseil d'Etat statuant au contentieux, 6 mai 2019, Société Octoplus, n° 416369 ; 31 décembre 2024, Société Mobilians, Fédération professionnelle des entreprises du recyclage, n°s 470875, 470876). Le droit européen n'admet l'existence de droits exclusifs ou spéciaux que si l'objectif d'intérêt général poursuivi par les collectivités publiques ne peut être atteint que par l'octroi de tels droits (CJCE, 19 mai 1993, Corbeau, C-320/91 ; 23 octobre 1997, Commission c/France, C-159/94) et si l'attribution de ces droits ne conduit pas à une situation constitutive d'un abus de position dominante (CJCE, 23 avril 1991, Höffner et Elner c/Macroton, C-41/90 ; 21 septembre 1999, Albany, C-67/96). Il est toutefois de jurisprudence constante que le simple fait de créer une position dominante par l'octroi de droits exclusifs, au sens de l'article 106, paragraphe 1, du TFUE, n'est pas, en tant que tel, incompatible avec l'article 102 de ce même traité. Un Etat membre n'enfreint les interdictions édictées par ces deux dispositions que lorsque l'entreprise en cause est amenée, par le simple exercice des droits exclusifs qui lui ont été conférés, à exploiter sa position dominante de façon abusive ou lorsque ces droits sont susceptibles de créer une telle situation. Une telle pratique abusive, contraire à l'article 106, paragraphe 1, de ce traité existe, notamment, lorsqu'un Etat membre, en conférant à une entreprise un droit exclusif d'exercer certaines activités, crée une situation dans laquelle cette entreprise n'est manifestement pas en mesure de satisfaire la demande que présente le marché pour ce type d'activités (CJUE, 3 mars 2011, AG2R Prévoyance c/Beaudout Père et Fils SARL, C-437/09, cons. 68 et 69). En outre, si l'attribution par un Etat membre de droits exclusifs ou spéciaux peut avoir effet l'extension d'un monopole, « le fait pour une entreprise qui détient un monopole (...) de se réserver, sans nécessité objective, un marché voisin, mais distinct, (...) en éliminant toute concurrence de la part d'autres entreprises, constitue une violation » de l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (CJCE, 13 décembre 1991, RTT c/ GB-Inno-BM, C-18/88, cons. 19).

25. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime que, dans l'hypothèse mentionnée au point 13, la loi pourrait être regardée comme une mesure étatique attribuant aux taxis, sur le marché de la réservation préalable, des droits spéciaux, au sens de l'article 106, paragraphe 1, du TFUE. Dans cette hypothèse, et à supposer même que l'objectif d'intérêt général mentionné au point 9 puisse être invoqué en l'espèce, il ne lui semble pas établi que cet objectif ne puisse être atteint que par l'octroi de tels droits spéciaux. Il estime, enfin, qu'il ne peut être exclu que l'attribution de ces droits puisse, en revanche, être regardée comme une mesure étatique méconnaissant l'article 106, paragraphe 1, du TFUE, soit parce qu'elle serait de nature à créer une situation de position dominante des taxis sur le marché de la réservation préalable, laquelle pourrait alors constituer un abus par le seul fait que les seuls taxis ne seraient manifestement pas en mesure de satisfaire la demande relative à la réservation immédiate, soit parce qu'elle serait regardée comme l'extension, sans nécessité objective, du monopole détenu par les taxis sur la « maraude », lequel serait désormais étendu au marché voisin, mais distinct, de la réservation immédiate, en éliminant sur ce marché la concurrence des VTC.

26. Au regard de ces considérations, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime que le dispositif envisagé par le Gouvernement, tel qu'il est décrit dans la troisième hypothèse mentionnée de la demande d'avis, se heurterait à des obstacles d'ordre constitutionnel et conventionnel.

Cet avis a été délibéré et adopté par la section des travaux publics dans sa séance du 9 décembre 2025.