

N°s 374525, 374553
SAS Allocab et autres

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 26 novembre 2014
Lecture du 17 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La loi n°2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques comporte un article 4 qui, par modification du code du tourisme, a remplacé la législation des « voitures de grande remise » par celle des « voitures de tourisme avec chauffeur », désignées sous leur acronyme VTC.

La voiture de remise s'oppose historiquement à la voiture de place en ce que la première, remise en l'attente de l'appel d'un client, fonctionne selon le système de la réservation préalable tandis que la voiture de place est autorisée à stationner sur des places publiques et à croiser dans les rues à la recherche de clients.

La voiture de place est devenue taxi du nom du taximètre qui sert à mesurer le montant à percevoir selon des tarifs réglementés. Son régime est aujourd'hui défini à l'article L. 3121-1 du code des transports : « Les taxis sont des véhicules automobiles (...) 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 ». En contrepartie du monopole sur le secteur dit « de la maraude », l'activité est soumise à un régime d'autorisation administrative.

La généralisation du téléphone, au début des années 1970, a modifié les pratiques, apportant à l'activité de réservation un attrait nouveau. Il a principalement profité en France aux taxis, qui se sont emparés de ce marché faute de concurrence, l'activité de remise, soumise également à autorisation administrative, étant demeurée accessoire par une politique très restrictive. L'avis rendu par l'autorité de la concurrence le 16 décembre 2013 sur l'activité des VTC¹ relève ainsi que « si le nombre de chauffeurs de taxis par habitant est plus bas à Paris qu'à Londres ou New York, la véritable différence avec ces deux villes est l'absence à Paris, jusqu'à une période récente, des voitures de petite et grande remise. Paris ne compte aujourd'hui aucune voiture de petite remise et [désormais] environ 7 7000 VTC, contre 50 000 à 60 000 à New York ou Londres (appelées *minicabs* à Londres et *liveries* à New-York) ». Le marché de la réservation, hors monopole donc, est ainsi devenu dominant dans l'activité des taxis.

¹ Avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur

II. On comprend donc que la réforme de l'activité de la remise, d'abord limitée à celle de la « grande remise » qui concerne les véhicules d'une certaine taille, soit venue bouleverser les équilibres résultant de la législation et de la pratique administrative.

L'article L. 231-1 du code du tourisme, dans sa rédaction issue de la loi de 2009, réaffirme le principe que les véhicules sont mis à la disposition de leur clientèle « suivant des conditions fixées à l'avance entre les parties ». Est également conservé le principe que ces voitures « ne peuvent ni stationner sur la voie publique si elles n'ont pas fait l'objet d'une location préalable, ni être louées à la place ». Il figure désormais à l'article L. 231-3.

Mais le régime d'autorisation qui reposait sur une licence est remplacé par un régime de déclaration qui figure dorénavant à l'article L. 231-2.

Associé au développement de l'Internet mobile et des applications pour smartphone, le marché français s'est rapidement développé, restant cependant loin de la taille qu'il a acquise dans certains pays.

III. Sensible aux inquiétudes des taxis, le pouvoir réglementaire a, par le décret n° 2013-1251 du 27 décembre 2013 relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur, créé dans le code du tourisme un article R. 231-1-1 qui impose le respect d'un délai minimal de quinze minutes entre la réservation du véhicule et la prise en charge effective du client dans le souci de « caractériser » la notion de réservation préalable².

Ce décret a été attaqué par des sociétés de VTC. C'est l'objet des deux requêtes qui ont été appelées. Nous relevons que l'exécution du décret a été suspendue à leur demande par une ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 5 février 2014 (n° 374524, 374554), qui a regardé comme de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du décret le moyen tiré de la méconnaissance de la liberté du commerce et de l'industrie.

Nous vous signalons que ce décret a été également attaqué par la chambre syndicale des cochers-chauffeurs CGT-taxis, qui se plaint de modalités trop sommaires de justification de la réservation. La durée d'instruction de la requête (n°375869) a été allongée par la transmission au Conseil constitutionnel d'une QPC portant sur les articles L. 231-1 à L. 231-4 du code du tourisme définissant donc le régime des VTC, que le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution par sa décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014.

Nous vous signalons enfin que la législation a évolué : la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, postérieure au décret attaqué, a apporté des modifications légères à ces articles, pour préciser les activités des VTC et les peines encourues en cas de non respect de la législation. Est surtout intervenue la loi du 1er octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, fruit de compromis subtils, qui d'une part modifie le régime des taxis, imposant leur monopole dans le domaine dit de la maraude électronique, réformant le système de délivrance des licences et le statut du locataire-taxi, et qui, d'autre part, affine le régime juridique des VTC qui, à l'occasion de son transfert dans le code de transport aux articles L.

² Il prévoit par ailleurs que la justification de la réservation est assurée au moyen d'un support durable qu'un arrêté du ministre chargé du tourisme doit venir préciser, ce que fait un arrêté du même jour.

3122-1 et suivants, deviennent des « voitures de transport avec chauffeur »³. Ces évolutions ne sont pas applicables au litige.

Vous pourrez admettre l'intervention du Groupement des transporteurs de personnes en voiture de tourisme.

IV. Nous en revenons au décret attaqué.

L'article D. 231-1-1 qui préexistait au décret attaqué disposait que « La réservation d'une voiture de tourisme avec chauffeur est prouvée par tout moyen permettant à l'autorité compétente d'en vérifier la réalité et le caractère préalable ». Le décret attaqué est venu le remplacer par l'article R. 231-1-1 ainsi rédigé : « La réservation préalable d'une voiture de tourisme avec chauffeur, prévue à l'article L. 231-3, est caractérisée par le respect d'un délai minimal de quinze minutes entre la réservation du véhicule et la prise en charge effective du client », exigence assortie de deux exceptions visant les exploitants d'hôtel de tourisme de luxe⁴ et les organisateurs de salon professionnel qui disposent d'un service de prise en charge des véhicules des clients, visiteurs ou exposants.

Viennent tout d'abord trois séries de moyens qui sont intimement liés : il est soutenu que le décret est entaché d'incompétence, du fait qu'il ajoute à la loi dans un domaine qui, touchant à la liberté du commerce et de l'industrie, est réservé au législateur et également qu'il méconnaît la loi. Il est par ailleurs soutenu, pour fermer la boucle, qu'il méconnaît lui-même les principes de liberté du commerce et de l'industrie et de liberté d'entreprendre.

V. La liberté d'entreprendre, dont la liberté du commerce et de l'industrie est une composante (voyez 12 novembre 2001, Commune de Montreuil-Bellay, 239840, au Rec.), découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel jugeant avec constance qu'il est loisible au législateur d'apporter à cette liberté 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 (pour des exemples récents, décision n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014 ou décision n° 2014-422 QPC déjà citée).

La liberté d'entreprendre, ou l'une des ses composantes, n'est par ailleurs pas au nombre des principes fondamentaux que l'article 34 de la Constitution a directement placés dans le domaine de la loi, mais le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de juger qu'elle se rattachait, s'agissant précisément de la réglementation des activités professionnelles, aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que des droits réels et des obligations civiles et commerciales. Relèvent ainsi du domaine de la loi les limitations de portée générale qui sont apportées à ces principes

³ Leur activité demeure définie comme la mise à la disposition de la clientèle d'une voiture de transport avec chauffeur, dans des conditions fixées à l'avance entre les parties (L. 3122-1), selon un régime de déclaration (L. 3122-3), l'activité de conducteur de voiture de transport étant, comme celle de taxi, subordonné à la délivrance d'une carte professionnelle (L. 3122-8).

⁴ « classé conformément à l'article D. 311-5 du code du tourisme dans l'une des deux plus hautes catégories désignées par le nombre d'étoiles et disposant d'un service permanent de prise en charge des véhicules de la clientèle de l'établissement, pour la prise en charge d'un client au départ de cet établissement »

fondamentaux, le pouvoir réglementaire pouvant intervenir pour en aménager l'application sans en altérer la portée : voyez la décision 63-25 L du 30 juillet 1963 (sur les obligations des commissionnaires en douane) et, plus explicite, la décision 67-44 L du 27 février 1967 (sur l'exploitation d'un débit de boissons).

Vous jugez de même façon que la liberté du commerce et de l'industrie peut trouver des « limitations soit dans la loi elle-même, soit dans des dispositions que la loi permet de prendre » : voyez par exemple la décision Société Smanor, du 19 novembre 1986, n°41852, au Rec. ou encore la décision d'assemblée du 16 décembre 1988, Association des pêcheurs aux filets et engins, n°75544, au Rec.

VI. Des trois branches de l'argumentation, nous paraît inopérante celle tirée de la méconnaissance directe par le décret du principe de liberté du commerce et de l'industrie. Vous avez en effet jugé que ce principe ne saurait être utilement invoqué à l'égard des professions dont la loi subordonne l'exercice à une autorisation ou à une concession de l'administration (assemblée, 12 décembre 1953, Syndicat national de transporteurs aériens, p. 547), solution étendue plus tard aux professions réglementées, dont l'accès est soumis par le législateur à de multiples conditions (voyez pour la profession d'avocat: 8 juillet 2005, A..., n° 262182, B). Par votre décision C... du 20 décembre 2011, 346960, B, fiché sur ce point, vous avez jugé que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne saurait être utilement invoqué à l'encontre de dispositions législatives ou réglementaires encadrant l'exercice d'une profession réglementée.

Cette inopérance s'explique par le fait que soit la méconnaissance invoquée du principe découle de la loi, et il ne vous appartient pas d'en juger ; soit elle réside dans le décret lui-même : il vous appartient alors de contrôler si le décret comporte des limitations générales au principe de liberté du commerce et de l'industrie qui ne sont pas prévues par la loi, ce qui affecterait la compétence de son auteur, ou s'il est intervenu pour aménager les limitations prévues par la loi mais en en altérant la portée, ce qui relèverait de la violation de la loi.

VII. En l'espèce, le législateur a bien imposé une limitation à l'activité des VTC : en vertu de l'article L. 231-3 alors applicable, ils ne peuvent stationner sur la voie publique s'ils n'ont pas fait l'objet d'une location préalable. Le pouvoir réglementaire est donc bien compétent pour aménager cette limitation posée par la loi.

VIII. Encore faut-il donc qu'il ne dénature pas la loi en l'aménageant. C'est donc la troisième branche de l'argumentation.

Or il apparaît assez manifeste qu'en imposant un délai minimal de quinze minutes entre la réservation du véhicule et la prise en charge effective du client, le pouvoir réglementaire a déplacé le point d'équilibre prévu par la loi entre les activités des taxis et des VTC. Si les taxis disposent d'un monopole sur l'activité de la maraude, VTC et taxis sont tous en mesure de mener une activité de transport sur réservation préalable : c'est l'objet même de leur activité en vertu de la loi pour les premiers, et une activité permise aux seconds dès lors qu'elle ne leur est pas interdite par la loi. Le Conseil constitutionnel relève ainsi, dans sa décision du 17 octobre 2014,

que cette activité « peut être exercée non seulement par les taxis mais également par d'autres professions, notamment celle de voitures de tourisme avec chauffeur » (Ct. 7).

Le pouvoir réglementaire ne pouvait donc pas édicter une disposition ayant pour effet de déplacer la frontière du périmètre des activités prévu par la loi. Il n'est en effet pas douteux que le délai de 15 minutes prive les VTC d'une part significative de l'activité sur accord préalable. Les sociétés requérantes font valoir que le temps d'attente entre la demande de service et la prise en charge par la VTC est en moyenne de 7 à 8 minutes à Paris intra-muros. Il nous paraît donc certain que le décret a ainsi dénaturé la portée de la loi, quels que soient les motifs de son intervention.

Relevons que ces motifs tels qu'ils sont énoncés dans la notice accompagnant le décret ne sont guère convaincants ; Il est précisé que le délai de 15 minutes « permet de mieux distinguer l'activité de ces véhicules [VTC] de celle des taxis, seuls habilités à circuler en quête de clients sur la voie publique ».

Nous n'avons donc guère de doute pour vous proposer d'annuler le décret attaqué.

IX. Nous relevons qu'est également soulevé un moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, selon deux branches.

Celle tirée de la comparaison entre la situation des taxis et des VTC sur le marché de la réservation préalable est délicate. Après avoir relevé que les deux professions avaient accès à ce marché, le Conseil constitutionnel a jugé que « le principe d'égalité n'imposait pas que les taxis et les voitures de tourisme avec chauffeur soient traités différemment au regard de cette seconde activité », ce qui n'interdit pas qu'une différence de traitement soit apportée au bénéfice des taxis. La difficulté est ensuite de déterminer s'il faut la considérer au regard du régime des uns et des autres, ou s'il faut ne considérer que le marché de la réservation préalable, indépendamment donc du monopole dont dispose les taxis sur le marché de la maraude. On voit cependant que cette seconde solution est artificielle : c'est la situation générale des uns et des autres qu'il faut comparer. Or ce contrôle ne peut être exercé qu'au niveau de la loi qui définit le régime légal des deux types d'activités. La branche présente donc bien un caractère subsidiaire par rapport aux moyens déjà examinés.

L'autre branche vise les exceptions aménagées pour exploitants d'hôtel de tourisme de luxe et les organisateurs de salon professionnel qui, ne sont donc pas soumis au délai de 15 minutes. Mais nous avons du mal à y voir un moyen d'annulation alternatif, car la situation de ces opérateurs, qui par nature sont appelés à réserver des véhicules pour leurs clients, nous paraît nettement distincts de celles des autres VTC.

Nous vous proposons donc d'en rester à l'annulation du décret pour violation de la loi.

Vous pourrez mettre à la charge de l'Etat la somme de 3.000 euros à verser à la société Allocab et la somme de 1.000 € à verser à chacune des sociétés Voxtur, Transcovo et Snapcar, au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.