

N° 380769
Groupement des
transporteurs de personnes en
voitures de tourisme

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 18 mai 2016
Lecture du 8 juin 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Le Groupement des transporteurs de personnes en voitures de tourisme (GTPVT), fondé par les acteurs historiques de la « grande remise » en 2010 après leur transformation en VTC par la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, représente une partie de cette nouvelle profession. Il attaque l'une des dispositions réglementaires prises en application de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation qui, avant la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux VTC, aux ambitions plus larges, avait tenté de créer un cadre légal permettant la coexistence harmonieuse des deux professions.

L'une des mesures a consisté à compléter l'article L. 231-3 du code du tourisme pour lui ajouter un 5^e alinéa qui interdit aux VTC de stationner à l'abord des gares et des aéroports ou, le cas échéant, dans l'enceinte de celles-ci au-delà d'une durée précédant la prise en charge de leur clientèle, et qui renvoie au décret la fixation de la durée de ce stationnement.

Tel est l'objet du décret attaqué du 26 mars 2014, qui retient une durée d'une heure précédant l'heure de prise en charge souhaitée par le client.

II. Vous pourrez aisément écarter le non-lieu à statuer opposé par le ministre, qu'il déduit de l'abrogation du décret attaqué par le décret n° 2014-1725 du 30 décembre 2014 à compter du 1^{er} janvier 2015.

Le décret attaqué a tout d'abord reçu de multiples applications pendant la période où il était en vigueur (sur ce critère, voyez, 19 avril 2000, B..., n°207469, A). Par ailleurs, le décret du 30 décembre 2014 n'a fait que déplacer la disposition attaquée à l'article D. 3120-3 du code des transports sans en altérer la substance. Or par votre décision de Section Ordre des avocats du

barreau d'Evreux du 5 octobre 2007, n° 282321, au Rec., vous avez jugé que garde son objet le recours formé contre le refus d'abroger un acte réglementaire si ce dernier est remplacé par un nouveau règlement qui en reprend les dispositions, sans les modifier ou en ne leur apportant que des modifications de pure forme. Il s'en déduit logiquement qu'il doit en être de même pour l'acte attaqué qui a été remplacé dans les mêmes conditions, une éventuelle annulation ne s'étendant cependant aux nouvelles dispositions que si vous êtes saisis de conclusions en ce sens (voyez par exemple 16 janvier 2005, Fédération bancaire française, n° 274686, inédit). Vous pourrez donc choisir alternativement l'un ou l'autre de ces terrains, le second ayant plus d'intérêt car il n'a pas été explicitement développé dans l'une de vos décisions, à notre connaissance.

III. Est également soulevée une fin de non-recevoir tirée de ce que seul serait attaqué l'article 2 du décret du 26 mars 2014, dont les dispositions seraient indivisibles de celles de son article 1^{er}. Celui-ci comporte des dispositions similaires applicables aux motocyclettes ou tricycles à moteur et aux taxis, pour ces derniers uniquement pour les gares et aéroports qui ne sont pas situées dans leur commune de rattachement ou dans une commune faisant partie d'un service commun comprenant leur commune de rattachement.

Mais ces éléments ne vous retiendront pas : d'une part, le requérant prend bien soin de conclure à l'annulation du décret (cf. l'énoncé des conclusions de la requête sommaire et du mémoire complémentaire), de telle façon que, même si son argumentation se concentre exclusivement sur l'article 2 du décret, son illégalité entraînerait l'annulation du décret dans sa totalité si celui-ci devait être regardé comme indivisible.

Vous n'aurez pas à vous prononcer sur ce point si, comme nous allons vous le proposer, vous rejetez la requête, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur.

IV. Les deux moyens de légalité externe ne posent pas de difficulté :

1. La compétence du pouvoir réglementaire résulte de la loi, l'article L. 231-3 du code du tourisme ayant habilité le pouvoir réglementaire à préciser l'application de l'interdiction qu'il institue.

Ces dispositions doivent donc se combiner avec celles de l'article L. 213-2 du code de l'aviation civile qui donne compétence au préfet pour exercer la police des aéroports et, notamment, exercer à cet effet les pouvoirs de police générale normalement confiés au maire par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ; ainsi qu'avec celles de l'article 6 du décret du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local, de même portée pour les gares.

Mais aucune de ces dispositions ne fait obstacle à ce que le pouvoir réglementaire exerce la compétence confiée par le législateur, pour l'ensemble du territoire car telle est la portée de la loi.

2. Le Premier ministre n'avait par ailleurs pas obligation de consulter l'Autorité de la concurrence en application de l'article L. 462-2 du code de commerce, le décret attaqué ne pouvant être regardé comme instituant un régime nouveau ayant directement pour effet la soumission de l'exercice d'une profession à des restrictions quantitatives ou l'établissement de droits exclusifs dans certaines zones. Le décret a en effet une portée bien plus modeste, puisque si régime il existe, il résulte de la loi. Voyez par analogie votre décision du 30 mars 2011, Société Betclic Enterprises Limited, n° 342142, aux tables, pour un décret qui se borne à préciser des obligations qui résultent de la loi.

V. On en vient aux moyens de légalité interne, qui vont vous amener à préciser la portée des dispositions attaquées, car tel est bien l'enjeu du présent litige.

Le groupement requérant se plaint en effet de ce que, si vous deviez interpréter le texte comme imposant une durée maximale de stationnement d'une heure dans l'enceinte ou à l'abord des gares et aéroports, il affecterait de manière grave les conditions d'exercice de leur activité professionnelle.

La question est en effet de savoir comme interpréter la notion retenue par le décret de durée maximale de stationnement précédant l'heure de prise en charge souhaitée par le client. Il est possible d'en déduire que le VTC ne peut demeurer dans l'enceinte de la gare ou de l'aéroport que pendant l'heure qui précède l'horaire de la réservation préalable, fixée par le client-voyageur en fonction de son horaire prévu d'arrivée, avec obligation de la quitter à l'issue de cette durée. Il est également possible de considérer que le VTC ne peut se présenter et stationner dans l'enceinte plus d'une heure avant l'horaire de la réservation, mais qu'il peut y demeurer jusqu'à la prise en charge effective du client, au besoin au-delà d'une heure en cas de retard de ce dernier.

Les gares et aéroports sont évidemment des lieux stratégiques pour les professions du transport de personnes. D'après la requête, les transferts vers les aéroports représentent une part significative du chiffre d'affaires total des VTC. On comprend dès lors le souci du législateur de préciser la frontière entre les activités relevant du monopole des taxis, qui comporte l'arrêt, le stationnement et la circulation sur la voie publique en quête de client, et les activités hors monopole de transport sur réservation préalable, ouvertes aux VTC comme aux taxis d'ailleurs. L'objet du 5ème alinéa de l'article L. 231-3 du code du tourisme, transféré à l'article L. 3120-2 du code des transports, est donc d'éviter que les VTC circulent et a fortiori stationnent à proximité ou dans l'enceinte des gares et aéroports sans réservation préalable, en précisant avec

quel préavis ils peuvent se présenter lorsqu'ils disposent de cette réservation. La règle a par ailleurs pour effet de faciliter les contrôles.

C'est bien ceux-ci qui semblent avoir soulevé un doute sur la portée de la disposition attaquée, certains agents de la police des transports ayant manifesté l'intention, d'après la requête, de verbaliser les VTC restant plus d'une heure dans l'enceinte d'une gare ou aéroport, retenant ainsi la première interprétation.

On comprend la difficulté qui en résulte : un chauffeur serait dans l'obligation d'annuler la prestation si, du fait des retards de transport, son client ne se présentait pas dans ce délai, et donc de quitter la gare ou l'aéroport « à vide », avec obligation de retourner au lieu d'établissement de l'exploitant ou dans un lieu, hors de la chaussée, où le stationnement est autorisé (cf. article L. 3122-9 du code des transports, issu de la loi du 1^{er} octobre 2014).

VI. Mais il nous semble qu'il faut retenir la seconde interprétation du texte, qui impose un délai avant l'horaire de la réservation, mais ne fait pas obstacle à ce que le stationnement se prolonge sur place dans l'attente du client, dès lors que sa réservation demeure valable.

Le texte de la loi est certes assez ambigu : l'interdiction en cause repose sur la durée précédant la prise en charge de la clientèle, sans qu'on puisse en déduire de façon certaine s'il s'agit de la prise en charge prévue ou réelle. Mais le décret lève cette ambiguïté, en se référant explicitement à la « prise en charge souhaitée par le client ». Et comme nous venons de le voir, cette interprétation nous paraît conforme à l'objet de la loi.

Relevons à titre confortatif que c'est l'interprétation retenue par le juge des référés du Conseil d'État qui a statué sur le référé-suspension formé par le groupement requérant parallèlement au recours en annulation : cf. ordonnance du 4 juillet 2014, n° 380985, qui en a déduit que la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'était pas remplie.

C'est également l'interprétation qu'admet le ministre de l'intérieur, dans ses dernières écritures devant le juge des référés, comme celui-ci le relève dans son ordonnance, et devant vous.

Et c'est celle que nous vous proposons de retenir

VII. L'analyse des moyens de légalité interne s'en trouve assez grandement simplifiée.

1. Viennent tout d'abord des moyens tirés de la méconnaissance des principes de la concurrence, résultant de stipulations de l'article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des dispositions du livre IV du code de commerce.

Vous avez admis qu'elles s'appliquent aux mesures réglementaires : vous recherchez ainsi si l'acte administratif aurait pour effet de placer une entreprise en situation d'abuser de sa position dominante ou de mettre en œuvre une autre pratique prohibée (voyez pour un décret attribuant à une entreprise la gestion d'un régime complémentaire d'assurance vieillesse : Section, 8 novembre 1996, Fédération française des sociétés d'assurance, p.441 ; ou pour un arrêté ministériel attribuant à plusieurs organismes financiers le droit exclusif de recevoir en dépôt certains fonds : 26 mars 1997, Association française des banques, p.110).). Et vous avez étendu la solution aux mesures de police : c'est votre avis de Section du 22 novembre 2000, Société L & P Publicité SARL (n° 223645, au Rec. p. 525), la circonstance que ces mesures ont pour objectif la protection de l'ordre public ou la sauvegarde des intérêts spécifiques que l'administration a pour mission de protéger ou de garantir n'exonérant pas l'autorité investie des pouvoirs de police de l'obligation de prendre en compte également la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence. Pour un cas d'application à un acte de police réglementaire, voyez votre décision du 15 mai 2009, Société Compagnie des Bateaux Mouches (n° 311082, au Rec., s'agissant d'un arrêté relatif à la sécurité des bateaux à passagers).

Mais en l'espèce, vous ne serez guère troublés par la requête : il ne peut en effet être considéré que le décret attaqué, du fait de sa portée, aurait par lui-même pour effet de placer une entreprise en situation d'abuser de sa position dominante ou de mettre en œuvre une autre pratique prohibée.

2. Le groupement requérant soutient ensuite que la notion d'« abords des gares et aérogares », ne serait pas suffisamment claire et précise, mais ce sont les termes de la loi, et il ne nous paraît pas qu'elle doive être précisée par le décret sous peine de méconnaître le principe constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme.

3. Vient ensuite l'invocation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, composante de la liberté d'entreprendre qui est un principe à valeur constitutionnelle, rattache à l'article 4 de la Déclaration de 1789 par le Conseil constitutionnel (voyez la décision n° 81-132 DC, 16 janvier 1982 et également la décision n° 2010-55 QPC, 18 octobre 2010).

Ce dernier juge par ailleurs, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, que les limitations de portée générale qui sont apportées à la liberté d'entreprendre relèvent du domaine de la loi, 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). C'est ce que réaffirme votre décision d'assemblée du 16 décembre 1988, Association des pêcheurs aux filets et engins (n° 75544, au Rec.) : le gouvernement ne peut, en l'absence d'une habilitation expresse, soumettre l'accès à l'exercice de l'activité de pêcheur professionnel à d'autres limitations que celles qui découlent des dispositions de la loi.

C'est la conjonction de ces deux éléments qui rend l'écran de la loi particulièrement opaque à l'égard du principe de liberté d'entreprendre. Les limitations qui lui sont apportées relevant de la loi, il n'y a guère de place pour attribuer au pouvoir réglementaire une marge de manœuvre en la matière, sauf pour le législateur à méconnaître sa propre compétence. Or c'est cette marge de manœuvre, dans la mesure où elle permet au pouvoir réglementaire d'exercer un pouvoir d'appréciation susceptible d'affecter le principe constitutionnel, qui justifie de façon générale que le juge administratif exerce un contrôle de l'acte administratif à l'égard du principe de valeur constitutionnel : voyez votre décision du 27 octobre 2011, Confédération française démocratique du travail et autres (n° 343943, au Rec.), pour l'illustration d'un contrôle résiduel de ce type, au regard du principe d'égalité.

Mais vous ne pouvez en déduire une inopérance absolue du moyen tiré de la violation de la liberté d'entreprendre, car vous admettez, d'une façon assez exceptionnelle, que le Premier ministre fasse usage du pouvoir réglementaire autonome que vous lui avez reconnu par votre jurisprudence Labonne (8 août 1919, p. 736), et qui a survécu au partage des compétences résultant des articles 34 et 37 de la Constitution de 1958 (voyez 17 février 1978, Association dite « Comité pour léguer l'esprit de la Résistance », p. 82 ; Section, 22 décembre 1978, Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure, au Rec. p. 529), pour régler des activités professionnelles au titre des mesures de police qui doivent être appliquées sur l'ensemble du territoire. Et comme le relevait Mattias Guyomar dans ses conclusions sur l'affaire d'Assemblée Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ B... (7 juillet 2004, n° 255136, au Rec.), « la réglementation de la profession de taxi qui touche à fois aux questions de sécurité sur la voie publique et d'occupation du domaine public est un domaine privilégié d'exercice des pouvoirs de police générale » : voyez 1^{er} mars 1978 Ville de Mulhouse c/ Syndicat des taxis artisanaux de Mulhouse, p. 110 et plus récemment 9 mars 2016, Société Uber France et autres, n° 388213 et autres, aux T.

Dès lors que le pouvoir réglementaire agit en vertu d'un pouvoir propre, l'écran de la loi s'éclaircit, découvrant le principe de liberté d'entreprendre auquel le juge administratif doit confronter l'acte administratif : voyez la récente décision Société Uber France ou dans un autre domaine votre décision Mme H... du 10 février 2016 (n° 388192, aux T., pour la profession de vétérinaire).

Mais en l'espèce, le pouvoir réglementaire est intervenu en application de la loi, pour préciser une limitation légale à l'exercice de la profession de VTC. Il suffit donc de vérifier que le décret a précisé la loi sans en méconnaître la portée. C'est pourquoi nous vous incitons à rejeter le moyen tiré de ma méconnaissance du principe de liberté d'entreprendre comme inopérant.

4. La méconnaissance du principe d'égalité ne nous paraît pas établie : nous nous référons à l'analyse que nous avons faite de l'application de ce principe aux professions de taxi et de VTC dans nos conclusions sur les récentes affaires Société Uber France et autres du 9 mars 2016 (déjà

citée). Au vu de la portée du décret attaqué, vous n'aurez aucun doute à juger qu'il n'apporte par lui-même aucune atteinte à ce principe, la différence de régime entre les deux professions résultant pour l'essentiel des dispositions législatives.

5. Vient enfin le contrôle de la mesure de police, dont il est soutenu qu'elle n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis (cf. 19 mai 1933, Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers, n°s 17413 17520, p. 541.). Ceux-ci sont doubles : améliorer la gestion des flux de circulation et protéger le monopole légal dont disposent les taxis sur le marché de la maraude. Nous ne voyons pas de disproportion dans la durée choisie, qui nous paraît tout à fait raisonnable au vu de l'interprétation que nous vous proposons d'en donner.

6. Le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

Et par ces motifs nous concluons au rejet de la requête, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.