

N° 488615

Chambre syndicale des cochers chauffeurs de voitures de place CGT taxis

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 6 mars 2024

Lecture du 19 mars 2024

CONCLUSIONS

M. Florian Roussel, rapporteur public

Pour répondre à la promesse, maintes fois réitérée, de « Jeux inclusifs et accessibles », qui permettront d'accueillir les 350 000 visiteurs en situation de handicap attendus l'été prochain et qui transformeront, à plus long-terme, le quotidien des intéressés, le Gouvernement est confronté à un véritable défi, notamment dans le secteur des transports.

C'est ainsi afin de remédier à l'insuffisance structurelle de l'offre dans la capitale que les dispositions critiquées instituent, à titre expérimental, une procédure dérogatoire de délivrance des licences de taxis en capacité de prendre en charge les personnes en fauteuil roulant. Le syndicat requérant, qui représente les exploitants individuels de taxis, approuve bien évidemment cet objectif mais il conteste le dispositif mis en place en tant qu'il réserve le bénéfice de ces nouvelles licences aux seules personnes morales.

Cadre juridique

Le dispositif de droit commun

Pour comprendre ce choix fait par le législateur, qui peut surprendre de prime abord, il nous faut revenir sur les évolutions successives de la législation relative à la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique, dont doivent être titulaires les propriétaires et exploitants de taxis.

▪ Avant l'entrée en vigueur de la loi « Thévenoud » du 1^{er} octobre 2014¹, ces licences étaient à durée illimitée et cessibles à titre onéreux. Une même personne physique ou morale pouvait en détenir plusieurs et les exploiter ensuite soit par des salariés, soit, comme l'a permis la loi² « Pasqua » du 20 janvier 1995³, par des chauffeurs qui en devenaient locataires, moyennant le paiement d'une redevance.

¹ Loi n° 2014-1104 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Pour obtenir la délivrance gratuite d'une nouvelle autorisation par l'autorité administrative, il était nécessaire de prendre place au sein d'une liste d'attente, avec la contrainte de devoir patienter parfois pendant 15 à 20 ans, en particulier en région parisienne.

Les effets pervers d'une telle organisation ont été maintes fois exposés. Certains demandeurs cherchaient à obtenir de nouvelles licences sans exercer la profession, uniquement pour en tirer un bénéfice financier, ce qui allongeait la durée d'attente pour les autres et provoquait, en outre, une concentration des autorisations, au détriment des exploitants individuels.

Par ailleurs, les chauffeurs locataires étaient placés dans une situation particulièrement précaire, qu'un rapport parlementaire⁴ a même été jusqu'à qualifier « d'esclavagisme moderne », en raison de leur statut juridique ambigu, de leur absence de droit à l'assurance-chômage et du montant très élevé de la redevance annuelle dont il leur fallait s'acquitter⁵.

- C'est la raison pour laquelle le législateur, soucieux, d'assainir le fonctionnement du dispositif, l'a totalement refondu en 2014. L'article L. 3121-1-2 du code des transports pose désormais le principe selon lequel le titulaire doit exploiter personnellement l'autorisation de stationnement et son article L. 3121-5 ajoute que cette autorisation ne peut être délivrée qu'au titulaire d'une carte professionnelle en cours de validité – ce qui revient à en réserver le bénéfice aux seules personnes physiques. L'objectif poursuivi était ainsi de « *prioriser la délivrance des licences aux vrais conducteurs de taxis ayant une activité professionnelle effective* ».

L'article L. 3121-2 prévoit par ailleurs que les autorisations sont désormais incessibles et ont une durée de validité de cinq ans, renouvelable dans des conditions fixées par décret.

Enfin, l'article L. 3121-5 remet en cause la possibilité, pour un même titulaire, de détenir plusieurs licences et précise que les nouvelles autorisations sont délivrées en fonction d'une liste d'attente rendue publique, une priorité étant accordée aux détenteurs d'une carte

² 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

³ ainsi que le décret n° 95-935 du 17 août 1995 pris pour son application

⁴ Rapport de Thomas Thévenoud sur la proposition dont est issue la loi du 1^{er} octobre 2014

⁵ Extrait rapport parlementaire loi 2014 : « *Le chauffeur locataire verse à son loueur, titulaire d'une licence, une redevance mensuelle correspondant à la location du véhicule, les frais d'assurance éventuels et l'entretien du véhicule, ainsi que la part salariale des charges sociales. Ces chauffeurs sont donc astreints à une charge fixe très lourde qui peut atteindre jusqu'à 4 500 euros par mois. Pour gagner dignement leur vie, ils doivent donc faire un nombre d'heures très important* ».

professionnelle qui peuvent justifier de l'exercice de l'activité de conducteur de taxi pendant au moins deux des cinq dernières années.

▪ La loi a cependant institué un dispositif transitoire au bénéfice des personnes physiques ou morales qui étaient titulaires de licences avant son entrée en vigueur (2^{ème} alinéa de l'art L 3121-1-2). Celles-ci peuvent continuer à être exploitées, sans limite de durée, par des salariés ou un locataire-gérant⁶ (les anciens contrats de location relevaient du code civil)⁷ et leur titulaire conserve la faculté de présenter à titre onéreux un successeur à l'autorité administrative en charge de la délivrance de l'autorisation (2^{ème} alinéa de l'art L 3121-2).

Par une décision A... du 7 août dernier⁸, vous avez refusé de transmettre une QPC dirigée contre ce nouveau dispositif.

Le nouveau dispositif expérimental

La procédure dérogatoire aujourd'hui contestée a été introduite par l'article 26 de la loi du 19 mai 2023⁹, et ce à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2024. Il reviendra ensuite au législateur de se prononcer sur sa pérennisation et sur son éventuelle extension géographique.

Le texte prévoit que le préfet de police de Paris peut, aux fins de contribuer à l'accessibilité des transports publics particuliers aux personnes utilisatrices de fauteuil roulant, pendant notamment la période olympique, délivrer des autorisations de stationnement à des personnes morales déjà titulaires de telles licences¹⁰.

Les nouvelles autorisations ne peuvent être exploitées qu'avec des taxis accessibles à ces personnes, elles sont incessibles et ont une durée de validité de cinq ans. Leur exploitation peut être assurée par des salariés ou par un locataire-gérant.

La loi renvoie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer leurs conditions et modalités d'attribution, tout en mentionnant la nécessaire prise en compte de la capacité des bénéficiaires à assurer ce service, à faciliter les demandes de réservation préalable et à

⁶ Contrats relevant des articles L. 144-1 à 144-13 du code de commerce, ce qui permettait aux intéressés de passer, en matière de protection sociale, au régime social des indépendants en tant que commerçants

⁷ Ainsi que par une société coopérative ouvrière de production titulaire des autorisations qui consent la location du taxi aux coopérateurs autorisés à exercer l'activité de conducteur de taxi

⁸ JS6, n° 474905, C

⁹ Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions

¹⁰ Celles d'entre elles déjà détentrices d'une licence ne pourraient constituer une personne morale à cette fin puisque les autorisations sont désormais incessibles.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

permettre la transmission à l'autorité administrative des informations nécessaires à la réalisation de l'évaluation.

Le décret d'application, en date du 28 juillet 2023¹¹, précise notamment que le nombre d'autorisations octroyées dans ce cadre à une même personne ne peut être supérieur à 30 % de celles qui lui ont déjà été délivrées.

Questions liminaires

Ce dispositif expérimental n'étant contesté qu'en tant qu'il exclut les personnes physiques de son champ d'application, vous pourrez considérer que le renvoi de la loi au Conseil constitutionnel ne vous est demandé que dans cette mesure (V. pour une requalification analogue, votre décision Fédération hospitalière de France du 21 décembre dernier¹²).

Par ailleurs, la QPC ne soulève pas de question de recevabilité : le Conseil n'a pas encore été amené à connaître de ces dispositions¹³ et l'applicabilité du texte au litige ne fait aucun doute.

Caractère sérieux de la question posée

L'unique grief soulevé, tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, ne soulevant, bien sûr, aucune question nouvelle, il reste donc à s'interroger sur son caractère sérieux. Cela conduit à se demander si la différence de traitement instituée entre sociétés de taxis et exploitants individuels se justifie par une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi et, dans la négative, si elle est motivée par des raisons d'intérêt général¹⁴.

▪ La circonstance que la mesure résulte d'une loi expérimentale ne modifie pas le cadre d'analyse. La critique du syndicat ne porte pas sur le champ géographique de l'expérimentation, notamment la différence de traitement entre les taxis dans la zone de compétence du préfet de police et les autres, mais sur une distinction, entre personnes physiques et morales, qui aurait vocation à être pérennisée, voire même étendue, à l'issue de l'expérimentation. Le principe d'égalité peut donc très logiquement être utilement invoqué dès ce stade (V. par ex. décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, en ce qui concerne l'immunité pénale des personnes consommant des substances illicites dans les salles de consommation à moindre risque).

¹¹ Décret n° 2023-683

¹² 5/6, n° 475351, C

¹³ Sa décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023 ne se prononce que sur d'autres articles de la loi.

¹⁴ V. par ex. décision n° 1996-375 DC du 9 avril 1996, cons. 8

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- Il convient donc de raisonner classiquement en s'interrogeant sur la justification de la différence de traitement contestée au regard de l'objet de la mesure.

Comme nous le disions à titre introductif, il ressort des termes-mêmes de la loi, comme de ses travaux préparatoires, que la mise en place d'une procédure dérogatoire et accélérée vise à assurer, d'ici l'été prochain, une accessibilité suffisante des taxis pour les personnes en fauteuil roulant. Alors que seuls 200 d'entre eux, soit 1,7 % de la flotte francilienne, leur étaient adaptés, le Gouvernement entendait porter ce nombre à 800.

Au vu de l'objectif poursuivi, il pourrait, en effet, être considéré que la restriction du champ de la mesure aux seules sociétés n'est pas utile, voire même qu'elle est contre-productive, en ce qu'elle réduit le nombre des candidats potentiels à l'attribution des nouvelles licences.

Ce choix a d'ailleurs été vivement contesté au cours des débats au Parlement. Citons, par exemple, la sénatrice Danielle Simonnet : « *certaines chauffeurs salariés ou locataires de licence sont inscrits depuis quatorze ans sur la liste d'attente ..., vous êtes en train de leur signifier que 1 000 licences supplémentaires leur passeraient sous le nez pour bénéficier aux grandes entreprises* »

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement invoquait certes, notamment, son souci de « *commander rapidement un volume suffisant de véhicules adaptés* », au regard notamment des délais importants de livraison, et de limiter le nombre d'opérateurs aux fins de simplifier le pilotage et le suivi de l'expérimentation. L'étude d'impact manifestait également le souci de réserver les autorisations aux sociétés disposant d'une flotte suffisante de taxis, afin que les véhicules adaptés puissent être toujours dédiés aux personnes handicapées. De même, dans son avis public, le Conseil d'Etat évoquait « *l'urgence d'augmenter le nombre [de taxis accessibles aux PMR]* » et « *le coût très élevé des aménagements en cause* ».

Cependant, le texte limitait alors le dispositif aux seules personnes morales disposant déjà d'au moins dix autorisations de stationnement – ce qui justifiait que les personnes physiques en soient exclues. Or, le législateur a finalement supprimé ce seuil¹⁵, en renvoyant au pouvoir

¹⁵ Cette décision était motivée par la circonstance que ce seuil ne reposait « *sur aucun élément objectif* » et qu'il était donc préférable d'« *élargir les personnes pouvant demander ces nouvelles autorisations dans la loi afin de laisser le soin au décret puis, dans sa mise en œuvre, au préfet de police de Paris de déterminer les personnes les plus susceptibles de remplir l'obligation d'exploitation avec des taxis accessibles aux personnes en fauteuil roulant par le biais d'éléments objectifs* ». Le choix a ainsi été fait de « *laisser toute marge d'appréciation au pouvoir réglementaire pour définir la procédure d'attribution de ces nouvelles autorisations de stationnement afin de sélectionner les candidats adéquats pour augmenter le transport des personnes à mobilité réduite sur l'agglomération parisienne. Pourraient ainsi être demandés un dossier et la signature d'un engagement par la*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

règlementaire le soin de définir les conditions générales de délivrance des licences. Et le décret d'application ne pose d'ailleurs aucune exigence relative à la taille de l'entreprise candidate. Ainsi, toute personne morale, alors même qu'il s'agirait d'une toute petite structure, peut solliciter l'octroi de nouvelles autorisations.

- Pour autant, et ainsi que le fait valoir le ministre en défense, il nous semble que les personnes physiques et morales se trouvent bien placées dans une situation différente en raison du cadre juridique préexistant, dont il ressort, ainsi qu'il a été dit, que seuls les exploitants individuels peuvent prétendre à la délivrance de nouvelles licences.

En particulier, l'article R. 3121-12 du code permet à l'autorité administrative de soumettre la délivrance ou le renouvellement des licences au respect de conditions relatives à l'accessibilité du taxi aux personnes à mobilité réduite. La procédure de droit commun permet ainsi déjà d'encourager le développement de cette offre de transports par les exploitants individuels.

Et, ainsi qu'il vous est encore précisé en défense, il ne s'agit nullement d'une possibilité théorique puisque, dans le contexte de la période olympique, une première procédure d'appel à candidatures a été organisée au printemps dernier, au bénéfice des personnes physiques inscrites sur la liste d'attente, en vue de la délivrance de 150 licences exclusivement exploitées avec des véhicules adaptés aux PMR. Il vous est indiqué que seules 129 autorisations ont pu finalement être délivrées, les autres candidatures ne remplissant pas le cahier des charges de l'appel à candidatures. D'autres autorisations sont, par ailleurs, encore susceptibles de leur être ultérieurement accordées dans un second temps.

Ces considérations étaient également au nombre de celles prises en compte dès l'origine par le législateur, l'étude d'impact mentionnant les éventuels « *effets d'aubaine pour les chauffeurs dans l'attente d'une nouvelle autorisation de stationnement* ». Et, surtout, c'est l'existence de cette procédure de droit commun qui a conduit l'Assemblée nationale¹⁶, en dépit du désaccord du Sénat, à persister dans son intention de réserver le bénéfice du dispositif expérimental aux seules personnes morales¹⁷, choix ensuite entériné par la commission mixte paritaire.

personne titulaire de l'autorisation d'exploiter majoritairement celle-ci par des transports de personnes à mobilité réduite ».

¹⁶ V. rapport Commission des lois : « *Le code des transports permet déjà de conditionner la délivrance ou le renouvellement d'ADS à l'utilisation d'équipements assurant l'accessibilité du taxi dans les conditions de droit commun. Les ADS délivrées en application des dispositions actuelles du code des transports sont renouvelables, ce qui est plus favorable pour les personnes physiques bénéficiaires* ».

¹⁷ Il ressort du rapport n°939 de la commission de loi de l'AN que la commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'étendre cette dérogation aux personnes physiques qui peuvent se voir délivrer une ADS par la procédure de droit commun, que le préfet de police peut conditionner à la détention d'un véhicule accessible aux

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Comme le résumait le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale : « *Pour les personnes physiques, (...) le droit en vigueur [l'article R. 3121-12] est mieux-disant que ... le dispositif prévu par le texte ; en revanche, il ne suffira pas à répondre aux besoins, d'où ces 1 000 licences supplémentaires. Il ne s'agit pas de jouer le jeu des gros, mais de s'assurer que l'offre satisfasse la demande* ».

La différence de traitement critiquée nous paraît ainsi en lien avec l'existence d'un dispositif parallèle dont le bénéfice est cette fois réservé aux seuls exploitants individuels et dont la conformité à la Constitution n'est pas en cause ici.

- Il est vrai que les personnes physiques déjà titulaires d'une autorisation ne peuvent acquérir de nouvelles licences, qu'elles exploiteraient ensuite par l'intermédiaire d'un salarié ou d'un locataire. Cette faculté leur est déniée tant par le droit commun que par la loi du 19 mai dernier. De ce strict point de vue, la différence de traitement en fonction de la nature juridique des demandeurs n'est pas aisée à justifier.

Toutefois, ce grief n'est pas soulevé en tant que tel par le syndicat requérant – et pour cause, puisque celui-ci s'oppose à toute forme d'exploitation des licences par le biais de contrats de location. Et surtout, il n'en demeure pas moins que les exploitants individuels et les personnes morales relèvent de deux régimes juridiques distincts. La comparaison entre le dispositif pérenne, applicable à tout type de véhicules et pas seulement ceux réservés aux PMR, et le dispositif expérimental, de portée beaucoup plus circonscrite et ne permettant l'octroi que d'autorisations non renouvelables, est très délicate, voire même un peu vaine.

Si l'on prend en outre en compte les conditions d'exercice de l'activité – et en particulier la circonstance qu'il est plus naturel pour une société que pour une personne physique d'exploiter plusieurs licences -, il nous semble ainsi que le législateur n'a pas excédé la marge d'appréciation dont il disposait.

PCM : Non-transmission de la QPC

UFR. Elle a estimé que ce dispositif de droit commun est d'ailleurs préférable pour les personnes physiques puisque l'ADS est renouvelable, ce qui n'est pas le cas de l'ADS délivrée dans le cadre de l'expérimentation de l'article 26 de la loi du 19 mai 2023.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.