

Commentaire

Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013

M. Mohamed T.

(Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 mars 2013 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 1298 du 19 mars 2013) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Mohamed T. et relative aux articles L. 3123-1, L. 3123-2 et L. 3124-9 du code des transports.

Dans sa décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le 4° de l'article L. 3124-9 du code des transports et validé, pour le surplus, les dispositions contestées

I. – Historique et objet des dispositions contestées

A. – Origine des dispositions contestées

Les dispositions contestées ont pour origine l'article 5 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

L'article 5 de la loi du 22 juillet 2009 a été codifié dans le code des transports par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports. Sous réserve de modifications rédactionnelles tenant au renvoi au décret d'une partie des dispositions qui figuraient dans l'article 5 de la loi, l'article L. 3123-1 est l'exacte reprise des paragraphes I et II de cet article 5, l'article L. 3123-2 reprend son paragraphe III et l'article L. 3124-9, relatif aux sanctions pénales encourues par les personnes physiques, reprend les six premiers alinéas de son paragraphe IV.

Il s'agit en effet d'une codification à droit constant conformément à l'habilitation donnée par l'article 92 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures qui précisait, en son deuxième alinéa, que « *les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication de l'ordonnance* ». Cette habilitation encadrait strictement la possibilité de procéder à des modifications pour des motifs tenant, d'une part, à la qualité de la législation (hiérarchie des normes,

cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, harmonisation, corrections d'erreurs) et, d'autre part, à l'adaptation de la législation outre-mer.

B. – La décision du Conseil constitutionnel n° 2011-219 QPC du 10 février 2012

Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 28 novembre 2011 par la Cour de cassation d'une QPC relative à l'article 5 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 précitée et des articles L. 3123-1 et L. 3123-2 du code des transports.

Dans sa décision du 10 février 2012, le Conseil constitutionnel a dit n'y avoir lieu à statuer sur cette QPC.

– S'agissant des articles L. 3123-1 et L. 3123-2 du code des transports, ils résultaient d'une ordonnance qui, à la date à laquelle le Conseil constitutionnel se prononçait, n'avait pas encore été ratifiée. Les dispositions de cette ordonnance constituaient par conséquent des dispositions réglementaires qui ne pouvaient faire l'objet d'une QPC.

– S'agissant de l'article 5 de la loi du 22 juillet 2009, il avait été abrogé par l'ordonnance codificatrice avant même son entrée en vigueur de sorte qu'il n'était pas susceptible d'avoir porté une quelconque atteinte à un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

La QPC n° 2013-318, qui porte sur les mêmes dispositions, était cette fois-ci recevable dans la mesure où l'ordonnance du 28 octobre 2010 précitée a été ratifiée par le paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

C. – Objet et portée des dispositions contestées

* Le livre I^{er} de la troisième partie du code des transports est consacré au transport routier de personnes. Son titre II est relatif aux transports publics particuliers. S'agissant des voitures, ce titre distingue deux régimes différents : celui des taxis (chapitre I^{er}) et celui des « voitures de petite remise » (chapitre II).

– Les taxis sont définis, par l'article L. 3121-1 du code des transports 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 ». Le régime des taxis repose sur un régime d'autorisation administrative auquel est adossé un « droit de présentation » par son titulaire de son successeur à l'autorité administrative, lequel revêt un caractère patrimonial. En outre, l'exercice de la profession est territorialement réglementé et le tarif est également réglementé (décret n° 87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi).

– Les voitures de petite remise sont définies par l'article L. 3122-1 du même code comme « *des véhicules automobiles comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum, mis, à titre onéreux, avec un conducteur, à la disposition des personnes qui en font la demande pour assurer leur transport et celui de leurs bagages* ». L'exploitation de ces voitures est soumise à autorisation de l'autorité administrative mais, à la différence des taxis, l'autorisation n'est pas cessible. Les tarifs du transport sont libres et ces voitures sont soumises à une règle selon laquelle elles ne peuvent « *ni stationner, ni circuler sur la voie publique en quête de clients, ni porter de signe distinctif de caractère commercial, concernant leur activité de petite remise, visible de l'extérieur* » (article L. 3122-3).

* Par ailleurs, le code du tourisme fixe les règles applicables à l'exploitation de voitures de tourisme avec chauffeur « *suivant des conditions fixées à l'avance entre les parties* » (article L. 231-1 du code du tourisme). Ce régime a remplacé, avec la loi du 22 juillet 2009 précitée, le régime de « *voitures de tourisme de luxe dites de grande remise* » applicable à des véhicules « haut de gamme », c'est-à-dire répondant à des conditions de confort spécifiques. La loi a en particulier supprimé le régime de licence délivrée par le préfet. Désormais, cette activité est soumise à immatriculation renouvelée tous les trois ans. Comme pour les véhicules de petite remise, les tarifs ne sont pas réglementés et les voitures ne sont pas dotées de compteurs horokilométriques mais elles 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* » (article L. 231-3 du code du tourisme).

– Le régime du transport routier de personnes au moyen de motocyclettes ou de tricycles à moteur est, par les dispositions contestées, partiellement aligné sur celui des véhicules de petite remise, avec quelques différences : il n'est pas soumis à un régime d'autorisation mais encadré par des règles touchant à l'adaptation des véhicules et aux compétences des chauffeurs. Leur est applicable la règle selon laquelle ces véhicules « *ne peuvent ni stationner, ni circuler sur la voie publique en quête de clients. Ils ne peuvent stationner à l'abord des gares et aéro-gares, dans le respect des règles du code de la route ou*

des règlements édictés par l'autorité compétente, que si leur conducteur peut justifier d'une réservation préalable » (article L. 3123-2).

Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2010-1223 du 11 octobre 2010 relatif au transport public de personnes avec conducteur. Le paragraphe II de l'article 1^{er} énumère les condamnations qui font obstacle à l'exercice de la conduite de ces véhicules ; l'article 4 impose que les véhicules aient moins de quatre années d'ancienneté et fassent « *l'objet d'une attestation annuelle d'entretien* ». L'article 5 impose une signalétique et l'article 6 prévoit que « *la réservation d'un véhicule motorisé à deux ou trois roues est prouvée par tout moyen permettant à l'autorité compétente d'en vérifier la réalité et le caractère préalable* ».

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant, poursuivi devant le tribunal correctionnel de Paris pour méconnaissance des dispositions contestées, invoquait la violation de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, du principe de légalité des délits et des peines, du principe d'égalité, du principe de sécurité juridique, du droit à un recours juridictionnel effectif, de la liberté d'aller et de venir et de la liberté d'entreprendre. Certains de ces griefs étaient soit purement inopérants soit confondus avec les deux griefs principaux : l'atteinte au principe de légalité des délits et des peines et l'atteinte à la liberté d'entreprendre.

– Le grief tiré de l'atteinte à la sécurité juridique tend à critiquer les conditions d'entrée en vigueur de la réforme fixées par décret en ce qu'elles auraient insuffisamment organisé le régime transitoire. Il vise en réalité le décret et il est par conséquent inopérant.

– Le grief tiré de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif consiste à dénoncer l'imprécision de la loi en ce qu'elle ne permettrait pas au juge d'exercer son contrôle lorsqu'il est saisi d'infractions pénales réprimant la méconnaissance des dispositions contestées. C'est en réalité un grief tiré de l'imprécision de la loi et, s'agissant de règles pénalement sanctionnées, le Conseil les a examinées au regard du principe de légalité des délits et des peines.

– Le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir tend à dénoncer le caractère « général et absolu » de l'atteinte à la liberté de circuler et de stationner sur la voie publique. Toutefois, les dispositions de l'article L. 3123-2 ne restreignent pas la liberté de stationner et de circuler en elle-même, mais en ce qu'elle est utilisée à des fins de recherche des clients. Le grief ne peut donc être examiné séparément du grief tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprendre.

– Le grief tiré de l’atteinte à l’égalité est développé en deux branches. La première invoque la différence de régime entre les motos et les taxis. Le Conseil l’a écartée en jugeant que « *ni le principe d’égalité, ni aucune autre exigence constitutionnelle n’impose que l’activité de transport public de particuliers au moyen de véhicules motorisés à deux ou trois roues soit soumise à la même réglementation que celle qui s’applique à l’activité de transport public de particuliers au moyen de véhicules automobiles* » (cons. 11). La seconde branche du grief vise le décret d’application, dont le Conseil constitutionnel n’a pas à connaître.

A. – Le grief tiré de l’atteinte à la liberté d’entreprendre

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel fonde la protection constitutionnelle de la liberté d’entreprendre sur l’article 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789.

* Le Conseil constitutionnel n’a jamais donné de définition de la liberté d’entreprendre et de son domaine de protection. Sans le dire expressément, il inclut la liberté du commerce et de l’industrie dans le champ de la liberté d’entreprendre (puisqu’il examine, au titre de cette dernière, les griefs fondés sur la première)¹.

L’examen de la jurisprudence du Conseil montre que la liberté d’entreprendre s’entend sous les deux composantes traditionnelles de cette liberté : la liberté d’accéder à une profession ou une activité économique² et la liberté dans l’exercice de cette profession et de cette activité³. Au titre de cette seconde composante, le Conseil a reconnu la liberté d’embaucher en choisissant ses collaborateurs⁴, de licencier⁵, de fixer ses tarifs⁶ ou de faire de la publicité commerciale⁷. Dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012 sur les corporations d’Alsace-Moselle, le Conseil a confirmé expressément le double objet de la liberté d’entreprendre : « *la liberté d’entreprendre comprend non*

¹ Voir notamment décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Etablissements Bargibant SA (Nouvelle-Calédonie – Validation- Monopole d’importation des viandes)*, cons. 6.

² Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l’initiative économique (Conditions d’exercice de certaines activités artisanales)*.

³ Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d’affiliation à une corporation d’artisans en Alsace-Moselle)*, cons. 7.

⁴ Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 22.

⁵ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 50.

⁶ Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 21.

⁷ Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle* et n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l’alcoolisme*, cons. 12 et 13.

seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité »⁸.

* Le Conseil procède fréquemment à un contrôle de la liberté d'entreprendre en lien avec d'autres libertés dont elle est proche, qu'il s'agisse de la liberté contractuelle⁹ ou de l'exercice du droit de propriété¹⁰.

S'agissant de la libre concurrence, elle est parfois liée au principe d'égalité devant la loi¹¹, en particulier lorsqu'elle est en lien avec le principe d'égalité devant la commande publique¹². Le Conseil reconnaît également la liberté de la concurrence comme un objectif d'intérêt général au côté de la liberté d'entreprendre¹³. Enfin, dans sa décision du 22 juin 2012, le Conseil a fondé le contrôle d'un monopole d'importation et de commercialisation sur le principe de la liberté d'entreprendre¹⁴.

* Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les atteintes ou les limitations de la liberté d'entreprendre a subi une lente évolution qui va dans le sens de son renforcement. Ce contrôle demeure toutefois restreint et les censures opérées sont rares.

Dans sa première décision consacrant ce principe, décision relative aux nationalisations de janvier 1982, le Conseil a jugé qu'il ne pouvait y être apporté de « *restrictions arbitraires ou abusives* »¹⁵. Par la suite, le Conseil a jugé que cette liberté n'est ni générale ni absolue¹⁶. Il a abandonné cette formulation en 1998 en jugeant « *qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée* »¹⁷.

⁸ Décision n° 2012-285 QPC précitée, cons. 7.

⁹ Décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012, *Association Temps de Vie (Licenciement des salariés protégés au titre d'un mandat extérieur à l'entreprise)*, cons. 6 et 7

¹⁰ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 19 et 20.

¹¹ Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, cons. 10

¹² Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 23

¹³ Décision n° 2010-102 QPC du 11 février 2011, *M. Pierre L. (Monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires)*, cons. 5

¹⁴ Décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012 précitée.

¹⁵ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 16.

¹⁶ Décision n° 82-141 DC précitée, cons. 12 et 13.

¹⁷ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 26.

Dans sa décision du 16 janvier 2001 sur l'archéologie préventive, le Conseil constitutionnel a adopté le considérant de principe dont il fait toujours usage depuis : « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, 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* »¹⁸. Par conséquent, toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général.

Le contrôle opéré par le Conseil se limite le plus souvent à un contrôle de la disproportion manifeste¹⁹. Le Conseil reconnaît ainsi une large marge d'appréciation au législateur.

En matière de dispositions législatives relatives aux pratiques de concurrence, le Conseil constitutionnel met en balance la liberté d'entreprendre et l'objectif de préservation de l'ordre public économique²⁰.

Lorsque la conciliation met en cause non un principe constitutionnel mais un motif d'intérêt général, le contrôle du Conseil constitutionnel tend à se renforcer. Il reste que, dans la majeure partie des cas qu'il a examinés, le Conseil a jugé conforme à la Constitution la conciliation opérée par le législateur entre, d'une part, la liberté d'entreprendre et, d'autre part, l'ordre public (décision du 20 mai 2011 en matière d'interdiction d'exploiter un débit de boissons²¹), l'ordre public et la protection de la santé (décision du 24 juin 2011 pour les exigences de qualification professionnelle nécessaires pour exercer certaines activités²²) ; des motifs d'intérêt général (décision du 21 janvier 2011, en matière de fermeture hebdomadaire des établissements de commerce²³) ou des droits sociaux résultant du Préambule de 1946 (décision du 5 août 2011 en matière de repos hebdomadaire²⁴).

¹⁸ Décision n^{os} 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 13 ; 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, cons. 24 ; 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*, cons. 4 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 4 ; 2012-258 QPC précitée, cons. 6 ; 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 8.

¹⁹ Décisions n^{os} 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 24 à 36 et 2001-455 DC précitée, cons. 43 à 50.

²⁰ Décisions n^{os} 2011-126 QPC précitée, cons. 5 et 2012-280 QPC précitée, cons. 11.

²¹ Décision n^o 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 7.

²² Décision n^o 2011-139 QPC, précitée, cons. 3 à 8.

²³ Décision n^o 2010-89 QPC du 21 janvier 2011, *Société Chaud Colatine (Arrêté de fermeture hebdomadaire de l'établissement)*.

²⁴ Décision n^o 2011-157 QPC du 5 août 2011, *Société SOMODIA (Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle)*, cons. 6 à 8.

* Cinq censures et une réserve peuvent être relevées depuis la consécration en 1982 de la liberté d'entreprendre :

– dans sa décision du 7 décembre 2000 sur la loi dite SRU, le Conseil a jugé qu'« *en soumettant à une autorisation administrative tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, le législateur a apporté, en l'espèce, tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi* »²⁵ ;

– dans sa décision n° 2001-455 DC²⁶, le Conseil a censuré la définition très restrictive du licenciement pour motif économique qu'entendait poser la loi de modernisation sociale ;

– la décision n° 2010-45 QPC²⁷ a censuré pour incompétence négative au regard de la liberté d'entreprendre et de la liberté de communication l'article L. 45 du code des postes et des communications électroniques (nommage internet en « .fr »).

– dans sa décision précitée du 14 mai 2012 sur le licenciement des salariés protégés, le Conseil a jugé que, dans la mesure où la protection assurée au salarié par les dispositions contestées découlait de l'exercice d'un mandat extérieur à l'entreprise, « *ces dispositions ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, permettre au salarié protégé de se prévaloir d'une telle protection dès lors qu'il est établi qu'il n'en a pas informé son employeur au plus tard lors de l'entretien préalable au licenciement* »²⁸.

– dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, le Conseil a censuré le régime d'affiliation obligatoire des artisans à une corporation dans les départements d'Alsace-Moselle. Il a jugé que dans ces départements, « *les artisans sont immatriculés à un registre tenu par des chambres de métiers qui assurent la représentation des intérêts généraux de l'artisanat ; que la nature des activités relevant de l'artisanat ne justifie pas le maintien d'une réglementation professionnelle s'ajoutant à celle relative aux chambres de métiers et imposant à tous les chefs d'exploitations ou d'entreprises artisanales*

²⁵ Décision n° 2000-436 DC précitée, cons. 20.

²⁶ Décision n° 2001-455 DC précitée, cons. 47 à 50.

²⁷ Décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, *M. Mathieu P. (Noms de domaine Internet)*, cons. 6.

²⁸ Décision n° 2012-242 QPC précitée, cons. 10.

d'être regroupés par corporation en fonction de leur activité et soumis ainsi aux sujétions précitées »²⁹ ;

– dans sa décision n° 2013-317 QPC du 23 mai 2013, le Conseil a censuré une disposition législative qui formulait une exigence d'une quantité minimale de matériaux en bois dans les constructions nouvelles, en considérant que cette atteinte aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789, et notamment à la liberté d'entreprendre, n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi par la disposition. La réduction de la pollution atmosphérique avancée par le législateur pour justifier l'obligation ne pouvait en effet être considérée comme un intérêt dont la poursuite pouvait directement être favorisée par la disposition contestée³⁰.

2. – Application au cas d'espèce

Les dispositions contestées régissent l'activité de « véhicules motorisés de deux ou trois roues », parfois dénommés « moto taxis ». L'article L. 3123-1 impose que les entreprises exerçant cette activité disposent de « chauffeurs qualifiés et de véhicules adaptés ». Une telle orientation n'est pas susceptible d'être critiquée. Elle poursuit un objectif de protection de la sécurité des passagers. Il appartient au juge du décret d'apprécier si les modalités d'application de cet article n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour assurer cet objectif d'intérêt général. Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de ce que l'article L. 3123-1 porterait atteinte à la liberté d'entreprendre.

L'article L. 3123-2 pose une seule autre règle relative à l'exercice de cette activité, celle de l'interdiction de stationner ou de circuler sur la voie publique en quête de clients. Cette interdiction s'applique notamment à l'abord des gares et aéroports.

Cet article L. 3123-2 s'analyse comme l'un des éléments de la réglementation des transports publics particuliers (titre II du livre I^{er} de la 3^{ème} partie de la partie législative du code des transports). Les travaux parlementaires de la loi du 22 juillet 2009 soulignent qu'elle a eu pour objet de donner un cadre juridique à l'activité de transport des personnes à moto. À cet effet, le législateur a expressément entendu définir ce régime en cohérence avec la *summa divisio* existante entre, d'une part, la profession réglementée de taxi et, d'autre part, les autres régimes juridiques de transport particulier de personnes. Le législateur a voulu que l'activité de transport de personnes à moto ne constitue pas une profession réglementée proche de l'activité de taxi. Il a fait le choix d'inscrire

²⁹ Décision n° 2012-285 QPC précitée, cons. 11.

³⁰ Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*, cons. 11.

cette activité dans les régimes juridiques du transport particulier de personnes. La distinction entre ces régimes juridiques et la profession de taxi est fondée sur l'absence ou l'existence d'une autorisation de stationnement sur la voie publique.

Ainsi les taxis sont une profession réglementée qui se définit, aux termes de l'article L. 3121-1 du code des transports déjà cité, par l'autorisation de stationnement.

« Les taxis sont 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. »

Toutes les dispositions relatives à la profession d'exploitant de taxi se déclinent sur le fondement de cette « autorisation de stationnement sur la voie publique ». Ainsi l'article L. 3121-2 du même code régit la faculté de présenter un successeur à l'autorité administrative :

« Le titulaire de l'autorisation de stationnement prévue par l'article L. 3121-1 a la faculté de présenter à titre onéreux un successeur à l'autorité administrative qui a délivré celle-ci.

« Cette faculté est subordonnée à l'exploitation effective et continue de l'autorisation de stationnement pendant une durée de cinq ans à compter de sa date de délivrance.

« Toutefois, cette durée est de quinze ans dans les cas suivants (...) ».

« L'autorisation de stationnement » fonde de nombreuses autres dispositions, comme celles sur la fusion d'entreprises de taxi (article L. 3121-3), le registre des transactions de taxi (article L. 3121-4), l'absence d'indemnité en cas de délivrance de nouvelles autorisations (article L. 3121-5). Elle est aussi le fondement des taxes de stationnement dans les communes. De même encore, l'article L. 3121-11 encadre la liberté de stationnement :

« En attente de clientèle, les taxis sont tenus de stationner dans leur commune de rattachement ou dans une commune faisant partie d'un service commun de taxis comprenant leur commune de rattachement. Ils peuvent également stationner dans les communes où ils ont fait l'objet d'une réservation préalable dont les conducteurs doivent apporter la preuve en cas de contrôle. »

Ainsi, si la profession d'exploitant de taxi se définit par l'existence d'une autorisation de stationnement sur la voie publique, tous les autres régimes juridiques de transport particulier ne bénéficient pas d'une telle autorisation. Au contraire, ils sont soumis à une obligation de réservation préalable :

– Pour les motos taxis, cette obligation est fixée à l'article L. 3123-2 (ils ne peuvent « *ni stationner, ni circuler sur la voie publique en quête de clients* » puisqu'ils doivent « *justifier d'une réservation préalable* »).

– Pour les voitures de tourisme avec chauffeur, aux termes de l'article L. 231-3 du code du tourisme : « *Les voitures de tourisme avec chauffeur 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 en va de même pour les services occasionnels de transport public routier de personnes en application de l'article 34 du décret du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non-urbains de personnes.

Au total, avec les articles L. 3123-1 et L. 3123-2 relatifs aux véhicules motorisés à deux ou trois roues, le législateur n'a pas entendu remettre en cause la distinction des régimes juridiques entre, d'une part, la profession d'exploitants de taxi et, d'autre part, les autres régimes juridiques de transport particulier de personnes. Pour ces derniers, et notamment pour les véhicules motorisés à deux ou trois roues, le législateur interdit donc le stationnement sur la voie publique en quête de clients et impose la réservation préalable. Il n'en va pas de même pour les taxis soumis à un système de *numerus clausus*, un tarif réglementé et un régime d'autorisation. Ces contraintes ont pour contrepartie la possibilité de stationner et de circuler sur la voie publique en quête de clients. Remettre en cause ce seul élément du dispositif d'ensemble reviendrait à remettre en cause le dispositif d'ensemble alors même que, par exemple, les tarifs des voitures de petite remise ou des « motos taxis » sont libres.

Le Conseil constitutionnel s'interdit de substituer son appréciation à celle du législateur quant à la fixation de l'intérêt général. En l'espèce, le législateur a entendu définir, comme il le fait très classiquement en droit économique, des activités réglementées ou non. Le critère retenu pour distinguer entre ces activités est celui du stationnement sur la voie publique ou de la réservation obligatoire préalable. Ce critère aura sans doute moins d'importance à l'avenir avec le développement des réservations par Internet et par téléphone portable. Il reste opérant et se présente comme la contrepartie de contraintes particulières afférentes à l'activité réglementée de taxi.

Le Conseil constitutionnel a donc en premier lieu relevé le but d'intérêt général poursuivi. Il s'agit d'un objectif d'ordre public et « *notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique* ». Il a estimé que ne portait pas à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée une réglementation de l'activité de transport des personnes consistant à distinguer, d'une part, un régime très réglementé quant à l'accès à la profession et les tarifs (celui des taxis) mais dont l'accès à la clientèle est plus ouvert et, d'autre part, des régimes plus libéraux dans l'accès à la profession et les tarifs mais dont l'accès à la clientèle est restreint par l'exigence d'une réservation préalable (les régimes des voitures de tourisme, voitures de petite remise et transport de personnes à moto).

B – Le grief tiré de l'atteinte au principe de légalité des délits et des peines

Le requérant soutenait que les notions de « quête du client », de « réservation préalable » et de « l'abord des gares et des aérogares » étaient trop imprécises. Il invoquait à la fois l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et le principe de légalité des délits et des peines. Dans la mesure où ces dispositions contestées définissent des obligations réprimées par des peines délictuelles, le Conseil a examiné ces dispositions à l'aune du principe de légalité des délits et des peines selon lequel : « *le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis* » (cons. 16).

Le requérant invoquait comme un précédent la censure de la notion de crimes et délits incestueux par le Conseil constitutionnel. Le Conseil a en effet estimé que le législateur devait définir le degré de parenté ou d'alliance caractérisant les relations familiales incestueuses³¹.

Une telle jurisprudence n'est toutefois pas transposable. Il appartiendra certes au juge d'apprécier les situations de fait correspondant à ces qualifications, mais c'est la nature du travail du juge que de qualifier les faits qui lui sont soumis. Il n'en allait pas de même dans la QPC relative à l'inceste où le législateur renvoyait au juge le soin de définir ce qu'est la famille.

Par suite, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de l'atteinte au principe de légalité des délits et des peines au motif que « *s'il appartient aux autorités chargées de mettre en œuvre les dispositions contestées d'apprécier, sous le contrôle des juridictions compétentes, les situations de fait répondant à la*

³¹ Décision n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, *M. Claude N. (Définition des délits et crimes incestueux)*

circulation ou au stationnement "en quête de clients", aux "abords" des gares et aéro-gares et à la justification "d'une réservation préalable", ces notions ne revêtent pas un caractère équivoque et sont suffisamment précises pour garantir contre le risque d'arbitraire » (cons. 17).

Ce faisant, le Conseil a repris des précédents comparables par lesquels il avait jugé :

– « *s'il appartient aux juridictions compétentes d'apprécier les situations de fait répondant à la "négligence caractérisée" mentionnée à l'article L. 335-7-1 du code de la propriété intellectuelle, cette notion, qui ne revêt pas un caractère équivoque, est suffisamment précise pour garantir contre le risque d'arbitraire* »³², ou encore :

– « *s'il appartient aux autorités chargées de mettre en œuvre ce nouveau dispositif d'apprécier, sous le contrôle des juridictions compétentes, les situations de fait répondant aux conditions d' "habitudes de consommation dominicale" ainsi que d' "importance de la clientèle concernée" et d' "éloignement de celle-ci du périmètre", ces notions ne revêtent pas un caractère équivoque et sont suffisamment précises pour garantir contre le risque d'arbitraire* »³³.

C. – Le principe de nécessité des peines

Le grief tiré de l'atteinte au principe de nécessité des peines n'était pas soulevé par le requérant. Le Conseil constitutionnel a estimé nécessaire de le soulever d'office, comme le permet l'article 7 du règlement sur la procédure suivie devant lui pour les questions prioritaires de constitutionnalité et comme il l'a déjà fait à onze reprises³⁴.

³² Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet – HADOPI 2*, cons. 29.

³³ Décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, cons. 12.

³⁴ Décisions n°s 2012-227 QPC du 30 mars 2012, *M. Omar S. (Conditions de contestation par le procureur de la République de l'acquisition de la nationalité par mariage)*, 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, *M. Éric M. (Discipline des notaires)*, 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, *M. Éric A. (Définition du lotissement)*, 2011-152 QPC du 22 juillet 2011, *M. Claude C. (Disposition réglementaire – Incompétence)*, 2011-153 QPC du 13 juillet 2011, *M. Samir A. (Appel des ordonnances du juge d'instruction et du juge des libertés et de la détention)*, 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J. (Composition du tribunal pour enfants)*, 2011-141 QPC du 24 juin 2011, *Société Électricité de France (Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)*, 2011-126 du 13 mai 2011, *Société Système U centrale national et autre (Action du ministre contre les pratiques restrictives de concurrence)*, 2010-33 QPC du 22 septembre 2010 *Société Esso SAF (Cession gratuite de terrain)* et 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association sportive Football club de Metz (Taxe sur les salaires)*.

Le principe de nécessité des peines découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 selon lequel la loi « *ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». Dans son contrôle de l'adéquation de la sanction à l'infraction, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle restreint : il vérifie « *l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* »³⁵

Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel n'a conduit qu'à de très rares censures de dispositions dont le caractère manifestement disproportionné ne fait aucun doute. Ces censures visaient :

- l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne et fixée, en toute hypothèse, au montant des revenus divulgués³⁶ ;
- la disposition qui prévoyait que « *tout arrêté de reconduite à la frontière entraîne automatiquement une sanction d'interdiction du territoire pour une durée d'un an sans égard à la gravité du comportement ayant motivé cet arrêté, sans possibilité d'en dispenser l'intéressé ni même d'en faire varier la durée* »³⁷ ;
- le fait de qualifier d'acte terroriste le « *simple comportement d'aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière* »³⁸ ;
- le fait de réprimer, pour l'ensemble des manifestations culturelles, sportives ou commerciales, la revente proposée ou réalisée sur un réseau de communication au public en ligne pour en tirer un bénéfice³⁹.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a estimé que la peine complémentaire d'interdiction « *pour une durée de cinq ans au plus, d'entrer et de séjourner dans l'enceinte d'une ou plusieurs infrastructures aéroportuaires ou portuaires, d'une gare ferroviaire ou routière, ou de leurs dépendances, sans y avoir été préalablement autorisé par les autorités de police territorialement compétentes* », qui soumet « *l'entrée dans une telle enceinte, tant pour des motifs personnels que pour des motifs professionnels, à une autorisation*

³⁵ Décisions n^{os} 86-215 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et à la délinquance*, cons. 7 ; 2010-604 DC du 25 février 2010 *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 14.

³⁶ Dispositif anti « Canard enchaîné » censuré par la décision n^o 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 16 et 17

³⁷ Décision n^o 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et du séjour des étrangers en France*, cons. 49.

³⁸ Décision n^o 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 7 à 9.

³⁹ Décision n^o 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 43.

discrétionnaire de l'autorité de police compétente » (cons. 19) était une peine manifestement disproportionnée. Il l'a donc déclarée contraire à la Constitution.

S'agissant des effets dans le temps de cette censure, le Conseil constitutionnel a non seulement précisé qu'elle était « *applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date* » (ce qui correspond à la formulation habituelle lorsque le Conseil constitutionnel ne reporte pas dans le temps les effets d'une déclaration d'inconstitutionnalité), mais il a également jugé « *que les peines définitivement prononcées avant cette date sur le fondement de cette disposition cessent de recevoir application* » (cons. 21). Il a ainsi fait usage de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution qui lui donne compétence, lorsqu'il déclare une disposition législative contraire à la Constitution, pour fixer « *les conditions et limites dans lesquelles les effets que la dispositions a produits sont susceptibles d'être remis en cause* ».