

Décision n° 2014-422 QPC 17 octobre 2014

Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis

(Voitures de tourisme avec chauffeur)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 juillet 2014 par le Conseil d'État (décision n°s 375869 et 375896 du 23 juillet 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-Taxis, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 231-1 à L. 231-4 du code du tourisme, dans leur version issue de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Dans sa décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A.– Historique et contexte des dispositions contestées

Le secteur du transport particulier de personnes à titre onéreux par des véhicules automobiles est composé de deux marchés : le marché de la « maraude », c'est-à-dire la prise en charge spontanée sur la voie publique, et celui de la réservation préalable.

La différence entre ces deux marchés correspond, historiquement, à deux types de véhicules de transport : d'une part, la voiture de grande ou de petite remise, remise dans l'attente de l'appel d'un client et fonctionnant sur réservation préalable et, d'autre part, la voiture de place, autorisée à stationner sur les places publiques et à circuler sur la voie publique à la recherche de clients.

1. – Le marché de la maraude

Les taxis ont le monopole du marché de la maraude. En contrepartie, ils sont soumis à un régime d'autorisation administrative et à des tarifs réglementés.

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 »¹.

Depuis la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 relative à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi, complétée par le décret n° 95-935 du 17 août 1995², l'accès à la profession de taxi est subordonné à l'obtention d'un certificat de capacité professionnelle, matérialisé par la carte professionnelle. Le certificat s'obtient après une formation sanctionnée par un examen.

Les chauffeurs doivent également disposer d'une autorisation de stationnement, appelée licence. Initialement délivrée à titre gratuit par le maire ou le préfet de police à Paris, son obtention est désormais soumise à l'inscription sur une liste d'attente en mairie ou en préfecture et à un avis consultatif de la Commission des taxis et véhicules de petite remise. La loi n° 95-66 précitée a donné au titulaire d'autorisation, même délivrée gratuitement, la faculté de la céder à titre onéreux, sous condition de délai (après une durée de quinze ans d'exploitation, ramenée à cinq ans si la licence a déjà été cédée précédemment).

À ce régime 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, de même que le tarif³. Ces tarifs concernent tous les types de prise en charge du client (maraude ou réservation préalable) et dépendent ensuite de la zone de circulation, de l'horaire et des conditions de circulation.

Le nombre de taxis en France est de 55 000, dont environ 20 000 à Paris.

2. – Le marché de la réservation préalable

Contrairement au marché de la maraude, le marché de la prise en charge sur la voie publique après réservation préalable n'est pas un marché monopolistique. Sur ce marché, les taxis sont en concurrence notamment avec les VTC, mais aussi les ambulances pour le transport de personnes malades.

¹ Cet article est la codification, par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010, des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995.

² Décret n° 95-935 portant application de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 relative à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi.

³ Décret n° 87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi.

« *La généralisation du téléphone, au début des années 1970, a modifié les pratiques, apportant à l'activité de réservation un attrait nouveau. Il a profité en France aux taxis, qui se sont emparés de ce marché faute de concurrence (...). Le marché de la réservation, hors monopole donc, est ainsi devenu dominant dans l'activité des taxis* »⁴.

a) Les dispositions législatives

Les voitures « de petite remise » sont définies par l'article L. 3122-1 du code des transports 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* » (art. L. 3122-3).

Les voitures de tourisme avec chauffeur (VTC) ont succédé aux voitures dites « de grande remise ». L'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme avait créé les articles L. 231-1 à L. 231-4 du code du tourisme, applicables aux voitures de tourisme de luxe dites « de grande remise ». L'article L. 231-1 s'appliquait « *aux entreprises de remise et de tourisme, c'est-à-dire à celles qui mettent à la disposition de leur clientèle des voitures de tourisme de luxe, dites "voiture de grande remise", conduites par le propriétaire ou son préposé, suivant des conditions fixées à l'avance entre les parties* ». Il concernait les véhicules « haut de gamme », c'est-à-dire répondant à des conditions de confort spécifiques.

Le code du tourisme fixe les règles applicables à l'exploitation de VTC « *suivant des conditions fixées à l'avance entre les parties* » (art. L. 231-1 du code du tourisme). La loi du 22 juillet 2009 a ainsi procédé à la simplification du régime de transport de tourisme avec chauffeur, par la suppression du régime dit de la « grande remise » et du régime d'« exploitation des autocars de tourisme » au profit d'un régime unifié d'« exploitation de voitures de tourisme avec chauffeur ».

La loi a en particulier supprimé le régime d'autorisation qui reposait sur une licence, et qui est remplacé par un simple régime de déclaration prévu par

⁴ X. de Lesquen, concl. sous CE 23 juill. 2014, n°s 375869 et 375896, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-Taxis*.

l'article L. 231-2. L'activité est alors soumise à immatriculation renouvelée tous les trois ans. En outre, l'accès à l'activité de chauffeur de VTC ne nécessite pas la délivrance d'une carte professionnelle. Comme pour les véhicules de petite remise, les tarifs ne sont pas réglementés et les voitures ne sont pas dotées de compteurs horokilométriques. Enfin, les VTC 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* » (art. L. 231-3 du code du tourisme).

Les conditions d'application de la loi ont été fixées par les décrets n^{os} 2009-1650 et 2009-1652 du 23 décembre 2009⁵, et celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. En outre, un arrêté du 23 décembre 2009 relatif au transport par VTC est venu préciser les conditions d'aptitude requises pour les chauffeurs (stage de formation professionnelle ou diplôme), ainsi que les caractéristiques techniques auxquelles devaient répondre les véhicules exploités.

b) Les mesures réglementaires d'application

Le paragraphe I de l'article R. 231-1-1 du code du tourisme, issu du décret n^o 2013-1251 du 27 décembre 2013 relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur, dispose que la réservation préalable d'une telle voiture, prévue à l'article L. 231-3 du code de tourisme, doit respecter un délai minimal de quinze minutes entre la réservation et la prise en charge effective du client. 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 27 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 30 juillet 2013 relatif à la justification de la réservation préalable des VTC. Le paragraphe II prévoit une dérogation à ce délai pour les prestations de transport réservées par l'exploitant d'un hôtel de tourisme dit « haut de gamme » ou par l'organisateur d'un salon professionnel au sens de l'article L. 762-2 du code de commerce.

Dans son avis n^o 13-A-23 du 16 décembre 2013 concernant le projet de décret relatif à la réservation préalable des VTC, l'Autorité de la concurrence a évoqué leur positionnement sur le marché de la réservation préalable : « *Si les voitures de petite remise, toujours soumises à autorisation, sont inexistantes en région parisienne, la loi du 22 juillet 2009 précitée a considérablement assoupli le régime des ex-voitures de grande remise devenues les VTC. Contrairement à la profession de chauffeur de taxis qui fait l'objet de très fortes barrières à l'entrée, il est aujourd'hui très facile et peu coûteux de créer en France une entreprise de VTC. De plus, l'assouplissement est intervenu dans un contexte de généralisation de l'utilisation des smartphones à partir desquels les*

⁵ Décrets portant application de la loi n^o 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

consommateurs peuvent accéder à Internet via des applications. [...] En pratique, les clients téléchargent l'application d'une société de VTC et peuvent, sur leur téléphone ou leur tablette, s'assurer de la disponibilité d'une voiture, la réserver et même, grâce à la géolocalisation en temps réel, la suivre sur leur écran en l'attendant.

« Ajoutée à l'assouplissement réglementaire, la généralisation des smartphones a radicalement transformé le secteur des ex-voitures de grande remise. Auparavant cantonnées à une clientèle très étroite liée au secteur du tourisme, qui les réservaient par l'intermédiaire des hôtels de luxe, des salons professionnels ou encore des festivals, les nouvelles VTC constituent désormais une offre de transport particulier accessible à une clientèle beaucoup plus large, allant bien au-delà des seuls touristes et hommes d'affaires. En pratique, on pourrait même considérer dans une certaine mesure que les VTC, face à une demande de transport insatisfaite en région parisienne, se sont engouffrées dans le créneau qu'occupent les voitures de petite remise à Londres ou New York et qui, à Paris, restent inexistantes. ».

Cet avis n'était en outre pas favorable à l'instauration d'un délai de quinze minutes entre la réservation et la prise en charge du client, estimé contraire à la libre concurrence :

« L'Autorité estime que le délai de 15 minutes incompressibles entre la réservation et la prise en charge d'un client n'est non seulement pas nécessaire pour atteindre l'objectif affiché de protection du monopole des taxis sur le marché de la maraude mais potentiellement contraire à l'objectif d'ordre public de fluidité de la circulation qu'il dit également poursuivre.

« En outre et surtout, ce délai justifié par la protection du monopole des taxis sur le marché de la maraude aura des effets collatéraux très négatifs pour les VTC sur le marché du transport particulier de personnes à titre onéreux sur réservation préalable. Or, la réglementation n'a jamais garanti aux taxis un monopole sur ce marché où les VTC exercent la même activité qu'eux auprès des mêmes clientèles, en particulier la clientèle " affaires ". Dès lors, en imposant aux seules VTC l'obligation d'un délai de 15 minutes entre la réservation et la prise en charge d'un client, le projet de décret introduit une distorsion de concurrence qui n'est justifiée ni par la réglementation ni par un autre objectif d'intérêt général.

« L'obligation d'un tel délai aurait pour conséquence immédiate et à moyen terme de dégrader le bien-être du consommateur de VTC, en augmentant son temps d'attente moyen mais également en risquant d'entraîner une réduction de l'offre globale de VTC, ou une augmentation du prix unitaire de la course, avec

des conséquences négatives dans un secteur qui, depuis trois ans, montre un dynamisme remarquable.».

L'application du décret n° 2013-1251 précité a été suspendue en référé par le Conseil d'État : *« le moyen tiré de ce que les dispositions du décret contesté qui introduisent, pour les voitures de tourisme avec chauffeur, un délai minimal de quinze minutes entre la réservation du véhicule et la prise en charge effective du client, portent à la liberté du commerce et de l'industrie une atteinte qui n'est ni nécessaire à un objectif d'intérêt général ni proportionnée à l'atteinte d'un tel objectif est, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de ces dispositions »*⁶.

Au début de l'année 2014, on comptait 7 213 entreprises de VTC, exploitant 13 465 véhicules, dont 58 % en Île-de-France et 15 % en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

La législation relative aux voitures de tourisme avec chauffeur a été modifiée à deux reprises, postérieurement à la loi du 22 juillet 2009, par :

- la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ;
- la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur.

B. – Origine de la QPC et question posée

La chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-Taxis a introduit une requête devant le Conseil d'État tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2013-1251 du 27 décembre 2013 relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur (n° 375869) et une autre requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du même jour (n° 375896).

Le syndicat requérant estime que les VTC disposent de certains avantages par rapport aux taxis, lesquels sont soumis à de nombreuses obligations en contrepartie de leur monopole sur le marché de la maraude. Ainsi, les VTC bénéficieraient d'un régime d'exploitation soumis à des contraintes très allégées par rapport à celui régissant les taxis, alors même que l'activité économique qu'ils exercent est semblable.

Il estime notamment que le délai de quinze minutes fixé par le décret du 27 décembre 2013 est insuffisant, et que ce texte a pour conséquence de légitimer le

⁶ CE, ord. 5 février 2014, n°s 374524 et 374554.

stationnement des VTC à proximité des salons professionnels et des hôtels de luxe.

C'est à l'occasion de ce contentieux que la QPC a été transmise au Conseil constitutionnel.

Le syndicat soutenait qu'en ne prévoyant pas de délai de prise en charge des clients bénéficiant d'une réservation préalable compatible avec le respect du monopole des taxis (délai prévu par des dispositions réglementaires), le législateur n'a pas respecté les droits et libertés des chauffeurs de taxis. Le requérant estimait que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité, la liberté d'entreprendre, le droit de propriété, l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

La SAS Allocab et la Fédération Française de Transport de Personnes sur Réservation ont été admises à présenter des observations en intervention le 15 septembre 2014. Selon la fédération intervenante, en interdisant aux VTC de « stationner sur la voie publique » sans préciser que cette interdiction ne porte que sur le stationnement dans l'attente de la clientèle, les dispositions de l'article L. 231-3 du code du tourisme portent atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté d'aller et de venir.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas encore prononcé sur les dispositions de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 relatives aux VTC.

En revanche, il a déjà examiné celles des dispositions de cette loi qui réglementaient le régime l'activité des « moto-taxis ». Était particulièrement mis en cause, d'une part, l'article L. 3123-1 du code des transports qui dispose : « *Les entreprises qui mettent à la disposition de leur clientèle, pour assurer leur transport ainsi que celui de leurs bagages, des motocyclettes ou des tricycles à moteur conduits par le propriétaire ou son préposé, suivant des conditions fixées à l'avance entre les parties, doivent disposer, dans des conditions fixées par voie réglementaire, de chauffeurs qualifiés et de véhicules adaptés* » et, d'autre part, son article L. 3123-2 qui dispose : « *Les véhicules affectés à l'activité mentionnée à l'article L. 3123-1 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. ».

Dans sa décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013⁷, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

A. – Le grief tiré de la violation du principe d'égalité

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité est constante et bien connue : *« le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; que si, en règle générale, ce principe impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes »*⁸.

Dans la décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013 précitée, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la différence de régime existant entre les taxis ou les véhicules de petite remise et l'activité de transport public à motocyclette ou tricycle à moteur. Il a jugé *« 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 ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi doit être écarté »*⁹.

L'argumentation du syndicat requérant était inversée par rapport à celle que le Conseil constitutionnel avait examinée dans cette décision du 7 juin 2013. En effet, elle consistait à soutenir que les taxis et les VTC sont placés dans la même situation du fait des progrès technologiques et de l'évolution des pratiques de consommation : elle faisait valoir que les techniques de réservation préalable au moyen de dispositifs électroniques mobiles permettent de réserver une voiture avec chauffeur dans des conditions de rapidité et de simplicité qui conduisent, en pratique, à un empiétement sur l'activité pour laquelle les taxis jouissent d'un monopole. Aussi, compte tenu de la réglementation particulière à laquelle ces

⁷ Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013, *M. Mohamed T. (Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)*, cons. 1 et 2.

⁸ Voir par ex. la décision n° 2013-336 QPC du 1^{er} août 2013, *Société Natixis Asset Management (Participation des salariés aux résultats de l'entreprise dans les entreprises publiques)*, cons. 12.

⁹ Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013 précitée, cons. 11.

derniers sont seuls soumis, la possibilité d'une mise en concurrence des taxis avec les VTC porterait atteinte au principe d'égalité devant la loi.

Ainsi, les griefs du requérant consistaient non à dénoncer une différence de traitement mais à mettre en cause une absence ou une insuffisance de différence de traitement entre les taxis et les VTC sur le marché de la réservation préalable au motif que, par ailleurs, ils sont traités différemment par les règles relatives à l'accès à leur profession.

Le grief tiré de l'atteinte à l'égalité a été écarté. Le Conseil constitutionnel a tout d'abord considéré que *« le législateur a distingué, d'une part, l'activité consistant à stationner et à circuler sur la voie publique en quête de clients en vue de leur transport et, d'autre part, l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable ; que, poursuivant des objectifs d'ordre public, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique, le législateur a réservé la première activité aux taxis qui l'exercent dans un cadre réglementé particulier ; que la seconde activité peut être exercée non seulement par les taxis mais également par d'autres professions, notamment celle de voitures de tourisme avec chauffeur »*.(cons. 7)

Faisant alors application de sa jurisprudence en matière de traitement identique de personnes placées dans des situations différentes, le Conseil 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 ; que le droit reconnu par les dispositions contestées aux voitures de tourisme avec chauffeur d'exercer l'activité de transport public de personnes sur réservation préalable ne porte aucune atteinte au principe d'égalité devant la loi »* (cons. 7).

B. – Le grief tiré de violation de la liberté d'entreprendre

Le Conseil constitutionnel juge de façon constante que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 et *« 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 »*¹⁰.

Dans la décision n° 2013-318 QPC précitée, le Conseil constitutionnel a statué sur le grief de la violation portée à la liberté d'entreprendre des moto-taxis. Il a jugé : *« Considérant, d'une part, qu'en prévoyant, à l'article L. 3123-1 du code des transports, que les véhicules motorisés à deux ou trois roues affectés à*

¹⁰ Décision n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014, *M. Bertrand L. et autres (Régime de saisie des navires utilisés pour commettre des infractions en matière de pêche maritime)*, cons. 7

l'activité de transport de personnes doivent " disposer, dans des conditions fixées par voie réglementaire, de chauffeurs qualifiés et de véhicules adaptés ", le législateur a entendu qu'une réglementation assure en particulier la sécurité des passagers de ces véhicules ; qu'en elle-même, l'existence d'une telle réglementation ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre ; qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'examiner les mesures réglementaires prises à cette fin ;

« Considérant, d'autre part, que le législateur a entendu que l'activité des véhicules motorisés à deux ou trois roues ne soit soumise ni à autorisation préalable ni à déclaration, qu'elle ne soit pas contingentée, que son exercice ne soit pas soumis à un tarif réglementé et ne soit pas davantage soumis à un examen d'aptitude professionnelle mais soit ouvert à tout chauffeur qualifié ; qu'au regard de ces règles, il a entendu que les véhicules de transport à deux ou trois roues ne puissent circuler ou stationner sur la voie publique en quête de clients en vue de leur transport, cette dernière activité ne pouvant s'exercer que dans le cadre réglementé de l'activité de taxi ; qu'eu égard aux objectifs d'ordre public poursuivis, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique, les dispositions contestées apportent à la liberté d'entreprendre des restrictions qui ne sont pas manifestement disproportionnées »¹¹.

Dans la présente QPC, le syndicat requérant soutenait que l'absence de règle imposant, pour les VTC, le respect d'un délai suffisant entre la réservation d'une voiture et la prise en charge du client portait atteinte à la liberté d'entreprendre des taxis car était ainsi ouvert aux VTC l'accès au marché réservé aux chauffeurs de taxis.

Ce grief tendant à dénoncer comme contraire à la liberté d'entreprendre le caractère excessivement libéral de la réglementation d'une profession ne pouvait qu'être écarté par le Conseil constitutionnel, qui a jugé que *« le droit reconnu par les dispositions contestées aux voitures de tourisme avec chauffeur d'exercer l'activité de transport public de personnes sur réservation préalable ne porte aucune atteinte à la liberté d'entreprendre des taxis »* (cons. 9).

S'agissant du grief soulevé par la fédération intervenante, il se rapprochait de celui qui était avancé, dans la procédure n° 2013-318 QPC, par l'auteur de la QPC qui dénonçait les restrictions apportées aux conditions d'exercice de la profession de moto taxi.

¹¹ Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013 précitée, cons. 13 et 14.

Dans sa décision du 17 octobre 2014 commentée, le Conseil constitutionnel a repris la même analyse que dans cette décision n° 2013-318 QPC en jugeant « *qu'en réservant aux taxis le droit de stationner et de circuler sur la voie publique " en quête de clients ", le législateur n'a pas porté à la liberté d'entreprendre ou à la liberté d'aller et de venir des voitures de tourisme avec chauffeur une atteinte disproportionnée au regard des objectifs d'ordre public poursuivis* » (cons. 10).

C. – Le grief tiré de la violation du droit de propriété

La jurisprudence du Conseil constitutionnel distingue la privation du droit de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et l'atteinte aux conditions d'exercice de ce droit, qui s'apprécie au regard de la protection reconnue par son article 2¹². Dans le premier cas, la privation ne peut intervenir que « *lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Dans le second cas, le Conseil examine principalement si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est proportionnée aux buts d'intérêt général poursuivis¹³. À cette occasion, le Conseil constitutionnel peut être conduit à constater que les atteintes au droit de propriété en dénaturent le sens et la portée à raison de leur gravité.

Le syndicat requérant invoquait l'insuffisante protection du monopole des taxis, qui porterait atteinte au caractère patrimonial du droit de présentation de son successeur par le titulaire d'une licence de taxi et méconnaîtrait le droit de propriété.

Il s'agissait d'un grief « en tant que ne pas » : les règles applicables aux VTC étaient critiquées en tant qu'elles n'interdisaient pas à ces derniers d'empiéter sur le champ de compétence des taxis.

En l'espèce, le grief manquait en fait car les dispositions contestées n'autorisent pas les VTC àempiéter sur le monopole des taxis (stationnement et circulation sur la voie publique en quête de clients). Le Conseil l'a donc écarté pour ce motif « *en tout état de cause* », soulignant ainsi qu'il ne se prononçait pas sur la question de savoir si, et dans quelles conditions, la restriction du champ d'un monopole professionnel est de nature à porter atteinte à une exigence constitutionnelle (cons. 11).

¹² Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, *Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*, cons. 9 ; décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC KIMBERLY CLARK (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 5.

¹³ Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 22.

D. – Le grief tiré de la violation de l’objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l’ordre public

Le Conseil juge de manière constante que la sauvegarde de l’ordre public constitue un objectif à valeur constitutionnelle (OVC) dont il appartient au législateur de décider des modalités de mise en œuvre¹⁴.

Toutefois, s’il ne s’est pas prononcé de manière générale sur l’inclusion des OVC dans le champ des droits et libertés que la Constitution garantit au sens de l’article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a, à ce jour, estimé que la méconnaissance d’un OVC ne pouvait en elle-même être invoquée à l’appui d’un QPC s’agissant :

- de l’OVC d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi¹⁵.
- de l’OVC de bonne administration de la justice¹⁶.

Dans sa décision commentée, le Conseil a jugé de même s’agissant de l’OVC de sauvegarde de l’ordre public (cons. 12).

E. – Le grief tiré de la violation de l’article 1^{er} de la Charte de l’environnement

La portée normative de la Charte de l’environnement a été solennellement confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision « OGM » du 19 juin 2008. Le Conseil a jugé que les dispositions de l’article 5 relatif au principe de précaution, « *comme l’ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l’environnement, ont valeur constitutionnelle ; qu’elles s’imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* »¹⁷.

¹⁴ Décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d’entrée des étrangers en France*, cons. 12.

¹⁵ Décisions n°s 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre – (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 5, et 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. – (Obligation d’affiliation à une corporation d’artisans en Alsace-Moselle)*, cons.5.

¹⁶ Décisions n°s 2010-77 QPC du 10 décembre 2010, *Mme Barta Z. (Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité)*, cons. 3, et 2013-356 QPC du 29 novembre 2013, *M. Christophe D. (Prorogation de compétence de la cour d’assises des mineurs en cas de connexité ou d’indivisibilité)*, cons. 3.

¹⁷ Décision n° 2008-564 DC, du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18. Voir aussi décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 36 à 38, au sujet de l’article 6 de la Charte de l’environnement (promotion du développement durable et conciliation de la protection de l’environnement avec le développement économique et le progrès social) ; décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, cons. 22 à 26, également à propos de l’article 6 de la Charte.

L'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dispose : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.* ». Selon l'exposé des motifs du projet à l'origine de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, la notion d'« *environnement équilibré recouvre le maintien de la biodiversité et de l'équilibre des espaces et des milieux naturels, le bon fonctionnement des écosystèmes et un faible niveau de pollution* »¹⁸.

Dans sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011 le Conseil a reconnu à l'article 1^{er} de la Charte une portée normative en lien avec l'article 2 pour dégager l'existence d'une obligation de « *vigilance environnementale* ». Le respect de ces deux articles s'impose à l'ensemble des personnes et pas seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif. Chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité. Le législateur est compétent pour définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée contre le pollueur sur le fondement de cette obligation de vigilance, mais la loi ne saurait restreindre excessivement ce droit d'agir¹⁹.

De même, dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014 le Conseil constitutionnel a confirmé que les quatre premiers articles de la Charte étaient invocables à l'appui d'une QPC, mais il a estimé en l'espèce que le grief tiré de leur violation était inopérant dans la mesure où l'arrachage de végétaux en application des dispositions du code civil réglementant les plantations en limite de propriétés privée était insusceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement²⁰.

Dans la présente QPC, le requérant soutenait que l'insuffisant encadrement de l'activité des VTC portait atteinte au droit à la protection de l'environnement en ce qu'il contrevenait à l'objectif de préservation de la fluidité du trafic.

Tout en jugeant que la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement peut être invoquée à l'appui d'une QPC, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions contestées ne portaient aucune atteinte aux exigences qui résultent de cet article (cons. 13).

¹⁸ Projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, n° 992, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2003.

¹⁹ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*, cons. 5.

²⁰ Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 7 à 9.