



HAL
open science

Les paradoxes de “ l’ubérisation ” du transport public routier collectif de moins de dix personnes

Sébastien Brameret

► **To cite this version:**

Sébastien Brameret. Les paradoxes de “ l’ubérisation ” du transport public routier collectif de moins de dix personnes. *Revue Lamy de la Concurrence*, 2017, 61, pp.39-45. hal-01997511

HAL Id: hal-01997511

<https://hal.science/hal-01997511>

Submitted on 29 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les paradoxes de « l'ubérisation » du transport public routier collectif de moins de dix personnes

Version de travail, publication : RLC, 2017, n° 61

Sébastien BRAMERET

Maître de conférences
Univ. Grenoble Alpes, CRJ, F-38000 Grenoble,

La libéralisation d'une partie d'un secteur économique traditionnellement très réglementé peut avoir des répercussions inattendues. L'ouverture à la concurrence du transport public routier collectif de personnes avec un véhicule de moins de dix places a profondément déséquilibré les conditions d'exercice de la profession de taxi, contraignant les autorités publiques à multiplier leurs interventions pour tenter d'apaiser les tensions liées à « l'ubérisation » de la profession.

Taxis, véhicules de transport avec chauffeur (ex-véhicules de tourisme avec chauffeur), capacitaire LOTI, covoiturage : le secteur du transport public particulier de voyageurs « effectué à titre onéreux avec des véhicules de moins de dix places »¹ a connu des mutations structurelles fulgurantes, créant des tensions de plus en plus importantes entre les différentes catégories d'opérateurs (professionnels ou non) exerçant leurs activités dans des conditions de concurrence plus ou moins directe. Le point d'orgue de ces tensions a été la série de grèves des taxis, en 2016, pour dénoncer « l'ubérisation » de leur profession et le développement d'une concurrence farouche de nouvelles formes de transport, grâce à l'essor d'entreprises telle qu'Uber, Allocab ou encore LeCab.

Historiquement, l'activité de transport public particulier est principalement exercée suivant deux modèles différents, mais complémentaires. Une distinction s'opère dès le XVII^e siècle entre, d'une part, les fiacres ou voitures dites *de place*, autorisés à marauder ou à stationner sur la voie publique en quête de clientèle et, d'autre part, les voitures dites *de petite ou de grande remise* (en fonction de la qualité des véhicules et de leurs clients), remisés dans des garages spécifiques en attendant leurs passagers². Dès cette époque, les deux types d'activités bénéficient d'un régime distinct, très protecteur et réglementé pour les voitures de place³, assez souple et libéral pour les voitures de remise⁴. Progressivement, la profession de taxi est devenue l'une des plus encadrées en France : les taxis sont définis juridiquement comme « des véhicules automobiles comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum (...) 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 »⁵. Pour accéder à la profession, il faut obtenir un certificat de capacité professionnelle, puis une carte professionnelle qui précise le(s) département(s) dans lesquels l'exercice de l'activité est autorisé. Par ailleurs, les

¹ Code transp., art. L. 3120-1. Par opposition au public collectif (code transp., art. L. 3111 et s.).

² Il en est ainsi des « Grande remise » et « Petite remise » du Château de Versailles.

³ Ci-après désignés par le terme générique de taxi.

⁴ Ainsi, le nombre des voitures de place est limité et leurs tarifs sont soumis à quotas, tandis que les voitures de remise exercent leur activité suivant une plus concurrence plus forte.

⁵ Code transp., art. L. 3121-1.

professionnels doivent être titulaires d'une autorisation de stationnement sur la voie publique en attente de clientèle, délivrée gratuitement par les préfetures, mais soumise à un *numerus clausus*⁶. Enfin, les tarifs des taxis sont réglementés, les hausses de prix maximales sont fixées chaque année par le ministre de tutelle. Des arrêtés préfectoraux fixent, dans chaque département, les différentes composantes du prix de la course (prise en charge, tarif kilométrique, tarif marche lente) en tenant compte du taux de hausse retenu annuellement. En contrepartie de l'ensemble de ces contraintes, les taxis bénéficient d'un monopole sur le marché de la maraude, définie comme l'action de circuler à vitesse réduite à la recherche de clients. Cet équilibre économique permet à l'État de limiter (pour des motifs de police administrative) le nombre de licences – et donc de véhicules en circulation – et aux taxis d'exercer leur activité en étant protégés des effets d'une concurrence trop importante. La conséquence est une forte hausse de la valeur nominale des licences (cessibles jusqu'en 2014), en particulier dans les villes où leur nombre est faible par rapport aux besoins réels de déplacement⁷.

La concurrence entre taxis et voitures de remise reste limitée jusqu'aux années 1970, pour deux raisons principales. En premier lieu, les taxis de l'époque moderne bénéficient d'un avantage concurrentiel conséquent. Le droit de marauder leur permet en effet d'aller à la rencontre des clients, alors que les voitures de remise doivent attendre que ceux-ci viennent à eux. Cet avantage tend à s'estomper avec l'essor du téléphone et de la possibilité de réserver une voiture à distance, sans avoir à se déplacer. Mais il ne disparaît pas pour autant, ne serait-ce que parce que les taxis peuvent également intervenir sur le marché de la réservation préalable. En second lieu, le pouvoir réglementaire s'est efforcé de limiter l'essor des voitures de remise, pour protéger le secteur d'activité des taxis. Cette réglementation a par exemple pris la forme d'une définition très précise de la grande remise⁸. L'État réglementaire est à son apogée, car « *peu d'administrations dans le monde se soucient d'expliquer, dans de tels détails, à des entrepreneurs privés, les goûts de leur clientèle internationale* »...⁹ Plus fondamentalement, la concurrence entre taxi et voiture de remise venait davantage de la petite que de la grande remise. Pour répondre aux inquiétudes des taxis, la loi du 3 janvier 1977 soumet l'exercice de la profession de voiturier de petite remise à l'obtention d'une autorisation, incessible¹⁰, dont le ministère de l'Intérieur invite les préfets à « *ne pas étendre à l'excès le nombre (...), de façon à maintenir les fragiles équilibres avec les exploitants de taxis* »¹¹. Sous l'effet de cette politique de restriction¹², le nombre des professionnels a été ramené à 2090 pour l'ensemble du territoire en 2008, entraînant une

⁶ L'attente pour la l'obtention d'une licence peut parfois être de plusieurs années.

⁷ Une licence de taxi parisien valait aux alentours de 230.000€ en 2012-2013 (Meunier (F), « Uber et la chute du prix des licences de taxi », *Telos-eu.com*, 4 janvier 2017).

⁸ Un décret du 15 juillet 1955 précise ainsi que les véhicules de grande remise sont « *des voitures de tourisme de luxe (...) conduites par le propriétaire ou son préposé, suivant des conditions fixées à l'avance entre les parties* » et que, d'un point de vue technique, elles « *doivent être d'un type récent et offrir aux passagers les conditions de confort et les aménagements intérieurs, la puissance et la rapidité réclamés par la clientèle internationale* » (D., n° 55-961, *relatif à l'exploitation des entreprises de remise et de tourisme*). L'arrêté du 7 septembre 1990 le complète en précisant les caractéristiques techniques de ces voitures : « *quatre portes et cinq places minimum, puissance fiscale de 9 CV au moins pour les moteurs à essence et de 6 CV au moins pour les moteurs Diesel, une longueur minimale hors tout de 4,50 mètres et une largeur minimale hors tout de 1,70 mètre* » (A. *relatif aux conditions d'exercice de la profession d'entrepreneur de remise et de tourisme*, TOUR9003607A).

⁹ Darbéra (R), « La drôle d'histoire des voitures de tourisme avec chauffeur », *Transports, Editions techniques et économiques*, 2012, p. 27.

¹⁰ L., 3 janv. 1977, n° 77-6, *relative à l'exploitation des voitures dites de "petite remise"*.

¹¹ Circ., 16 juin 1993, NOR/INT/D/93/00143/C, confirmée par Circ., 22 sept. 2000, NOR/INT/D/00/00220/C.

¹² D. Broussolles relève ainsi que le ministère ne délivre progressivement plus d'autorisation (*in Transports routiers de personnes. Taxis. Voitures de tourisme avec chauffeur. Covoiturage. Motos-taxis. Voitures de remise. Ambulances*, J. Cl. Adm., fasc. 275-10, n° 38)

quasi-disparition de la petite remise¹³. Les taxis, tirant profit de leur statut particulier, sont alors les principaux acteurs du secteur.

L'assouplissement de la législation, accompagnée d'un développement conséquent des technologies de la communication, ont fortement remis en cause la prédominance des taxis sur le marché du transport public particulier de moins de dix personnes. En particulier, deux textes ont libéralisé ce secteur d'activité, réintroduisant une concurrence qui avait quasiment disparue. D'une part, la loi du 30 décembre 1982, dite LOTI, assouplit les conditions d'exercice du transport collectif occasionnel de groupes¹⁴. Ce statut a été originellement créé pour permettre aux entreprises de transports publics collectifs – donc de plus de dix personnes – de fournir des prestations complémentaires, principalement d'ordre touristique. La loi ayant fixé le nombre minimal de personnes nécessaires pour la constitution d'un groupe à deux, les entreprises exerçant via ce statut peuvent exploiter aussi bien des bus que des voitures. D'autre part, la loi du 22 juillet 2009 a profondément libéralisé le secteur de la grande remise, en supprimant l'obligation d'autorisation administrative, remplacée par une simple déclaration de l'exercice de la profession¹⁵. Elle a engendré l'émergence d'une nouvelle catégorie de professionnels, remplaçant l'ancienne grande remise et désignés par l'acronyme de VTC – véhicule de tourisme avec chauffeur. L'essor des nouvelles technologies et en particulier de la possibilité de réserver un transporteur directement et de façon quasi instantanée via une application sur un smartphone ont entraîné un développement très conséquent de la concurrence avec l'activité de taxi dans les grandes métropoles, et surtout à Paris : en avril 2016, 17.770 taxis et environ 30.000 VTC et LOTI étaient recensés¹⁶. Cette explosion s'explique en particulier par le fait que le statut de capacitairer LOTI ou de chauffeur de VTC est beaucoup moins réglementé que celui de taxi, et n'est pas soumis à contingentement. Conséquemment, la valeur des licences de taxis s'est effondrée¹⁷, créant des tensions très vives entre ces différentes catégories de professionnels.

D'un point de vue juridique pourtant, le Conseil constitutionnel a rappelé que les taxis et les autres modes de transports publics particuliers (VTC et LOTI¹⁸) n'interviennent pas sur le même marché. Il convient ainsi de distinguer « *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* »¹⁹. Cette distinction est au fondement de la spécificité du régime des taxis : elle permet de leur réserver le monopole de la maraude en quête de clients, pour des considérations d'ordre public tenant « *notamment à la police de la circulation et du stationnement sur la voie publique* »²⁰.

¹³ Chassigneux (P), *Propositions de réformes de la profession de taxi et des autres transports particuliers de personnes par véhicules de moins de dix places*, Ministère de l'Intérieur, 2008, p. 13. Allant dans le même sens, v. Darbéra (R), « L'étranglement de la petite remise », *Transports, Editions techniques et économiques*, 2015, p. 236 et s.

¹⁴ L., 31 décembre 1982, n° 82-1153, *d'orientation des transports intérieurs*.

¹⁵ L., 22 juillet 2009, n° 2009-888, *de développement et de modernisation des services touristiques*.

¹⁶ Source : étude Facta, *Taxis et VTC dans les grandes métropoles. Le cas parisien*, avril 2016. Il fait relever que certains des VTC recensés exercent sous le double statut de VTC et de chauffeur LOTI.

¹⁷ Elle a perdu presque la moitié de sa valeur, en seulement trois ans : estimée à 230.000€ en 2012-2013, elle ne valait plus que 125.000€ en 2016 (Meunier (F), *art. préc.*).

¹⁸ Dans la suite des développements, l'acronyme de VTC fait référence aux seuls VTC, à l'exclusion des capacitaires LOTI.

¹⁹ Cons. const., 17 octobre 2014, 2014-422 QPC, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-Taxis*, *AJDA*, 2015, p. 226, note A. Haquet.

²⁰ *Id.*

Les taxis et les autres modes de transport peuvent intervenir en concurrence sur le marché dit de la réservation préalable, réputé ouvert²¹. L'une des difficultés majeures de cette décision résulte de la quasi-impossibilité pratique de mettre en œuvre une telle séparation, en raison de la performance technique des applications de réservation préalable sur smartphone. De fait, la réservation devient quasi-instantanée, le client et le chauffeur ayant la possibilité de se géolocaliser en temps réel. Confrontés à cette difficulté, les pouvoirs publics auraient pu faire le choix d'un assouplissement de la réglementation pesant sur les chauffeurs de taxi, afin de rendre leur activité plus compétitive. Au contraire, ils se sont orientés dans le sens – assez traditionnel – d'un renforcement des conditions d'exercice de l'activité de voiturier. Ce renforcement a d'abord pris la forme d'un accroissement des contraintes pesant sur les VTC. Plus paradoxalement, c'est également par le biais de nouvelles réglementations que les pouvoirs publics tentent de renforcer la compétitivité des taxis. L'accroissement de la réglementation des VTC (I) n'a pas été accompagné d'une déréglementation de la profession de taxi (II).

I. La tentation de réglementation des VTC

Après avoir largement libéralisé le secteur en 2009, les pouvoirs publics n'ont eu de cesse de recréer un cadre légal et réglementaire autour de l'exercice de la profession de VTC. Cet encadrement prend deux directions complémentaires : le renforcement du cloisonnement des marchés (A) et la professionnalisation de l'activité de chauffeur de VTC (B).

A. Le renforcement du cloisonnement des marchés

Le Conseil constitutionnel ayant validé la distinction législative opérée entre le monopole des taxis pour la maraude et le marché concurrentiel de la réservation préalable²², les pouvoirs publics ont cherché à cloisonner au maximum ces deux secteurs, pour limiter les risques de concurrence des taxis par les VTC. Ainsi, les voitures utilisées dans le cadre du marché ouvert doivent répondre à un certain nombre de caractéristiques techniques relatives tant à la dimension qu'à la puissance minimale ou à l'ancienneté maximale du véhicule²³, prolongeant l'idée de transport de luxe attachée à la grande remise²⁴. Il est par ailleurs interdit de munir le véhicule « *de tout ou partie des équipements*

²¹ La Cour de justice a également validé la différence de traitement entre taxis et VTC, en se fondant sur le droit des aides d'État : le fait de réserver les voies de bus aux seuls taxis n'est pas une aide d'État, car « *les taxis londoniens et les VTC se trouvent dans des situations factuelles et juridiques suffisamment différentes pour considérer qu'elles ne sont pas comparables et que la politique relative aux couloirs de bus ne confère donc pas un avantage économique sélectif aux taxis londoniens* » (CJUE, 14 janv. 2015, *The Queen*, à la demande de *Eventech Ltd*, point 61).

²² Cons. const., 17 octobre 2014, *déc. préc.*

²³ Code transp., art. R. 3122-6 : ces caractéristiques sont fixées par arrêté du ministre chargé des transports et de celui chargé de l'économie. L'arrêté du 26 mars 2015 (NOR: DEVT1500042A) prévoit qu'ils « *doivent être âgés de moins de six ans, sauf s'il s'agit de véhicules de collection* », qu'ils « *doivent être munis d'au moins quatre portes et avoir une longueur hors tout minimale de 4,50 mètres et une largeur hors tout minimale de 1,70 mètre* ». Enfin, « *leur moteur doit avoir une puissance nette supérieure ou égale à 84 kilowatts* ».

²⁴ Les dispositions du code du tourisme relatives aux VTC (créées par le décret du 30 juillet 2013, n° 2013-690), ont été déplacées au sein du code des transports par le décret du 30 décembre 2014 (n° 2014-1725), dans sa version issue du décret du 7 avril 2017 (n° 2017-483), applicable au 1^{er} juillet 2017. Ce déplacement a accompagné le changement – symbolique – de dénomination des VTC : la loi du 1^{er} oct. 2014 a transformé les véhicules de tourisme avec chauffeur en véhicules de transport avec chauffeur.

spéciaux définis au I de l'article R. 3121-1 de nature à créer une confusion avec un véhicule de taxi » : pas de compteur horokilométrique comparable à celui homologué pour les taxis ; pas de dispositif extérieur lumineux portant la mention « taxi » et qui s'allume en vert ou rouge en fonction de l'occupation²⁵. Par ailleurs, les voitures doivent être munies d'une « signalétique distinctive »²⁶.

Les pouvoirs publics ont également durci les conditions d'exercice de l'activité de VTC. Dans un premier temps, la question a été posée d'imposer aux VTC un délai obligatoire – dit de carence – entre la réservation d'une voiture et la prise en charge d'un client, dans le but de protéger le marché de la maraude. L'idée est de rendre la réservation préalable moins attractive, car moins réactive que le recours à un taxi en maraude. Saisie pour avis, l'Autorité de la concurrence a émis un avis défavorable, invoquant de potentielles distorsions de concurrence : d'une part les taxis n'ont jamais bénéficié d'un monopole légal sur le marché de la réservation préalable, d'autre part, l'Autorité souligne l'absence de motif d'intérêt général de la mesure, l'objectif étant clairement de protéger une catégorie de professionnels contre une autre²⁷. Un décret est malgré tout adopté le 27 décembre 2013 : il crée un délai de carence de quinze minutes entre la réservation et la prise en charge des clients par un VTC²⁸. Son existence est (bien évidemment) contestée devant le Conseil d'État, qui l'annule : il reconnaît que si le législateur a entendu distinguer l'activité de maraude de celle de la réservation préalable, il n'a par contre pas confié au pouvoir réglementaire la faculté d'encadrer les conditions d'exercice de cette activité²⁹.

Dans un second temps, la loi dite Thévenoud du 1^{er} octobre 2014³⁰, complétée par le décret du 30 décembre 2014³¹, impose le retour du véhicule, entre chaque course, « au siège de l'entreprise ou dans un lieu, hors de la chaussée, où le stationnement est autorisé » (principe du retour à la base)³². L'objectif est d'éviter que les VTC stationnent à proximité des sorties des gares et des aéroports dans l'attente d'une réservation. De plus, les VTC ont l'interdiction « d'informer un client, avant la réservation mentionnée (...), quel que soit le moyen utilisé, à la fois de la localisation et de la disponibilité d'un véhicule » (pratique désignée par l'expression de *maraude électronique*)³³ et doivent s'en tenir au marché des courses avec réservation préalable³⁴. Ces dispositions ont été globalement validées par le Conseil constitutionnel, sous la réserve notable que leur application soit étendue aux taxis lorsque ces derniers interviennent sur le marché de la réservation préalable³⁵. Par contre, le Conseil a censuré les dispositions relatives à l'interdiction faite aux VTC d'utiliser le système de la tarification

²⁵ Code transp., art. R. 3122-7.

²⁶ Code transp., art. R. 3122-8.

²⁷ Adlc, 20 dec. 2013, 13-A-23, *Avis concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des VTC*.

²⁸ D., 27 dec. 2013, n° 2013-1251, *Relatif à la réservation préalable des VTC*.

²⁹ CE, 17 déc. 2014, 374525, *SAS Allocab*.

³⁰ L., 1^{er} oct. 2014, 2014-1104, *relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur*.

³¹ D., 30 déc. 2014, *préc.*

³² Code transp., art. L. 3122-9.

³³ Code transp., art. L. 3120-2 III.

³⁴ Code transp., art. L. 3120-2 I.

³⁵ Cons. const., 22 mai 2015, 2015-468 QPC, *Sociétés Uber France SAS et Uber BV*, *Dr. adm.*, 2015, comm. 48, note M. Bazex et R. Lanneau, consid. 26.

horokilométrique, considérant que cette interdiction porte « à la liberté d'entreprendre une atteinte qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi »³⁶.

Les dispositions relatives à l'interdiction de la maraude électronique ont posé davantage de difficulté. Le Conseil constitutionnel en a validé le principe, se fondant principalement sur le fait que la mesure est justifiée par un motif d'ordre public – la police du stationnement et de la circulation sur la voie publique – et qu'elle a un caractère limité : elle s'applique à tous les concurrents intervenant sur le marché ouvert (y compris les taxis) ; elle ne s'applique qu'aux véhicules sur la voie publique et non à ceux stationnés hors de la chaussée ; elle n'empêche pas les utilisateurs d'être informés du temps d'attente du véhicule³⁷. Le Conseil d'État a, quant à lui, censuré les dispositions du décret du 30 décembre mettant en place de cette interdiction, pour des motifs procéduraux de non-respect des obligations de notifications issues du droit européen³⁸. La précipitation dans l'adoption de ces mesures d'interdiction n'est pas totalement étrangère à ce cette censure, pour un motif teinté d'un amateurisme certain³⁹.

B. La professionnalisation de l'activité de chauffeur de VTC

Sur le fondement de la loi du 1^{er} octobre 2014, le décret du 30 décembre 2014⁴⁰ crée de nouvelles contraintes pour les chauffeurs de VTC, visant à professionnaliser leur activité. Ces contraintes ont été renforcées par la loi dite Grandguillaume du 29 décembre 2016, complétée du décret du 6 avril 2017⁴¹ : détention d'une carte professionnelle⁴² obtenue après vérification de l'aptitude à exercer la profession⁴³ complétée d'un stage de formation continue tous les cinq ans⁴⁴, vérification des antécédents judiciaires du conducteur⁴⁵, inscription dans un registre des VTC⁴⁶, contrôle de l'aptitude des conducteurs – en particulier médicale⁴⁷, de leur capacité financière⁴⁸, de leur assurance⁴⁹ et surtout obligation de pouvoir justifier d'une réservation préalable⁵⁰. Des dispositions particulières sont également prévues pour les ressortissants européens souhaitant exercer

³⁶ *Id.*, consid. 20. En définitive, les VTC ont donc le droit de tarifier leurs courses suivant le système horokilométrique, mais ne peuvent pas utiliser de compteur horokilométrique assimilable à celui homologué pour les taxis.

³⁷ Cons. const., 22 mai 2015, *déc. préc.*, consid. 13.

³⁸ La directive du 22 juin 1998 impose aux États-membres d'informer la Commission européenne et les organismes de normalisation européens de toute projet de modification de normes, réglementations techniques et règles des services de la société de l'information, afin que les institutions concernées puissent donner leur avis sur les effets desdits projets (D., 98/34/CE, *prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques*).

³⁹ Le gouvernement n'a, à notre connaissance, pas notifié de nouveau projet de décret sur cette question.

⁴⁰ Loi et décret *préc.*

⁴¹ L., n° 2016-1920, *relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport particulier de personnes* ; D., n° 2017-483, *relatif aux activités de transport public particulier de personnes et actualisant diverses dispositions du code des transports*. La légalité de ce décret a été validée par le Conseil d'État, dans sa décision du 9 mars 2016 (*déc. préc.*).

⁴² Code transp., art. R. 3120-6.

⁴³ Code transp., art. L. 3120-2-1 et R. 3120-7.

⁴⁴ Code transp., art. R. 3120-8-2 et R. 3120-9.

⁴⁵ Code transp., art. R. 3120-8.

⁴⁶ Code transp., art. L. 3122-1.

⁴⁷ Code transp., art. D. 3120-5.

⁴⁸ Code transp., art. L. 3122-4 et R. 3122-1.

⁴⁹ Code transp., art. R. 3120-4.

⁵⁰ Code transp., art. R. 3120-2.

la profession sur le territoire national⁵¹. De fait, la multiplication de ces obligations conduit au rapprochement des statuts de VTC avec celui de taxi, même si ce dernier reste encore plus contraignant.

Par ailleurs, le législateur définit très strictement les conditions d'exercice de l'activité de VTC, rendues délicates dans le contexte du développement de l'économie sociale et solidaire. D'une part, la loi Grandguillaume impose désormais aux capacitaires LOTI d'exercer leur activité pour le transport d'au moins huit personnes dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants⁵². L'objectif est de limiter l'attrait de ce statut pour les VTC, qui n'hésitent pas à le cumuler avec leur statut de VTC, car son obtention est beaucoup moins réglementée. Le recours à un capacitaire LOTI doit rester marginal, en particulier dans des villes dans lesquelles il n'existe *a priori* pas de pénurie de l'offre.

D'autre part, le développement du covoiturage a pu paraître comme une nouvelle source de concurrence à l'activité de transporteur. La distinction entre l'activité de VTC et le covoiturage⁵³ est fondée sur le caractère onéreux de la première : dans le cadre d'un covoiturage, le chauffeur ne doit pas tirer profit du transport et ne peut que faire participer ses passagers aux coûts liés à celui-ci. La loi Thévenoud a tenté de mettre un terme au développement du covoiturage payant, sur le modèle développé par la société Uber-Pop. Il s'agissait, pour des particuliers, d'utiliser leur véhicule personnel pour réaliser en réalité ce qui s'apparentait à une activité de VTC : transporter des clients ayant réservé leur place via une application dédiée, moyennant le versement d'un prix allant bien au-delà de la simple participation des personnes transportées aux coûts du transport. Pour le Conseil, les prestations de transport routier de personnes effectuées à titre onéreux avec des véhicules de moins de dix places au sens de l'article L. 3120-1 du code des transports ne peuvent être pratiquées que par « *les taxis, les voitures de transport avec chauffeur, les véhicules motorisés à deux ou trois roues ainsi que les entreprises de transport routier pouvant effectuer les services occasionnels mentionnés au chapitre II du titre Ier de ce livre* »⁵⁴. Dès lors, le Conseil valide les dispositions de la loi interdisant le développement de système de covoiturage payant entre chauffeurs particuliers non professionnels et considère que la peine encourue n'est manifestement pas disproportionnée au regard de l'objectif de « *respect de la réglementation de l'activité de transport public particulier de personnes à titre onéreux* »⁵⁵.

Les VTC ont été progressivement rattrapés par l'accroissement des contraintes légales et réglementaires pesant sur l'exercice de leur activité. Après l'appel d'air provoqué par la loi du 22 juillet 2009, le temps semble être celui de la banalisation, en tout cas d'un

⁵¹ Code transp., art. R. 3120-8-1.

⁵² Code transp., art. L. 3112-2 : « *Lorsque le point de départ et le point d'arrivée d'un transport occasionnel sont dans le ressort territorial d'une même autorité organisatrice soumise à l'obligation d'établissement d'un plan de déplacements urbains en application des articles L. 1214-3 et L. 1214-9, le service occasionnel est exécuté exclusivement avec un véhicule motorisé comportant, outre le siège du conducteur, plus de huit places assises* ».

⁵³ Le covoiturage est défini comme « *l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte* » (code transp., art. L. 3132-1).

⁵⁴ Cons. const., 22 sept. 2015, 2015-484 QPC, *Société Uber France SAS (II)*, *Dr. adm.*, 2015, comm. 72, note R. Lanneau, *JCP G*, 2015, 1197, note D. Broussolles.

⁵⁵ *Id.*, consid. 10. L'article L. 3124-13 du code des transports prévoit une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 300.000€ d'amende. Pour un exemple de condamnation, v. Cass. crim., 31 Janv. 2017, n° 15-87770, *Société Uber France*.

rapprochement avec les conditions d'exercice de l'activité de taxi⁵⁶. Pour autant, l'essor de cette concurrence n'a pas réellement donné l'occasion au Parlement d'alléger les contraintes pesant sur les taxis.

II. L'introuvable déréglementation des taxis

L'un des paradoxes majeurs de l'émergence et du développement des VTC sur le marché du transport public particulier de moins de dix personnes est qu'il n'a pas donné l'occasion aux pouvoirs publics d'alléger les contraintes pesant sur les taxis. Bien au contraire, la survie de la profession semble passer par la protection du marché de la maraude (A). En parallèle, la concurrence avec les VTC sur le marché concurrentiel a été encouragée (B).

A. La protection du marché de la maraude

La loi Thévenoud a cherché à assouplir le fonctionnement du marché monopolistique, sans pour autant revenir sur les aspects fondamentaux de la réglementation des taxis. En particulier, elle a mis fin au principe de cessibilité des licences de taxis⁵⁷, qui était l'une des dernières exceptions au principe général de précarité de l'occupation du domaine public. Une fois l'épineux problème du rachat des licences en cours résolu⁵⁸, les taxis – en particulier exerçant dans les grandes villes – ne devraient plus connaître les mêmes difficultés financières pour exercer leur activité qu'à l'heure actuelle. Il n'en demeure pas moins que l'accès à la profession reste fortement contingenté, le *numerus clausus* n'ayant pas été remis en cause. Son existence est d'ailleurs sanctuarisée par le Conseil d'État, qui a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire contestant la constitutionnalité de l'obligation de détenir une licence pour exercer la profession de taxi. Pour le juge, il n'y a pas d'atteinte au principe d'égalité, au motif que si « *le législateur a entendu réserver aux seuls exploitants de taxis l'activité consistant à stationner sur des emplacements qui leur sont réservés sur la chaussée, et à circuler sur la voie publique en quête de clients en vue de leur transport* », cette limitation est fondée sur la différence existant entre les deux types de marchés et est justifiée par « *des objectifs d'ordre public, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique* »⁵⁹. Dès lors, « *les exploitants de taxis ne se trouvent pas, au regard des règles régissant leur activité, dans la même situation que les exploitants de voitures de transport avec chauffeur* »⁶⁰.

⁵⁶ Ainsi, tous les professionnels ont l'obligation d'utiliser des véhicules à faible ou très faible niveau d'émissions : le décret du 11 janvier 2017, pris sur le fondement de la loi du 17 août 2015 (L., n° 2015-992, *relative à la transition énergétique pour la croissance verte*), définit les caractéristiques techniques de ces véhicules et vise expressément les « *exploitants de taxis et exploitants de voitures de transport avec chauffeur* » (D., n° 2017-24).

⁵⁷ Code transp., art. L. 3121-1 : l'autorisation de stationnement sur la voie publique « *est incessible et a une durée de validité de cinq ans, renouvelable dans des conditions fixées par décret* ».

⁵⁸ Cela aurait supposé de la part de l'État de trouver un mécanisme de rachat ou de dédommagement des licences en cours d'exploitation, ce que l'État ne semble pas prêt à accepter (en ce sens, v. Noguellou (R), « La réglementation des taxis et des VTC », in J.-F. Videlin (dir.), *La réglementation de l'économie : persistance ou renouveau ? Éléments de réflexion*, LexisNexis, 2016, p. 68).

⁵⁹ CE, 22 mai 2015, n° 388343, *Association Taxilibre et Chambre syndicale des loueurs d'automobiles de Paris Ile-de-France*, consid. 4.

⁶⁰ *Id.*

En se fondant sur la spécificité du marché de la maraude, la loi Thevenoud⁶¹ a encouragé le développement de la maraude électronique, au profit des taxis, sur le modèle des applications de réservation des VTC. L'objectif est « *d'améliorer l'accès aux taxis par leurs clients en favorisant le développement de services innovants* », en proposant un service « *recensant les informations relatives à l'identification, à la disponibilité et à la géolocalisation des taxis* »⁶². L'Autorité de la concurrence a rendu un avis globalement positif à propos du dispositif de création du site Le.Taxi et de son application sur smartphone. Elle relève toutefois que la légalité du fonctionnement dudit service est subordonnée à la triple condition que les taxis soient volontaires pour figurer dans le registre, que l'application soit limitée au seul marché de la maraude (l'application doit garantir une étanchéité entre les offres proposées sur le marché de la maraude et celles du marché ouvert) et que l'application garantisse l'apparition de tous les taxis physiquement présents dans la zone de recherche, sans filtre (notamment au profit d'une entreprise ou d'un groupement de taxis particuliers)⁶³. Le décret du 21 mars 2016 crée le registre national de disponibilité, en reprenant les recommandations de l'Autorité⁶⁴.

Dans le même sens, le Conseil d'État a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une question portant sur l'obligation faite aux taxis d'être équipé d'un terminal de paiement électronique⁶⁵ : cette obligation, qui ne pèse que sur les taxis, ne porte pas une atteinte disproportionnée au principe d'égalité et à la liberté d'entreprendre, au regard de l'objectif de « *faciliter le règlement par les clients d'une prestation dont le montant ne peut pas être déterminé à l'avance et d'éviter les arrêts des taxis sur la voie publique causés par les clients tenus de se procurer des espèces pour le règlement de la course* »⁶⁶. Pour le juge, « *en contrepartie du monopole qui leur est conféré sur cette activité, il est loisible au législateur de soumettre les exploitants de taxis à des conditions relatives à l'exercice de cette activité de transport particulier de personnes ; que de telles conditions peuvent notamment porter sur la qualité du service rendu aux personnes transportées* »⁶⁷. L'amélioration du fonctionnement du marché peut ainsi passer...par un accroissement des contraintes légales et réglementaires pesant sur les taxis ! Il ne fait cependant pas de doute qu'un motif public est également sous-jacent : en facilitant le paiement électronique, le législateur incite à la limitation des arrêts sur la voie publique, et donc à la fluidification de la circulation, en particulier dans les voies réservées des grandes villes.

B. L'encouragement à la concurrence sur le marché ouvert

Les pouvoirs publics ont par ailleurs encouragé le développement de la concurrence des taxis sur le marché de la réservation préalable. Reprenant les recommandations de l'Autorité de la concurrence⁶⁸, le décret du 7 octobre 2015⁶⁹ crée, d'une part, un forfait

⁶¹ L., 1^{er} oct. 2014, *préc.*

⁶² Code transp., art. L. 3121-11-1.

⁶³ Adlc, 22 déc. 2015, 15-A-20, *Avis concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs au registre national de disponibilité des taxis.*

⁶⁴ D., 2016-335, *relatif au registre national de disponibilité des taxis.*

⁶⁵ Code transp., art. L. 3121-1, dans sa version issue de la loi du 1^{er} oct. 2014.

⁶⁶ CE, 22 juil. 2015, n° 388357, *Syndicat des artisans taxis de l'Essonne*, consid. 4.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ Adlc, 8 juin 2015, 15-A-07, *Avis concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs au transport public particulier de personnes.*

⁶⁹ D., 2015-1252, *relatif aux tarifs des courses de taxi.*

pour les courses entre Paris et les aéroports parisiens, pour répondre à l'inquiétude des chauffeurs de taxi qui voyaient la concurrence des VTC se développer très fortement sur ce secteur. D'autre part, le décret clarifie la tarification des courses d'approche à la suite d'une réservation, pour la rendre plus claire et acceptable par les clients⁷⁰. Le Conseil d'État a validé cet encadrement, en considérant qu'il est possible de déroger au principe de la liberté des prix de l'article L. 410-2 du code de commerce : « *la situation de monopole des taxis s'agissant de la "maraude" a pour effet de limiter la concurrence par les prix sur l'ensemble de ce secteur ; que, dès lors, en application du deuxième alinéa de l'article L. 410-2, le pouvoir réglementaire pouvait, ainsi qu'il l'a fait par le décret en Conseil d'État attaqué, déroger au principe de liberté des prix et réglementer les tarifs des courses de taxis, tant sur l'activité de "maraude" que sur celle de la réservation préalable, alors même que, sur cette dernière activité, les taxis sont en concurrence avec d'autres acteurs soumis à des règles différentes* »⁷¹. Ces nouveaux tarifs ont été déterminés par l'arrêté du 2 novembre 2015⁷².

La marge de manœuvre reconnue au législateur n'est pas absolue. Ainsi, le législateur ne peut pas interdire le cumul des activités de taxis et de voiturier sur le marché ouvert. Ainsi, le Conseil d'État a accepté de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire portant sur les dispositions de l'article L. 3121-10 du code des transports, dans sa version issue de la loi Thevenoud⁷³. Celui-ci prévoyait que l'exercice de la profession de taxi « *est incompatible avec l'exercice de l'activité de conducteur de voiture de transport avec chauffeur* »⁷⁴. Pour le Conseil constitutionnel, l'objectif de la loi est de « *lutter contre la fraude à l'activité de taxi, notamment dans le secteur du transport de malades* ». Mais les juges relèvent que « *l'incompatibilité, prévue par la seconde phrase de l'article L. 3121-10 du code des transports, qui ne concerne que les activités de conducteur de taxi et de conducteur de voiture de transport avec chauffeur, ne fait pas obstacle à un cumul entre l'activité de conducteur de taxi et l'activité de conducteur de véhicules motorisés à deux ou trois roues ou celle de conducteur d'ambulance* ». En conséquence, « *le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui n'est justifiée ni par les objectifs qu'il s'est assignés ni par aucun autre motif d'intérêt général* »⁷⁵.

En conclusion, il semble opportun de souligner les enjeux de ces évolutions. L'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché aurait pu fournir l'occasion aux pouvoirs publics d'assouplir le régime d'encadrement légal et réglementaire pesant sur les taxis. Au contraire, la libéralisation du secteur a été contrebalancée par un accroissement de la réglementation pesant à la fois sur les VTC et sur les taxis. Dans le même temps, de plus en plus de contestations du statut de VTC émergent, à l'initiative des chauffeurs eux-

⁷⁰ La course d'approche est le trajet que le taxi parcourt entre le lieu où il se situe au moment de la réservation et le lieu de la prise en charge du client. Cette course d'approche facturée au client de façon horokilométrique est mal perçue par le consommateur qui ne dispose d'aucun moyen pour en vérifier le montant.

⁷¹ CE, 5 déc., 2016, n° 395086, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs de voitures de places CGT taxis*.

⁷² A., 2 nov. 2015, *relatif aux tarifs des courses de taxi*, NOR: EINC1510556A.

⁷³ CE, 16 oct. 2015, 391859, *Société Grenoble Isère Transport S.A.R.L.*

⁷⁴ Cons. const., 16 janv. 2016, 2015-516, *Société Grenoble Isère Transport S.A.R.L.*, consid. 6.

⁷⁵ *Id.*, consid. 7.

mêmes, inquiets du manque de protections que ce statut implique⁷⁶. Il est dès lors permis de s'interroger sur l'absence d'étude de l'impact de la loi du 22 juillet 2009 ⁷⁷.

⁷⁶ Sur le volet social de la question de l'ubérisation de la société, v., not., Barthélémy (J), Vette (G), « Vers un droit de l'activité professionnelle », *D. soc.*, 2017, p. 188 et s. ; Chauchard (J-P), « Qu'est-ce qu'un travailleur indépendant ? », *D. soc.*, 2016, p. 947 et s.

⁷⁷ Mockle (D), « La réglementation intelligente : réglementer mieux ou réglementer moins ? », *RFDA*, 2015, p. 1225 et s.