

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 1601789

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FEDERATION FRANCAISE DU
TRANSPORT DE PERSONNES SUR
RESERVATION (FFTPR) et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Monique de Bouttemont
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Montreuil

(6^{ème} chambre)

M. Claude Simon
Rapporteur public

Audience du 3 octobre 2017
Lecture du 17 octobre 2017

49-04-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 7 mars et 31 octobre 2016, la Fédération Française du Transport de Personnes sur Réservation (FFTPR) et les sociétés Transdev Shuttle France, Voxtur, Transcovo, Snapcar, Allocab et Class&Co, représentées par Me de Guillenchmidt, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 29 février 2016 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a créé et réglementé l'usage d'une voie réservée sur l'autoroute A1 dans le sens province-Paris en tant qu'il exclut les véhicules de transport avec chauffeur (VTC) de l'utilisation de cette voie ;

2°) de mettre à la charge de l'État le versement à chacune de la somme de 5000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué porte à la liberté d'entreprendre et à la liberté de commerce et de l'industrie une atteinte qui n'est ni nécessaire à un objectif d'intérêt général ni proportionnée à l'atteinte de ce même objectif ;

- il méconnaît le principe d'égalité, en ce que l'exclusion des VTC du dispositif de la voie réservée n'est fondée ni sur une différence de situation en rapport avec la mesure ni par un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la mesure ;
- il est entaché d'un détournement de pouvoir, en ce qu'il a pour objet d'octroyer aux taxis un avantage concurrentiel par rapport aux VTC.

Par des mémoires en intervention, enregistrés les 24 mars et 18 novembre 2016, l'Union Nationale des Industries du Taxi (UNIT), représentée par Me Piwnica, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- elle justifie d'un intérêt au maintien de l'arrêté attaqué qui autorise les taxis à emprunter la voie réservée créée sur l'autoroute A1 ;
- l'arrêté attaqué ne porte aucune atteinte à la liberté d'entreprendre ou à la liberté du commerce et de l'industrie, ou encore aux règles de la concurrence ;
- il est proportionné, en ce qu'il ne concerne qu'une portion de 4,5 km de long, n'est appliqué qu'entre 6 heures 30 et 10 heures du lundi au vendredi et que la vitesse est limitée à 70 km/h ;
- il ne confère aucun avantage concurrentiel aux taxis, dès lors que les taxis et les VTC n'exercent pas leurs activités dans les mêmes conditions notamment en termes de fixation de tarifs.

Par un mémoire en défense enregistré le 16 septembre 2016, le préfet de la Seine-Saint-Denis conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'arrêté instaure une mesure ciblée, dans le sens province-Paris, sur une distance de 4,5 kilomètres avec un fonctionnement limitée entre 6 h 30 et 10 heures le matin cinq jours par semaine ;
- le différentiel de temps de parcours entre taxis et VTC induit par l'arrêté est négligeable, avec une réduction du temps de parcours de 3 à 4 minutes pour les usagers ne circulant pas sur la voie dédiée et 5 à 8 minutes pour les usagers de la voie dédiée ;
- l'arrêté ne méconnaît pas le principe d'égalité, dès lors que les taxis ne sont pas dans la même situation que les VTC, que la différence de traitement est justifiée par un motif d'intérêt général et que ses effets ne sont pas manifestement disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi ;
- l'arrêté ne porte pas atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie, dès lors que les nouvelles contraintes imposées aux taxis en matière de tarification forfaitaire depuis les aéroports justifient une exclusivité d'utilisation de la voie réservée, que les sociétés de VTC ont néanmoins connu un développement important et que les atteintes à la concurrence restent, en tout état de cause, limitées et proportionnées.

La clôture de l'instruction a été fixée au 28 novembre 2016 par une ordonnance du même jour.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des transports,

- le code de commerce,
- le plan de déplacements urbains d'Ile-de-France,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme de Bouttemont,
- les conclusions de M. Simon, rapporteur public,
- les observations de Me de Guillenchmidt pour les requérantes, de Mmes D. et C. pour le préfet de la Seine-Saint-Denis et de Me Piwnica pour l'UNIT.

1. Considérant que par un arrêté n° 2016-0523 en date du 29 février 2016, le préfet de la Seine-Saint-Denis a créé et réglementé l'usage d'une voie réservée d'une longueur de 4,5 kilomètres sur l'autoroute A 1 dans le sens province-Paris sur les communes de la Courneuve et de Saint-Denis ; que par la présente requête, la Fédération Française du Transport de Personnes sur Réservation (FFTPR) et les sociétés Transdev Shuttle France, Voxtur, Transcovo, Snapcar, Allocab et Class&Co demandent l'annulation de cet arrêté en tant qu'il exclut les véhicules de transport avec chauffeur (VTC) de l'usage de cette voie ;

Sur l'intervention de l'Union Nationale des Industries du Taxi (UNIT) :

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'Union Nationale des Industries du Taxi (UNIT) justifie, par son objet statutaire et son action, d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté attaqué ; qu'ainsi son intervention est recevable ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 29 février 2016 contesté : « Une voie réservée est activée sur la voie la plus à gauche de l'autoroute A1 dans le sens province-Paris, entre le PR 07+000 sur la commune de la Courneuve et le PR 02+500 sur la commune de Saint-Denis » ; qu'aux termes de l'article 3 de l'arrêté attaqué : « La voie réservée est activée les jours ouvrés du lundi au vendredi de 6 heures 30 à 10 heures par la direction des routes d'Île-de-France (DRIEA/DiRIF), sauf situation exceptionnelle » ; qu'aux termes de l'article 4 du même arrêté : « Les catégories de véhicules autorisés à circuler sur la voie réservée sont :- les véhicules assurant les services de transport public régulier de personnes, organisés en application de l'article L. 3111-14 du code des transports, - les véhicules assurant les services du réseau PAM organisés en application du I-7° de l'article L. 1241-2 du code des transports, - les taxis, au sens de l'article L. 3121-1 du code des transports » ; que l'article 5 ajoute : « La vitesse maximale autorisée sur la voie réservée est fixée à 70km/h pendant la période d'activation » ; qu'il résulte implicitement mais nécessairement des dispositions de l'article 4 de cet arrêté que les véhicules de transports avec chauffeur (VTC) ne sont pas autorisés à circuler sur cette voie réservée ;

4. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions législatives du titre II du livre premier de la troisième partie du code des transports que le législateur a distingué, d'une part, l'activité relevant du régime de la maraude 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 particulier de personnes sur réservation préalable ; que si cette seconde activité peut être exercée par les taxis et les véhicules de transport avec chauffeur, le législateur a cependant réservé la première activité aux seuls taxis, en se fondant sur des objectifs d'ordre public, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique ; que, par ailleurs, il résulte des mêmes dispositions que si l'activité de transport particulier de personnes sur réservation préalable peut être exercée par les taxis et les véhicules de transport avec chauffeur, cette activité s'exerce toutefois par les uns et les autres en application de corps de règles distincts, régissant notamment d'une manière spécifique l'accès à la profession, l'équipement des véhicules et la tarification des prestations de transport ; que le cadre réglementaire de la tarification des taxis a notamment évolué avec l'entrée en vigueur de l'arrêté du 2 novembre 2015 relatif aux tarifs des courses de taxi, qui prévoit pour les taxis la mise en place de forfait obligatoire pour les courses entre les aéroports et Paris quelle que soit l'heure et les conditions de trafic alors que les VTC peuvent fixer librement leur tarifs ; que, par suite, eu égard aux différences dans les conditions d'exercice et la nature de leur activité, les exploitants de voitures de transport avec chauffeur ne se trouvent pas, au regard des règles régissant leur activité, dans la même situation que les exploitants de taxis ; que, dès lors, la différence de traitement entre les VTC et les taxis qui, au demeurant, reste limitée aux horaires d'activation de la voie réservée dans le sens province-Paris au départ de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle et alors qu'il n'est pas contesté que 93 % des courses effectuées dans ce sens relèvent du marché de la maraude, ne peut être regardée comme méconnaissant le principe d'égalité ;

6. Considérant, ensuite, que la FFTPR et les sociétés requérantes soutiennent qu'en excluant la circulation des VTC sur la voie réservée alors que les taxis peuvent l'utiliser, l'arrêté contesté porte à la liberté d'entreprendre ainsi qu'à la liberté de commerce et de l'industrie, une atteinte qui n'est ni nécessaire ni proportionnée à un objectif d'intérêt général ;

7. Considérant que lorsque l'exercice de pouvoirs de police administrative est susceptible d'affecter des activités de production, de distribution ou de services, la circonstance que les mesures de police ont pour objectif la protection de l'ordre public ou, dans certains cas, la sauvegarde des intérêts spécifiques que l'administration a pour mission de protéger ou de garantir, n'exonère pas l'autorité investie de ces pouvoirs de police de l'obligation de prendre en compte également la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de la concurrence ; qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier la légalité de ces mesures de police administrative en recherchant si elles ont été prises compte tenu de l'ensemble de ces objectifs et de ces règles et si elles en ont fait, en les combinant, une exacte application ;

8. Considérant que le respect de la liberté du commerce et de l'industrie implique, notamment, que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

9. Considérant que pour justifier la création d'une voie réservée sur l'autoroute A1 dans le sens province-Paris entre l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle ouverte aux taxis et aux véhicules de transports collectifs, le préfet de la Seine-Saint-Denis, qui se fonde sur les conditions spécifiques d'exercice de la profession de chauffeur de taxis, sur le Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France approuvé le 19 juin 2014, sur les conditions de circulation sur l'autoroute A1 ainsi que sur les résultats de l'expérimentation d'une voie réservée

effectuée d'avril 2009 à février 2010, fait état d'impératifs d'ordre public et de motifs d'intérêts généraux afin « *d'une part, d'améliorer la fluidité du trafic routier dans le sens province-Paris et d'autre part, d'augmenter la présence de taxis à Paris aux heures de pointe* » ;

10. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier et sans que cela soit contesté que les conditions de circulation dans le sens Province-Paris sur l'autoroute A1 notamment sur la partie entre l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle et le boulevard périphérique extérieur sont difficiles en raison d'un niveau de congestion important en période de pointe le matin ; qu'après une première expérimentation menée en 2009, la mise en place d'une voie dédiée dans les conditions prévues par l'arrêté en cause s'inscrit dans le cadre d'un dispositif global permettant de combiner les effets positifs de la voie dédiée sur l'autoroute sans subir les effets négatifs sur le périphérique extérieur sur lequel est également prévue, concomitamment à l'activation du dispositif, une voie réservée permettant une insertion facilitée des véhicules ; que l'étude de trafic réalisée en janvier 2012, complétée par le retour d'expérience effectuée en 2015 après seize jours d'activation font état, sur un trajet entre 7 h et 8 h du matin, d'un gain de temps moyen pour l'ensemble des usagers de trois minutes et pour les usagers de la voie dédiée de six minutes, permettant d'assurer ainsi une amélioration du trafic et du temps de parcours sur cette portion d'autoroute en direction de Paris ;

11. Considérant, d'autre part, que l'ouverture de la voie dédiée aux taxis aux côtés des véhicules de transport collectif, a pour objectif de mettre fin au déséquilibre constaté sur le marché de la maraude entre le nombre de taxis en attente à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et le nombre de taxis circulant dans Paris le matin ; que le rapport Chassigneux de 2008 ainsi que les avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 et n° 15-A-07 du 8 juin 2015 de l'autorité de la concurrence constatent qu'eu égard aux conditions de circulation aux heures de pointe le matin en direction de Paris, les professionnels préfèrent attendre une course à l'aéroport malgré un temps d'attente pouvant atteindre deux heures plutôt que de rentrer à vide sur la capitale ; que comme il a été dit plus haut, 93 % des courses effectuées au départ de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle en direction de Paris relèvent du marché de la maraude ouverts aux seuls taxis qui peuvent stationner sur la voie publique à l'aéroport en quête de clients ; que la création de cette voie dédiée, en ce qu'elle est ouverte aux taxis, a ainsi pour objectif de favoriser le retour vers Paris des taxis inutilisés en vue de répondre aux besoins d'une clientèle intramuros ;

12. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'arrêté contesté, en ce qu'il prévoit la mise en place d'une voie réservée sur l'autoroute A1 ouverte seulement aux véhicules de transport collectif et aux taxis, répond à des motifs d'intérêts généraux tendant à assurer la fluidité du trafic routier et l'augmentation de l'offre de taxis dans Paris intramuros ;

13. Considérant que si la FFTPR et les sociétés requérantes soutiennent que les effets de l'arrêté réservant aux taxis l'usage de la voie réservée sont manifestement disproportionnés au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, il ressort des pièces du dossier et, notamment, des articles 3 et 5 de l'arrêté contesté réglementant les conditions et les modalités de la voie dédiée que, d'une part, celle-ci est mise en place uniquement dans le sens province-Paris sur le trajet entre l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle et le boulevard périphérique extérieur, sur une portion limitée de quatre kilomètres et demi sur un trajet total de vingt-et-un kilomètres ; qu'elle ne fonctionne que cinq jours par semaine, du lundi au vendredi pendant 3 h 30, le matin de 6h 30 à 10 h avec une vitesse limitée à 70 km/h ; que les constats d'huissiers établis le 18 mars 2016 avec un départ de Roissy-Charles de Gaulle, à 7 h 15 en pleine heure de pointe, font état, au moment où l'activation de la voie réservée produit le plus d'effet, d'un différentiel de dix minutes entre un VTC et un taxi empruntant la voie réservée sur un trajet estimé à quarante minutes ; que si la fédération et les sociétés requérantes font état du caractère déterminant de ce

gain de temps, elles n'apportent toutefois aucun élément établissant l'existence d'une perte de clientèle ou de chiffre d'affaires sur ce tronçon mettant en péril leur équilibre économique, alors que 93% des courses effectuées en provenance de Roissy-Charles de Gaulle relèvent du marché de la maraude réservé aux taxis ; qu'enfin, comme il a été dit au point 6, les VTC bénéficient sur ce trajet, contrairement aux taxis dont le tarif pour les courses en provenance des aéroports est fixé forfaitairement par un arrêté du 2 novembre 2015 susvisé, de conditions tarifaires libres pouvant tenir compte du temps de trajet et des conditions de trafic ; que, par suite, le préfet de la Seine-Saint-Denis n'a pas porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté de commerce et de l'industrie en permettant aux taxis de circuler sur la voie dédiée créée par l'arrêté contesté ;

14. Considérant, en dernier lieu, que le détournement de pouvoir de pouvoir allégué n'est pas établi ;

15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la FFTPR et les sociétés requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 29 février 2016 contesté ; que doivent être rejetées, par voie de conséquence, leurs conclusions au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'Union nationale des industries du taxi est admise.

Article 2 : La requête présentée par la Fédération Française du Transport de Personnes sur Réservation et les sociétés Voxtur, Transcovo, Snapcar et Transdev Shuttle France est rejetée.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération Française du Transport de Personnes sur Réservation, aux sociétés Transdev Shuttle France, Voxtur, Transcovo, Snapcar, Allocab et Class&Co, au préfet de la Seine-Saint-Denis ainsi qu'à l'Union nationale des industries du taxi.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2017, à laquelle siégeaient :

Mme Anne Seulin, président,
Mme Irlin Billandon, premier conseiller,
Mme Monique de Bouttemont, premier conseiller.

Lu en audience publique le 17 octobre 2017.

Le rapporteur,

Signé

M. de Bouttemont

Le président,

Signé

A. Seulin

Le greffier,

Signé

F. Diawara

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis, en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.