

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 21LY03805

UNION NATIONALE DES TAXIS
MAISON DES TAXIS DU RHONE

M. Bernard Gros
Rapporteur

Mme Cécile Cottier
Rapporteuse publique

Audience du 18 décembre 2023
Décision du 19 janvier 2024

14-02-01-06
49-04-01-03-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'Union Nationale des Taxis et la Maison des Taxis du Rhône ont demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du président de la métropole de Lyon du 9 janvier 2020 portant réglementation locale relative à l'exercice de la profession de taxi.

Par un jugement n° 2005792 du 28 septembre 2021, le tribunal administratif de Lyon a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et deux mémoires enregistrés respectivement les 27 novembre 2021, 25 octobre 2022 et 12 janvier 2023, l'Union Nationale des Taxis et la Maison des Taxis du Rhône, représentés par Me Serrano-Bentchich, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2005792 du 28 septembre 2021 du tribunal administratif de Lyon ;

2°) d'annuler l'arrêté du président de la métropole de Lyon du 9 janvier 2020, ensemble le rejet de leur recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de la métropole une somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Union Nationale des Taxis et la Maison des Taxis du Rhône soutiennent que :

– le président de la métropole de Lyon n'avait pas compétence pour instaurer un régime préalable d'exercice de la profession dépourvu de base légale, en imposant aux conducteurs de taxi la détention d'un permis de circuler, destiné à justifier de l'exploitation effective et continue de l'autorisation de stationnement, alors, au surplus, qu'il peut être justifié de cette exploitation par la production de la déclaration de revenus ou de l'avis d'imposition, et pour exiger, annuellement, en vue de la délivrance de ce permis, la production des pièces non nécessaires à la justification d'une telle exploitation, au surplus en empiétant sur les attributions du préfet du Rhône et sur celles de la police judiciaire ; les premiers juges auraient dû d'office relever cette incompétence ;

– l'arrêté contesté est entaché d'un vice de procédure substantiel, car le président de la métropole n'a pas tenu informé du projet de cette décision les collègues composant la commission locale des transports publics particuliers de personnes du Rhône, ni son président, privant ces collègues de la possibilité de saisir la commission et cette dernière d'émettre un avis sur un tel projet ;

– la création de l'instance métropolitaine de concertation est illégale en ce qu'elle est pérenne, rend des avis en matière disciplinaire, lesquels relèvent pourtant de la commission locale des transports publics particuliers de personnes du Rhône, et méconnaît les règles de représentativité issues du code des transports et du code du travail en ce qui concerne la désignation des représentants des organisations syndicales, moyen auquel les premiers juges ont omis de répondre ;

– la création du permis de circuler, qui constitue un nouveau régime d'autorisation préalable d'exercer, sans reposer sur aucune base légale, est erronée en droit, procède d'une méconnaissance du principe d'égalité de traitement en assujettissant les taxis de la métropole à un régime juridique spécifique, porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre ;

– les dispositions de l'article 4-3 de l'arrêté, qui sanctionnent l'utilisation frauduleuse du permis de circuler, sont également erronées en droit ; le président de la métropole, par les articles 4.2.1 et 4.2.2 de cet arrêté, a instauré une interdiction d'exercer étrangère aux dispositions du code des transports qui ne prévoient que des amendes ; les dispositions des articles 3.2.1 et 3.2.2 de l'arrêté, qui lient la compétence de l'autorité administrative, sont erronées en droit et méconnaissent les principes de proportionnalité et d'individualisation des sanctions administratives ;

– le tribunal a commis une erreur de droit et entaché son jugement de contradiction en retenant que le président de la métropole était compétent pour fixer, par l'article 6-1 de l'arrêté, les modalités relatives aux véhicules de remplacement, ce qui relève de la compétence du ministre de l'intérieur en application de l'article R. 3121-2 du code des transports ; les dispositions de cet article excluent illégalement du bénéfice du prêt les exploitants personnels titulaires d'une autorisation de stationnement incessible délivrée postérieurement au 1^{er} octobre 2014, contraints soit d'adhérer à un centre radio de plus de 50 affiliés / abonnés soit d'intégrer une organisation professionnelle comportant plus de 150 adhérents ; est également illégale l'obligation faite à ces organisations professionnelles, lorsqu'elle sollicitent un véhicule de remplacement, de communiquer un état de leurs adhérents indiquant les numéros d'autorisation de stationnement, ce qui contrevient au principe de valeur constitutionnelle de la liberté d'association.

Par des mémoires en défense enregistrés les 13 juin et 1^{er} décembre 2022, la métropole de Lyon, représentée par la SELAS Adaltys affaires publiques, agissant par Me Le Chatelier,

conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de chacune des requérantes une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La métropole de Lyon fait valoir que :

– le permis de circuler, institué par le président de la métropole sur le fondement du 7° de l'article L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales, ne constitue pas une autorisation supplémentaire ; il permet de contrôler l'exploitation effective ou continue de l'autorisation de stationnement exigée par l'article L. 3121-1-2 du code des transports, l'absence d'une telle exploitation exposant le bénéficiaire de l'autorisation à un avertissement ou à un retrait de cette autorisation ; les dispositions de l'article 4-2.1 de l'arrêté en litige qui déterminent les pièces à fournir pour la délivrance du permis de circuler, peu important que ces pièces soient identiques à celles requises pour la délivrance de la carte professionnelle par le préfet, trouvent leur fondement légal dans l'article R. 3121-6 du code des transports ; les dispositions de l'article 4-2.2 de l'arrêté en litige, relatives au contrôle de l'aspect, de l'état et des équipements obligatoires du véhicule, conditionnent la délivrance du permis de circuler, indépendamment des contraventions que peut dresser la police judiciaire en cas de contrôle routier ;

– la consultation de la commission locale des transports publics particuliers de personnes du Rhône sur le projet d'arrêté en litige, au surplus à l'initiative du préfet qui la préside, revêtait, selon l'article D. 3120-36 du code des transports, un caractère facultatif ;

– rien n'obligeait à créer de manière ponctuelle l'instance métropolitaine de concertation, qui rend des avis sur les sanctions envisagées, non par le préfet, mais par le président de la métropole, lequel en outre n'était contraint par aucun texte pour déterminer la composition et l'organisation de cette instance, de telle sorte que n'ont pas été méconnues les dispositions des articles D. 3120-38 et D. 3120-39 du code des transports ;

– l'instauration du permis de circuler, qui n'astreint pas les exploitants de taxis métropolitains à une procédure supplémentaire d'autorisation, ne génère pas de rupture irrégulière d'égalité entre exploitants, ni ne porte d'atteinte injustifiée et disproportionnée à l'exercice de l'activité d'exploitant de taxis ;

– en prévoyant, par l'article 4-3 de l'arrêté en litige, que l'utilisation frauduleuse d'un permis de circuler expose l'intéressé, conformément à l'article L. 3124-1 du code des transports, à une sanction administrative, le président de la métropole n'a pas excédé le pouvoir de sanction qu'il tient de ces dispositions et les articles 4-2.1 et 4-2.2 de l'arrêté en litige énoncent les conditions de délivrance de l'autorisation de stationnement matérialisée par le permis de circuler, sans s'analyser comme des sanctions d'interdiction d'exercer ; par les dispositions des articles 3-2.1 et 3-2.2 de l'arrêté, le président de la métropole n'a pas entendu rendre automatique le prononcé, après consultation de l'instance métropolitaine de concertation, de sanctions, dont la durée ni le caractère définitif ne sont précisés et qui, au regard des faits énoncés, ne présentent pas de caractère disproportionné ;

– aucune disposition législative ou réglementaire n'interdisait à la métropole de proposer la mise à disposition de véhicules de remplacement, au bénéfice de structures suffisamment organisées pour gérer un tel prêt, ce sans méconnaître le principe d'égalité, et sans que ce dispositif conduise à la divulgation de données personnelles.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 juin 2022, le préfet du Rhône conclut au rejet de la requête.

Le préfet renvoie la cour aux écritures en défense de la métropole en précisant que les dispositions de l'article D. 3120-36 du code des transports ne l'obligeaient pas à réunir, préalablement à la prise de l'arrêté métropolitain en litige, la commission locale des transports publics particuliers de personnes du Rhône.

L'instruction a été en dernier lieu close au 24 février 2023 par une ordonnance du 16 janvier précédent.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des transports ;
- 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 du 18 décembre 2023 :

- le rapport de M. Gros, premier conseiller ;
- les conclusions de Mme Cottier, rapporteure publique ;
- et les observations de M. Durand, vice-président de l'Union Nationale des Taxis et président de la Maison des Taxis du Rhône et celles de Me Halpern, représentant la métropole de Lyon.

Considérant ce qui suit :

1. L'Union Nationale des Taxis et la Maison des Taxis du Rhône interjettent appel du jugement du tribunal administratif de Lyon du 28 septembre 2021, qui a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté du 9 janvier 2020 par lequel le président de la métropole de Lyon a, notamment, créé une instance métropolitaine de concertation avec les taxis (article 1^{er}), créé un permis de circuler pour les conducteurs de taxis (article 4), institué un dispositif de prêt de véhicules de remplacement au profit de certains d'entre eux (paragraphe 6-1).

Sur la régularité du jugement :

2. D'une part, l'omission qu'aurait commise le tribunal administratif en ne soulevant pas d'office le moyen d'ordre public tiré de l'incompétence du président de la métropole pour instituer un permis de circuler, ressortit au bien-fondé du jugement attaqué et est, par suite, sans incidence sur sa régularité.

3. D'autre part, les requérantes, qui n'avaient pas soulevé de moyen visant la disposition du paragraphe 1-1 de l'article 1^{er} de l'arrêté en litige, désignant un représentant par organisation syndicale représentée localement pour siéger à l'instance métropolitaine de concertation, ne sont pas fondées à soutenir que le tribunal a omis de répondre à un tel moyen.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne la consultation préalable de la commission locale des transports publics particuliers de personnes du Rhône :

4. Aux termes du premier alinéa de l'article D. 3120-21 du code des transports : « *Il est créé dans chaque département une commission consultative dénommée commission locale*

des transports publics particuliers de personnes ». Selon l'article D. 3120-26 du même code, cette commission comprend trois collèges, dont l'un représentant les professionnels. Aux termes de l'article D. 3120-26 de ce code : « *A la demande de son président ou à l'initiative de l'un de ses collègues, la commission locale des transports publics particuliers, ou l'une de ses formations restreintes, rend des avis : 1° Dans chacune des matières énumérées à l'article D. 3120-22 / (...) / La commission locale peut rendre un avis sur tout acte réglementaire, ou projet d'acte réglementaire dont elle est informée par le président, dont la portée concerne le ressort géographique de la commission, notamment ceux mentionnés à l'article R. 3121-5 ou pris en application de l'article 5 du décret n° 2015-1252 du 7 octobre 2015 relatif aux tarifs des courses de taxi* ». L'article D. 3120-22 du code des transports dispose que cette commission établit un rapport annuel rendant compte de son activité et de l'évolution du secteur des transports publics particuliers de personnes dans le périmètre de son ressort géographique et pouvant émettre « *toute recommandation relative au secteur* ».

5. Ces dispositions permettaient à la commission locale des transports publics particuliers de personnes du Rhône d'émettre un avis sur le projet d'arrêté en litige, ne fût-ce qu'en raison du caractère réglementaire de cet acte. En revanche, pour utile qu'aurait été le recueil de l'avis de cette commission, ces dispositions n'imposaient pas au président de la métropole de Lyon d'informer le préfet du Rhône, qui, en application de l'article D. 3120-24 du code des transports, préside la commission, ou la commission elle-même, ou même ses collègues, du projet d'arrêté en litige. Une obligation d'information du préfet, président de la commission, ne pèse sur le président de la métropole, en vertu de l'article D. 3120-35 du code des transports, qu'en ce qui concerne les autorisations de stationnement dont, en application de l'article R. 3121-5 du même code, cette autorité territoriale fixe le nombre. Doit en conséquence être écarté le moyen tiré du vice de procédure qui repose sur une abstention du président de la métropole à avoir informé du projet d'arrêté en litige tant le président de la commission locale des transports publics particuliers de personnes du Rhône que les collègues la composant.

En ce qui concerne l'instance métropolitaine de concertation créée par l'article 1^{er} de l'arrêté en litige :

6. Il est disposé par l'article D. 3120-39 du code des transports que « *lorsqu'[il] édicte des règles locales relatives à l'exercice de la profession de taxi, (...) le président du conseil de la métropole de Lyon (...) [peut] mettre en place des instances de concertation avec les taxis, notamment pour traiter des questions disciplinaires* ». L'instance métropolitaine telle que créée par le président de la métropole, se réunit trimestriellement et « *a pour objet de traiter de l'ensemble des questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et à la réglementation de la profession* », dans son ressort géographique, notamment ce qui concerne les autorisations de stationnement. Elle se réunit « *régulièrement* » pour traiter de thématiques diverses, dont l'« *évolution de la réglementation* ».

7. D'une part, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, les dispositions visées ci-dessus de l'article D. 3120-39 du code des transports ne font pas obstacle à la mise en place, comme en l'espèce, d'une instance de concertation, non limitée temporellement, appelée à se prononcer sur les règles locales relatives à l'exercice de la profession de taxi ou d'autres questions intéressant la profession, comme les sanctions de retrait de l'autorisation de stationnement, ceci sans préjudice des compétences en la matière attribuées par l'article D. 3120-32 du code des transports aux sections spécialisées de la commission locale des transports publics particuliers de personnes du Rhône.

8. D'autre part, participent aux réunions de l'instance métropolitaine de concertation « *les représentants de la profession* », notamment « *un représentant par organisation syndicale de représentation locale* ». Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, les dispositions de l'article D. 3120-39 du code des transports n'imposaient pas au président de la métropole de déterminer cette représentation syndicale selon les dispositions de l'article D. 3120-29 du même code applicables à la désignation des membres du collège des professionnels de la commission locale des transports publics particuliers de personnes, c'est-à-dire « *en tenant compte des critères de respect des valeurs républicaines, d'indépendance, de transparence financière et d'ancienneté tels qu'ils sont définis aux articles L. 2121-1 et L. 2151-1 du code du travail et en tenant compte de l'audience qui se mesure en fonction du nombre d'adhérents* ».

En ce qui concerne le permis de circuler :

9. Aux termes de l'article L. 3121-1 code des transports : « *Les taxis sont des véhicules automobiles (...) 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* ». Selon l'article L. 3121-11 du même code, cette autorisation « *permet aux conducteurs de taxis d'arrêter leur véhicule, de le stationner ou de le faire circuler sur la voie ouverte à la circulation publique en quête de clientèle* ». En application du 7) de l'article L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales, le président du conseil de la métropole procède à la délivrance de l'autorisation, subordonnée, en vertu de l'article L. 3121-5 du code des transports, à la détention de la carte professionnelle, prévue par son article L. 3120-2-2, délivrée par le préfet de département.

10. L'article L. 3121-1-2 du code des transports dispose que le titulaire exploite personnellement l'autorisation de stationnement délivrée à partir du 1^{er} octobre 2014 et qu'il « *justifie de son exploitation effective et continue dans des conditions définies par décret* ». Aux termes de l'article R. 3121-6 de ce code : « *La condition tenant à l'exploitation effective et continue de l'autorisation de stationnement prévue au II de l'article L. 3121-1-2 est justifiée soit par la copie des déclarations de revenus, soit par la copie des avis d'imposition pour la période concernée, soit par tout autre moyen défini par un arrêté de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de stationnement* ». Aux termes de l'article L. 3124-1 du même code : « *Lorsque l'autorisation de stationnement n'est pas exploitée de façon effective ou continue, ou en cas de violation grave ou répétée par son titulaire du contenu de cette autorisation ou de la réglementation applicable à la profession, l'autorité administrative compétente pour la délivrer peut donner un avertissement au titulaire de cette autorisation de stationnement ou procéder à son retrait temporaire ou définitif* ».

11. Par l'article 3 de l'arrêté litigieux le président de la métropole de Lyon a rappelé que l'autorisation de stationnement doit être exploitée de manière continue et effective et énoncé que le permis de circuler, créé par l'article 4 du même arrêté, fait foi de cette exploitation continue et effective. Il a ensuite précisé que le titulaire d'une autorisation de stationnement s'expose à son retrait en cas de permis de circuler non « *à jour* » ou, s'agissant des autorisations délivrées, pour une durée de cinq ans, après le 1^{er} octobre 2014, « *non renouvelé dans les délais* ». Puis, par l'article 4 du même arrêté, le président de la métropole de Lyon a créé un « *permis de circuler* », défini comme étant « *la pièce principale attestant l'exploitation de l'ADS [de l'autorisation de stationnement]* » qui « *garantit le contrôle administratif du chauffeur et du véhicule* ». Un tel permis est requis pour la circulation des taxis, il est valable un an, est délivré au vu de pièces qu'énumère cet article 4. En adoptant un tel dispositif, le président de la métropole a institué une règle à caractère contraignant, excédant les pouvoirs qui lui sont

conférés par l'article R. 3121-6 du code des transports pour définir alternativement, et non exclusivement comme en l'espèce, un ou des moyens permettant au titulaire de l'autorisation de stationnement de justifier l'exploitation effective et continue de cette autorisation lorsqu'il n'a pas pu satisfaire à cette condition par la production de déclarations de revenus ou d'avis d'imposition. Enfin, si le président de la métropole partage avec le préfet le contrôle du respect par les conducteurs de taxi de la réglementation applicable à la profession, une telle mission ne suffit pas en soi à justifier l'instauration de ce permis de circuler. Il s'ensuit que doivent être annulées les dispositions des articles 3 et 4 de l'arrêté du 9 janvier 2020 en tant qu'elles concernent le permis de circuler créé par cet arrêté.

En ce qui concerne les dispositions de l'arrêté relatives aux sanctions :

12. Les dispositions des sous-paragraphes 3-2.1 et 3-2.2 incluses dans un paragraphe 3.2 « *Contrat de location-gérance* » de l'article 3 de l'arrêté en litige, prévoient certains cas de « *suspension* » et de retrait de l'autorisation de stationnement, « *après avis* » de l'instance métropolitaine de concertation. Pour maladroites et inopportunes que soient de pareilles dispositions, elles n'ont pas pour effet de lier la compétence du président de la métropole pour l'application des dispositions de l'article L. 3124-1 du code des transports citées au point 10. Le moyen tiré de ce que ces dispositions lieraient la compétence de l'autorité administrative et méconnaîtraient les principes de proportionnalité et d'individualisation des sanctions administratives doit en conséquence être écarté.

En ce qui concerne le dispositif de prêt de véhicules de remplacement institué par le paragraphe 6-1 de l'arrêté métropolitain :

13. Aux termes de l'article R. 3121-2 du code des transports, applicable à la date de l'arrêté en litige : « *En cas d'immobilisation d'origine mécanique ou de vol du véhicule ou de ses équipements spéciaux, le taxi peut être remplacé, temporairement, par un véhicule disposant des équipements énumérés à l'article R. 3121-1, selon des modalités précisées par un arrêté du ministre de l'intérieur. / L'autorisation de stationnement et la plaque portant le numéro de l'autorisation sont ceux du taxi dont le véhicule de remplacement prend le relais* ».

14. Ces dispositions, qui concernent les modalités techniques de remplacement d'un véhicule taxi par un autre véhicule, dont seules se prévaut la métropole en défense, ne peuvent pas fonder la compétence du président de la métropole pour instituer, par le paragraphe 6-1 « *véhicules de remplacement* » de l'arrêté du 9 janvier 2020 en litige, un dispositif de prêt de véhicules, qui plus est excluant de son bénéfice les titulaires de moins de dix autorisations de stationnement, non affiliés à un centre radio comportant plus de 50 affiliés ou abonnés, ni membres d'une organisation professionnelle comportant plus de 150 adhérents, et, d'autre part, contribuant, en méconnaissance du principe de la liberté d'association, à révéler l'identité des adhérents à une telle organisation professionnelle. Il s'ensuit que doivent être annulées les dispositions du paragraphe 6-1 de l'arrêté métropolitain.

15. Il résulte de ce qui précède que les requérantes sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a rejeté leur demande tendant à l'annulation des dispositions relatives au permis de circuler et au prêt de véhicules de remplacement des articles 3, 4, et 6 de l'arrêté du 9 janvier 2020 du président de la métropole de Lyon.

Sur les conclusions relatives aux frais non compris dans les dépens :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérantes, qui ne sont pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la métropole de Lyon, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la métropole de Lyon, sur le même fondement, le versement d'une somme de 750 euros à l'Union Nationale des Taxis et d'une somme de 750 euros à la Maison des Taxis du Rhône.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les dispositions des articles 3, 4 et 6 de l'arrêté du 9 janvier 2020 du président de la métropole de Lyon sont annulées en tant qu'elles concernent le permis de circuler et le prêt de véhicules de remplacement prévus par ces dispositions.

Article 2 : Le jugement du 28 septembre 2021 du tribunal administratif de Lyon est réformé en tant qu'il est contraire au présent arrêt.

Article 3 : La métropole de Lyon versera à l'Union Nationale des Taxis et à la Maison des Taxis du Rhône, chacune, une somme de 750 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de l'Union Nationale des Taxis et de la Maison des Taxis du Rhône est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à L'Union Nationale des Taxis et à la Maison des Taxis du Rhône, à la métropole de Lyon et à la préfète du Rhône.

Délibéré après l'audience du 18 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Pourny, président de chambre,
M. Stillmunkes, président assesseur,
M. Gros, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 janvier 2024.

Le rapporteur,

Le président,

B. Gros

F. Pourny

La greffière,

F. Abdillah

La République mande et ordonne à la préfète du Rhône, en ce qui la concerne, ou à tous commissaires 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.

Pour expédition,
La greffière,