Police du stationnement des taxis : étendue et partage des compétences entre le maire et le président d'EPCI

Christophe Roux

▶ **To cite this version:**

Christophe Roux. Police du stationnement des taxis : étendue et partage des compétences entre le maire et le président d'EPCI. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2014, 40, pp.comm. 2277. hal-01673427

HAL Id: hal-01673427

https://univ-lyon3.hal.science/hal-01673427

Submitted on 11 Jul 2023

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.

Police du stationnement des taxis : étendue et partage des compétences entre le maire et le président d'EPCI

JCP A 2014, n° 2277

Au carrefour de la police administrative, du droit domanial et du droit de la concurrence, la question du stationnement des taxis sur la voie publique constitue un thème riche à raison de l'importance des enjeux économiques et de l'intrication des compétences en la matière. Dans un souci de clarification, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 tente de simplifier l'état du droit, en favorisant, notamment, le transfert de cette compétence au profit des présidents d'EPCI. Méritoire dans son principe, la loi ne dissipe cependant pas tous les problèmes liés au partage des compétences. Des ambiguïtés pèsent encore sur la nature juridique de cette police mais également sur l'encadrement de l'activité des taxis, au regard des conditions de cessibilité des licences d'une part, et quant à la liberté du commerce et de l'industrie d'autre part.

Les problématiques liées à l'activité de chauffeur de taxi n'en finissent pas d'agiter l'actualité sociale, économique et juridique. Pour s'en tenir à la dernière, la période récente a surtout été marquée par l'importance des décisions sur le volet concurrentiel, puisque, tant le Conseil constitutionnel au sujet des motos-taxis (*Cons. const., 7 juin 2013, n° 2013-318 QPC : RJEP 2013, comm. 53, comm. R. Fraisse*), que le juge administratif au sujet des véhicules de tourisme avec chauffeurs (*CE, 5 févr. 2014, n° 374524 et n° 374554, SAS Allocab, Sté Voxtur et a. : JurisData n° 2014-001279 ; RJEP 2014, comm. 29, note A. Bretonneau ; JCP G 2014, act. 156, obs. D. Broussolle ; AJDA 2014, p. 661, note M. Lombard*) ont eu à se prononcer sur ces nouvelles activités libéralisant et élargissant le marché, autrefois monopolistique, de la prise en charge de voyageurs sur la voie publique. Le législateur s'est d'ailleurs très récemment saisi à nouveau de cette question, la loi du 1er octobre 2014 offrant désormais un cadre juridique clair à l'activité des voitures de tourisme avec chauffeur (VTC), notamment en encadrant leurs conditions de prise en charge de voyageurs sur la voie publique (V. *L. n° 2014-1104,1er oct. 2014 : JO 2 oct. 2014, p. 15938, spéc. art. 10 modifiant C. transports, art. L. 3120-2*). À ces menaces exogènes s'ajoutent depuis longtemps des problématiques concurrentielles endogènes (sur ce thème, V. *R. Noguellou, Les taxis, la concurrence et le droit : Dr. adm. 2014, alerte 18 ; A. Thévand, Taxis et concurrence : AJDA 2010, p. 1124*). Nul n'ignore que, en France, le nombre d'autorisations de taxis est contingenté, les tentatives de libéralisation du secteur ayant jusqu'alors échoué. Le nœud gordien réside toujours dans la problématique de la vénalité et de la cessibilité des autorisations de taxis, entérinée par la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 (V. *JCP E 1995, p. 232, n° 466, étude D. Broussolle*), phénomène symptomatique du mouvement de patrimonialisation des autorisations administratives (V. *La patrimonialité des actes administratifs, dossier : RFD adm. 2009, p. 1 ; F. Brenet, La patrimonialisation des autorisations administratives – Réalités et implications : Dr. adm. 2007, étude 14 ; L. Seurot, L'autorisation administrative, th. Lorraine, 2013*). La récente loi du 1er octobre 2014 (*préc.*) semble toutefois marquer un coup d'arrêt à ce processus puisque, aux termes de la nouvelle rédaction de l'article L. 3121-2 du Code des transports, la cessibilité des autorisations de taxis sera interdite postérieurement à la promulgation de la loi ; seules les autorisations antérieures pourront donc en faire l'objet, via la présentation d'un successeur à l'Administration (V. *infra*).En lien avec ces dernières, d'autres évolutions ont en revanche moins suscité l'attention. Il en va notamment

ainsi de la question relative à la répartition des compétences et aux pouvoirs du maire et du président d'EPCI en matière de police du stationnement des taxis que la loi MAPTAM (*L. n° 2014-58, 27 janv. 2014 : JO 28 janv. 2014 ; JCP A 2014, act. 104 ; JCP A 2014, 2044 à 2057*) a fait évoluer. Pour synthétiser, cette dernière a d'une part procédé à une clarification de la nature juridique de la police du stationnement, d'autre part amplifié les hypothèses de transferts de cette compétence au profit des présidents d'EPCI, y compris s'agissant de la délivrance des autorisations de taxis. Au-delà des novations juridiques en découlant, cette évolution témoigne en creux des permanences et mutations du droit administratif. En premier lieu, celles-ci s'inscrivent dans le dessein contemporain de rationalisation et de recomposition de l'espace territorial français, à la recherche de l'échelon administratif décentralisé le plus adapté pour l'exercice des compétences. Cette nouvelle hypothèse de transfert de compétences au profit de l'intercommunalité agit ainsi dans le prolongement de lois récentes, comme la loi ALUR faisant de la structure intercommunale l'échelon pertinent en matière de planification urbaine et de police de l'habitat (V. *ALUR : une grande loi ou une loi volumineuse ? : AJDA 2014, dossier, p. 1070 et s. ; C. Lherminier et B. Perrineau, Le nouveau régime du PLU issu de la loi ALUR : JCP A 2014, 2163 ; P. Soler-Couteaux, La loi ALUR et le PLU : la généralisation progressive de l'intercommunalité : RD imm. 2014, p. 314. V. également dossier spécial : JCP A 2014, 2255 à 2264*). En second lieu, la loi témoigne certes d'un souci louable de remise en ordre en matière de stationnement des taxis ; elle symbolise aussi la constance de certaines incohérences – ou anachronismes – propres au droit des biens publics, où l'intrication des pouvoirs de police et de gestion sur les dépendances domaniales ne s'opère pas sans heurts. Elle témoigne enfin de la persistance des difficultés à distinguer les polices spéciales de la police générale dans certaines hypothèses, la dilatation de l'ordre public général – vers « un ordre public économique » – étant par ailleurs manifeste en la matière.C'est dans ce contexte que les évolutions relatives à la police du stationnement des taxis méritent d'être considérées. Procédant à un nouveau partage des compétences en matière de police du stationnement, la loi MAPTAM clarifie par ailleurs la nature juridique de cette police et ses liens avec la police de la circulation. Éclaircie, la répartition *rationae personae* des compétences en la matière ne dissipe cependant pas, loin s'en faut, toutes les zones d'ombre. Transversale, la compétence *rationae materiae* relative au stationnement des taxis offre en revanche, à la lumière de la jurisprudence, davantage de certitudes.

1. Compétence *rationae personae*

Le maire reste, par principe, l'autorité de police compétente en matière de stationnement de taxis. Il est cependant concurrencé par le préfet dans certaines hypothèses mais surtout, et bien davantage depuis la loi MAPTAM, par le président d'EPCI.

A. - La compétence de principe du maire

Bien que pouvant être rattachée à la police générale circonscrite à l'article L. 2212-2 du CGCT, la police de la circulation et du stationnement constitue, selon la majorité de la doctrine, une police spéciale appartenant par principe au maire. Plaide en ce sens la présentation proposée par René Chapus (V. *R. Chapus, Droit administratif général, T. I., 15e éd, Montchrestien, 2001, § 924*), où le particularisme des polices spéciales résiderait dans la spécificité de leurs détenteurs, des procédures applicables ou des finalités poursuivies. C'est à cette dernière caractéristique que l'on peut relier la police du stationnement puisque, partiellement détachée de l'ordre public général, elle devra s'exercer, aux termes de l'article L. 2213-2 du CGCT, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement.

Les polices de la circulation et du stationnement sont traitées de concert au sein du CGCT, à tel point que l'exercice de la première semble englober celui de la seconde. Une décision récente va en ce sens, le juge estimant que la compétence du maire en matière de circulation implique également celle de délivrer, sur ces voies, des permis de stationnement (*CE, 9 avr. 2014, n° 366483, Domaine national de Chambord : JurisData n° 2014-006989 ; JCP A 2014, 2214 ; LPA, 13 juin 2014, n° 118, p. 6, chron. M.-C. Rouault ; RLC, 2014, n° 2599, note S. Ziani ; AJDA 2014, p. 1840, note N. Foulquier*). À cet égard, alors que, jusqu'à maintenant, le maire était seulement compétent pour réglementer la circulation à l'intérieur des agglomérations – sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation –, la nouvelle rédaction de l'article L. 2213-1 du CGCT lui accorde également cette compétence à l'extérieur des agglomérations sur le domaine public routier communal et intercommunal. Ce faisant, comme en atteste l'exposé des motifs de la loi MAPTAM, celle-ci a unifié sur le territoire communal la compétence du maire sur l'ensemble de la voirie, tout en entérinant le caractère spécial de la police de la circulation et du stationnement. L'unification n'en demeure pas moins partielle. Le préfet reste compétent pour réglementer la circulation et, le cas échéant, le stationnement, sur les routes à grande circulation, sauf à ce que cette police soit transférée aux maires dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 2213-1 du CGCT. Hors agglomération, le président du conseil général demeure compétent pour réglementer la circulation et le stationnement sur le domaine public départemental, à l'exclusion du maire (*CAA Nantes, 14 févr. 2006, n° 01NT01028, Guilain X*). Si, dans cette hypothèse, la coïncidence entre pouvoirs de gestion domaniale et pouvoirs de police reste intacte, la nouvelle rédaction, en faisant référence à la domanialité des voies pour attraire la compétence du maire hors agglomération, participe au maintien de la confusion entre ces pouvoirs. On rappellera en effet que, au titre de leur pouvoir de gestion (V. *Ch. Lavialle, L'acte de gestion domaniale, in Mélanges Franck Moderne, Dalloz, 2004, p. 265*), les personnes publiques propriétaires restent compétentes pour attribuer des permissions de voirie, lesquelles emportent, contrairement aux permis de stationnement, emprise dans le sol ou le sous-sol (*N. Foulquier, Droit administratif des biens, 2e éd., LexisNexis, 2013, § 683*). Or, aux termes de l'article 2213-6 du CGCT, le maire demeure l'autorité compétente pour délivrer les permis de stationnement sur la voie publique, que celle-ci appartienne au domaine public communal ou non. Une double dichotomie d'autorités compétentes semble donc subsister dans certaines hypothèses : d'une part, entre titulaires des pouvoirs de police et de gestion, en fonction de la nature de l'occupation privative ; d'autre part, potentiellement, entre l'autorité en charge de la police du stationnement et celle chargée de la délivrance des autorisations de stationnement.

C'est cette problématique qu'illustre à nouveau l'affaire relative à l'établissement public du domaine de Chambord (*préc.*). Parfois, en sus des pouvoirs de gestion conférés, des textes peuvent également confier à certaines autorités la police de la circulation sur ces dépendances (V. par exemple, *CAA Marseille, 10 juill. 2012, n° 10MA03898 : LPA, 2 août 2012, n° 154, p. 11, chron. S. Deliancourt*). Tel était le cas en l'espèce, où le directeur de l'EPIC se voyait attribuer la police de la circulation sur ce domaine de l'État par la loi du 23 février 2005, sous réserve des pouvoirs dévolus au maire. Un contentieux était né s'agissant de la délivrance par le maire d'un permis de stationnement situé au sein du domaine étatique de Chambord mais également à l'intérieur de l'agglomération communale. Le Conseil d'État a estimé que la police de la circulation attribuée au directeur de l'EPIC ne pouvait, en tout état de cause, faire échec à celle que le maire tire des articles L. 2213-1 et suivants du CGCT. La voirie, support du permis de stationnement, étant ouverte à la circulation publique et intégrée à l'agglomération, le maire restait seul compétent pour la délivrance de l'autorisation, *« alors même que ces voies font partie du domaine public de l'État, qu'elles ont été remises en dotation à l'établissement public et que celui-ci exerce les pouvoirs de police afférents à leur gestion »*. Transposable à l'hypothèse des autorisations de stationnement de taxis, cette jurisprudence a finalement fait l'objet d'une consécration par la loi MAPTAM intégrant un nouvel article L. 2213-33 CGCT selon lequel *« le maire, ou le préfet de police de Paris dans sa zone de compétence, peut délivrer des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi, dans les conditions prévues à l'article L. 3121-5 du Code des transports »*. Il en résulte donc

que sur le territoire communal, le maire est seul compétent pour délivrer les autorisations de stationnement de taxis sur les voies publiques, quel que soit le propriétaire des dépendances ou le titulaire de la police du stationnement. Il n'en reste pas moins quelques exceptions accordant cette compétence au préfet.

B. - La compétence résiduelle du préfet

Si l'on excepte la traditionnelle compétence préfectorale en cas de carence de l'autorité municipale (en la matière, V. *CE, 8 oct. 1954, Peulvey : Rec. CE 1954, p. 522*), le préfet dispose de la police du stationnement des taxis dans trois domaines. En premier lieu, en vertu de l'article L. 2215-1 du CGCT, il devra arrêter les règles d'un service commun de taxi constitué sur plusieurs communes et consécutif à l'accord de chacune d'entre elles. Dans cette hypothèse, l'arrêté municipal réglementant le stationnement des taxis sera sans effet juridique (*CAA Bordeaux, 28 juin 2007, n° 05BX02400, Cne Ciboure*). En second lieu, le préfet pourra rendre applicable par arrêté, sur l'ensemble des communes intéressées, les accords intervenus entre syndicats de loueurs et syndicats de conducteurs de voiture (*C. transports, art. L. 3121-7*). Cette faculté n'a cependant été utilisée qu'à Paris, Lyon (où le préfet de police est compétent) et dans le département du Calvados (V. *CAA Nantes, 8 déc. 2011, n° 09NT02816*). Dans ce cadre, et sauf latitude laissée aux maires, il est interdit à ces derniers de faire usage de leurs pouvoirs de police sur ces aspects (V. *CE, 12 janv. 1966, Ville de Lyon : RD publ. 1966, p. 627*).

Le préfet dispose enfin d'un pouvoir de police spéciale au sein des aérodromes, en vertu de l'article L. 6332-2 du Code des transports. L'article R. 213-1-5 du Code de l'aviation civile lui confère également le pouvoir de fixer par arrêté *« les conditions d'accès, de circulation et de stationnement des personnes et des véhicules dans la zone côté ville de l'aérodrome »*. Le préfet dispose à cet égard d'un pouvoir exclusif de réglementation du stationnement des taxis (V. *CAA Lyon, 18 nov. 2003, n° 00LY01199*) et de délivrance des autorisations dans ces lieux (*CE, 16 juin 1993, n° 135436, Synd. départemental des artisans du taxi du Bas-Rhin : JurisData n° 1993-043721*). Sur le fondement du décret n° 42-730 du 22 mars 1942, le préfet dispose enfin de la même compétence s'agissant des gares. Cette dérogation ne vaut cependant que sur le domaine public ferroviaire. Après quelques atermoiements (V. *CAA Nantes, 9 juill. 1998, n° 96NT02195 : Juris-Data n° 1998-050891 ; J.-F. Millet, concl. sur TA Nantes, 24 oct. 1997, Assoc. Des taxis boulois : RFD adm. 1997, p. 833*), le juge administratif a considéré que cette dérogation ne vaut pas sur les dépendances intégrées à la voirie communale (*CAA Paris, 6 juill. 2004, n° 00PA00679 ; CE, 6 juin 2001, n° 199674, Cne Vannes : JurisData n° 2001-180831 ; Rec. CE 2001, p. 256 ; RFD adm. 2001, p. 976 ; CJEG 2002, p. 19, note A. Laget-Annamayer*). Clarifiée, la distinction n'en est pas moins parfois difficile à mettre en œuvre, notamment en raison de la théorie de la domanialité globale, parfois appliquée aux aires de stationnement proches des gares (V. *CE, 5 févr. 1965, n° 57781, Sté Lyonnaise de transports : RD publ. 1965, p. 493, concl. Galmot ; GDDAB, 2013, Dalloz, n° 35, note C. Chamard-Heim*) et qui semble maintenue par le CGPPP (V. *F. Melleray, De quelques incertitudes relatives à la « théorie » de la domanialité publique globale, in Mélanges Etienne Fatôme, Dalloz, 2011, p. 321*).

C. - L'extension des compétences octroyées au président d'EPCI

C'est par touches successives que le législateur a organisé le transfert progressif des pouvoirs de police spéciale au profit des présidents d'EPCI. Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, les maires peuvent transférer, de manière facultative, leur pouvoir de police spéciale dans cinq domaines : l'assainissement, les déchets, le stationnement des gens du voyage, les manifestations culturelles et sportives et la voirie. Cette faculté restait cependant complexe dans sa mise en œuvre, les maires conservant leurs autres pouvoirs de police spéciale mais également leur pouvoir de police générale. Louable dans son principe, la loi de 2004 renforçait paradoxalement la sensation

d'émiettement et l'imbrication délicate des pouvoirs au plan pratique (V. *J.-F. Joye, Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale : AJDA 2005, p. 21*). C'est pour cette raison que la loi du 16 décembre 2010 avait procédé à une première refonte en rendant automatique – sauf opposition des maires – le transfert de compétences en matière d'assainissement, de déchets et de gens du voyage (V. *E. Lekkou, Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI : JCP A 2013, 2227*). C'est cette démarche que vient renforcer à son tour la loi MAPTAM en actant le dessaisissement automatique de la police de la circulation et du stationnement au profit du président d'EPCI, dès lors que l'établissement est en charge de la compétence voirie.

La loi MAPTAM a entendu résoudre certaines difficultés pratiques. Seulement 0,8 % des EPCI en charge de la compétence voirie s'étaient vus, en 2013, transférer les pouvoirs de police afférents là où, dans les domaines où le transfert est par principe automatique, plus de 40 % des directeurs d'EPCI disposent des pouvoirs de police corrélatifs (V. *Rapport Sénat n° 580 [R. Vandierendonck], au nom de la commission des lois, 15 mai 2013*). *De facto*, l'inversion de la logique des transferts – facultatifs puis automatiques – se révèle incitative. Cet état de fait rendait encore délicat, au plan pratique, le partage des compétences en maintenant une séparation, guère étanche pourtant (comme en matière d'entretien des voies où pouvoirs de gestion et de police sont mobilisés. V. *CE, 18 mai 1988, n° 53575, Cne de Décines-Charpieu : Rec. CE 1988, p. 194*), entre pouvoirs de gestion (transférés à l'EPCI) et pouvoirs de police (conservés par le maire). L'éclatement des pouvoirs de police était enfin spécifiquement préjudiciable s'agissant des taxis. D'une part, le fait que la délivrance des autorisations de taxis soit confiée au maire était susceptible de rompre l'équilibre concurrentiel, certains élus – de petites communes notamment – pouvant être tentés d'en attribuer plus que de raison. D'autre part, cette délivrance au niveau communal n'apparaissait pas adaptée au regard de la cohérence territoriale et économique ; la loi projetait dès lors le transfert de cette compétence *« à une structure ayant une vision globale de l'offre et de la demande des transports à l'échelle d'un territoire économiquement plus cohérent »*, à savoir l'intercommunalité (*étude d'impact du projet de loi, 9 avr. 2013, p. 63*).

La Loi MAPTAM parvient à répondre, au moins partiellement, à ces enjeux. D'une part, depuis l'unification des pouvoirs hors et au sein de l'agglomération (V. *supra*), la loi facilite le transfert de compétences au président d'EPCI, conformément à l'article L. 5211-9-2 du CGCT. Entérinant les évolutions actées par la loi du 16 décembre 2010, c'est par ailleurs l'ensemble des prérogatives en la matière qui devront être transférées, et non plus *« tout ou partie »* de celles-ci. Dès lors, et d'autre part, c'est logiquement que le président d'EPCI pourra se voir conférer également le pouvoir de délivrer les autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi. En imaginant que ces deux compétences soient transférées au président d'EPCI, c'est l'ensemble de la réglementation des taxis qui échappera donc aux maires. Le président d'EPCI délivrera les autorisations de stationnement sur l'ensemble des communes concernées, ceci indépendamment de la propriété des dépendances ou du titulaire de la police du stationnement sur certaines voies (le président du conseil général ou le préfet). Afin de pallier le déficit de cohérence antérieur, l'article L. 5211-9-2 du CGCT prévoit par ailleurs utilement que cette autorisation de stationnement pourra excéder le territoire communal et concerner ainsi l'ensemble intercommunal.

Ces évolutions laissent néanmoins une sensation d'inachevée. En premier lieu, la loi souffre de limites connues, inhérentes à l'intercommunalité. Le transfert de compétences ne pourra avoir lieu qu'en faveur des EPCI à fiscalité propre (communauté de communes, urbaine et d'agglomération) ; le transfert de la compétence voirie n'a encore rien d'automatique, puisque seule les communautés urbaines (*CGCT, art. L. 5215-20*) et les métropoles (*CGCT, art. L. 5217-2*) en sont saisies de plein droit ; cela reste une faculté dans les autres hypothèses (V *CGCT, art. L. 5214-16 et 5216-5*). En second lieu et surtout, le caractère automatique du transfert des pouvoirs de police en matière de

circulation et de stationnement constitue un faux-semblant. Les maires disposent en effet d'un délai de six mois à compter de l'élection du nouveau président d'EPCI ou à compter du transfert de compétences (de « gestion » s'agissant de la voirie) pour faire valoir leur opposition. Dans cette hypothèse, deux cas de figure se présenteront : soit le président d'EPCI renonce à l'exercice des pouvoirs de police afférents sur les seules communes ayant manifesté leur opposition ; soit, la cohésion étant brisée, il choisit de renoncer en totalité et sur l'ensemble des communes au transfert du pouvoir de police à son profit.

La loi MAPTAM pourrait donc accoucher de certaines difficultés. Le refus exprimé par certaines communes de transférer les pouvoirs de police afférents à la voirie pourrait mettre en péril l'objectif de cohérence et accentuer la dispersion des compétences. Il est encore dommageable que la police du stationnement et de la circulation et celle relative à la délivrance des autorisations de taxis soient distinguées ; la seconde est le complément naturel de la première et, là encore, faute d'accord sur ce transfert ou sur l'un d'entre eux, la cohérence souhaitée en pâtirait. De nouvelles interrogations surgissent par ailleurs puisque, selon l'article L. 5211-9-2, le transfert de la police de la circulation et du stationnement s'exercera par dérogation aux articles L. 2213-1 et suivants du CGCT. Confirmant le caractère « spécial » de la police de la circulation et du stationnement, cette rédaction marque la primauté de la police spéciale du président d'EPCI sur celle du maire ; ceci exclut donc *a priori* tout concours entre polices spéciales. La rédaction est cependant plus équivoque par la suite puisqu'il est mentionné que la police spéciale confiée au président d'EPCI sera mise en œuvre *« sans préjudice de l'article L. 2212-2 »* relatif au pouvoir de police général du maire. En toute logique, il faudrait considérer que le principe d'exclusivité de la police spéciale joue ici à plein effet. Si le président d'EPCI a fait usage de son pouvoir de police spéciale, ceci exclut l'exercice de la police générale du maire dès lors qu'en répondant aux exigences de la police spéciale, les mesures ont satisfait également l'ordre public général. Dans l'hypothèse inverse, le maire recouvrera sa compétence pour sauvegarder l'ordre public général (V. *CE, 2 juill. 1997, Bricq : Rec. CE 1997, p. 275 ; RFD adm. 1997, p. 1104*) ; il lui sera encore possible, sous réserve de nécessité, d'édicter des mesures plus rigoureuses que celles prises au titre de la police spéciale (*CE, sect., 18 déc. 1959, Sté Les films Lutétia : Rec. CE 1959, p. 693 ; GAJA, 19e éd., 2013, n° 75 ; GDJDA, 15e ed., 2010, p. 332*). Il n'en reste pas moins que la rédaction est source d'ambiguïtés : si la police de la circulation et du stationnement est en partie déliée de l'ordre public général, la jurisprudence la rattache néanmoins très régulièrement à l'article L. 2212-2 du CGCT (*CAA Nancy, 17 oct. 2011, n° 10NC01355*). Ce rattachement paraît d'autant plus logique que ce dernier article se réfère explicitement à *« la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques »*. Inutile de préciser que, sur cette base, il semble tout à fait loisible aux maires de justifier leurs réglementations relatives à la circulation et au stationnement, circonstance qui à, l'avenir, ne manquera probablement pas d'alimenter le contentieux.

2. Compétence *rationae materiae*

Par souci de clarté, on distinguera les règles relatives à la police du stationnement *stricto sensu* de celles, plus spécifiques, applicables à la délivrance des autorisations de taxis.

A. - L'encadrement du pouvoir de police en matière de stationnement

Les règles relatives au stationnement des taxis ne diffèrent guère, à première vue, de celles applicables à la police du stationnement dans son ensemble. Ces réglementations devront, comme toute mesure de police (*CE, 19 mai 1933, Benjamin : Rec. CE 1933, p. 451 ; GAJA, préc.,n° 44 ; GDJDA, préc., p. 343*), être proportionnées et ne pas prononcer d'interdiction générale et absolue (pour un exemple, V. *CE, 16 juin 1978, n° 04193, Ville de Clermont-Ferrand*). L'article L. 2213-3 du CGCT dispose quant à lui que le maire est compétent, par arrêté motivé, pour réserver des

emplacements et faciliter le stationnement de certains véhicules particuliers, dont les taxis. À cet égard, la prohibition générale du stationnement des taxis sera jugée illégale (*CE, 25 févr. 1932, Lasserre : Rec. CE 1932, p. 230*). En revanche, la suppression d'emplacements réservés, justifiée par des motifs de commodité et de sécurité de la circulation, sera validée (V. *CE, 12 nov. 1969, Caillon : Rec. CE 1969, p. 484*) ; tel ne sera pas le cas si la réglementation est animée par des finalités étrangères à l'ordre public général ou aux nécessités de la circulation (*CE, 20 févr. 1981, n° 18714, M. Billot*).

En outre, la réglementation ne devra pas porter une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie : ont ainsi été annulés les arrêtés exigeant que les taxis soient reliés à un central téléphonique unique, ceux interdisant la pratique du doublage ou encore l'exercice de la profession au-delà de 65 ans (V. respectivement *CE, 26 nov. 1993, Ville de Grenoble ; JCP G 1994, IV, p. 243, obs. M.-C. Rouault ; CE, 23 nov. 1955, Dupont : RD publ. 1956, p. 143, note M. Waline ; CE, 16 janv. 1978, Ville de Clermont-Ferrand, préc.*). Dans la lignée de la jurisprudence applicable aux occupations privatives sur le domaine public (*CE, 23 mai 2012, n° 348909, Régie autonome des transports parisiens : JurisData n° 2012-010865 ; JCP A 2012, act. 364 ; JCP A 2013, 2012 ; Dr. adm. 2012, comm. 89, note F. Brenet ; Contrats publ. n° 124/2012, p. 87, comm.* R. *Cattier ; Contrats-Marchés publ. 2012, comm. 258, note S. Ziani ; AJDA 2012, p. 1129, S. Braconnier ; AJDA 2012, p. 1146, E. Glaser ; AJCT 2012, p. 445, A.-S. Juilles ; RJEP 2012, comm. 49, M. Ubaud-Bergeron ; BJCP, 2012, n° 83, p. 291, concl. N. Boulouis*), le bénéfice de la liberté du commerce et de l'industrie tend cependant à se raréfier. Si le Conseil d'État avait par le passé censuré sur ce fondement des restrictions apportées à la circulation et au stationnement territorial des taxis (*CE, 6 juin 2001, Cne Vannes, préc. ; CE, 23 févr. 2000, n° 207250, Synd. des chauffeurs de taxi de Corrèze*), les nouveaux articles L. 3120-2 et L. 3221-11 du Code de transports issus de la loi du 1er octobre 2014 (*préc.*) confirment le principe de l'exploitation territorialement limitée. Les taxis doivent à ce titre stationner uniquement dans leur commune de rattachement, sauf à ce qu'ils aient fait l'objet d'une réservation préalable dans une autre commune. Cette dérogation est également valable lorsqu'un service commun de taxis est organisé, la jurisprudence censurant toute réglementation qui s'en écarterait (V. *CAA Lyon, 13 févr. 2007, Synd. Autonome des taxis du Puy-de-Dôme : AJDA 2007, p. 1764, concl. D. Besle*). Cette démarche vise certes à préserver l'égale concurrence entre taxis, dans la mesure où les chauffeurs des petites communes (bénéficiant aisément d'autorisations, gratuites qui plus est) seraient susceptibles de concurrencer leurs homologues installés dans des villes de plus grande taille. Il n'est pourtant aucunement certain que ces restrictions soient justifiées sous l'angle du droit de la concurrence, mais également au regard de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services (*TFUE, art. 49 à 62*), d'autant qu'aucune raison impérieuse d'intérêt général ne paraît susceptible de prospérer pour justifier cette atteinte (*TFUE, art. 52*). La loi du 1er octobre 2014 fera sur ce point figure d'occasion manquée s'agissant de la mise en conformité du droit français par rapport aux prescriptions communautaires ; le Conseil de l'Union européenne avait en effet récemment vilipendé sur ce point le système français (*Recommandation du 29 mai 2013, (COM) 2013 360 final*). On pourra voir également dans cette restriction les limites relatives à l'opposabilité du droit de la concurrence et de la liberté du commerce et de l'industrie en matière domaniale, qu'il s'agisse d'actes de gestion ou de police (*CE, sect., 26 mars 1999, n° 202260, Sté EDA : Rec. CE 1999, p. 425, concl. Stahl ; CJEG, 1999, p. 264, concl. J.-H. Stahl ; CE, 22 nov. 2000, n° 223645, Sté L&P publicité SARL : JurisData n° 2000-061381 ; Rec. CE 2000, p. 525 ; RFD adm. 2001, p. 872, concl. S. Austry. Sur ces aspects, V. Ch. Roux, Propriété publique et droit de l'Union européenne, th. Lyon 3, 2013, p. 505 et s.*).

La jurisprudence démontre cependant quelques particularismes propres à l'activité de taxi, témoignant du caractère spécifique de cette police. C'est ainsi que, sans rapport avec les impératifs de circulation et aux frontières de l'ordre public général, il a été reconnu que l'autorité de police peut valablement imposer des couleurs et des dimensions spécifiques aux taxis (*CE, 8 févr. 1961, Synd. Des cochers et chauffeurs de voitures de place : AJDA 1961, II, p. 637, note H. Laulhé*) ce qu'entérine

le nouvel article L. 3121-1-1 du Code des transports, obliger les exploitants à assurer un service continu (*CE, 4 mai 1929, L. de G.*), à respecter certaines règles de moralité (*CE, 21 oct. 1955, Daquembronne : Rec. CE 1955, p. 489*) ou, encore, subordonner la délivrance de l'autorisation à un constat d'aptitude régulier pour les conducteurs âgés de plus de 65 ans (*CE, 1er mars 1978, n° 04629, Ville de Mulhouse : Rec. CE 1978, p. 110*).

B. - L'encadrement du pouvoir de délivrance des autorisations de stationnement

Les règles relatives à la délivrance des autorisations de stationnement méritent une attention particulière sur quatre aspects : leur nombre, leurs conditions d'attribution, de retrait et de cessibilité. S'agissant du premier point, l'article 9 du décret du 17 août 1995 autorise le maire à fixer le nombre de licences exploitables sur sa commune. Durant longtemps, le juge administratif n'a exercé sur cet aspect qu'un contrôle restreint, souvent limité au détournement de pouvoir lorsque, notamment, le contingentement était animé par la défense d'intérêts corporatistes (*CE, 2 août 1870, Bouchardon : Rec. CE 1870, p. 959*). Depuis 2007 cependant, le juge a évolué vers un contrôle normal, en indiquant que le nombre d'autorisations devra être fixé en tenant compte des besoins de la population, des conditions générales de la circulation publique et des équilibres économiques de la profession des exploitants de taxi (*CE, 27 juin 2007, n° 292855, Synd. de défense des conducteurs de taxi parisien : JurisData n° 2007-072082 ; Rec. CE 2007, p. 278 ; JCP A 2007, act. 659 ; Dr. adm. 2007, comm. 129, note M. Bazex et S. Blazy ; RJEP 2008, comm. 8, concl. M. Guyomar ; BJCL 2007, p. 808*). Symbolisant l'existence d'un ordre public économique, cette jurisprudence ne résout pourtant pas toutes les problématiques ; de fait, compte tenu de la cessibilité et de la vénalité reconnue à ces licences, les professionnels du secteur freinent toute nouvelle délivrance, celle-ci ayant mécaniquement pour effet de diminuer la valeur des licences qu'ils détiennent déjà. Inextricable, la situation aboutit, comme le stigmatisait certains, à créer une *« catégorie d'ayants droits »* (V. *H. Laulhé, La vénalité des actes administratifs : AJDA 1961, p. 424*), circonstance guère satisfaisante au regard du principe d'égalité et guère plus heureuse pour les usagers qui peinent parfois à trouver un taxi disponible.

Pour synthétiser, la délivrance des autorisations sera quant à elle subordonnée à deux conditions essentielles : d'une part, à la reconnaissance de l'aptitude du conducteur de véhicules, laquelle sera appréciée par le préfet *via* la délivrance d'un certificat de capacité professionnelle ; d'autre part, à la disponibilité d'une place sur une liste administrative fermée. C'est par ordre chronologique d'inscription des demandeurs que la délivrance sera opérée sauf, parfois, dans la région parisienne, où la pratique du tirage au sort a été validée (*CE, 10 nov. 2010, n° 333388, Ch. Syndicale des cochers chauffeurs de voitures de place de la région parisienne : JurisData n° 2010-021001*). La délivrance des nouvelles autorisations requiert en amont l'avis préalable de la Commission consultative des taxis établie au niveau communal (pour celles de plus de 20 000 habitants) ou départemental (dans l'hypothèse inverse) ; à cet égard, il faut relever que, en l'état actuel du droit positif, la commission ne peut être intercommunale (*CE, 31 mars 2008, Datafshan, n° 280750 ; BJCL 2008, p. 358, concl. M. Guyomar*), ce qui paraît bien incongru suite aux transferts de compétences à l'échelon intercommunal. À ce stade en tout cas, le décret n° 86-427 du 13 mars 1986 créant ces commissions n'a pas été amendé.

Épine dorsale de la problématique relative aux taxis, les conditions de cessibilité des licences de taxis nourrissent également le contentieux. Il convient de préciser d'abord que cette cessibilité n'est pas pleine et entière, puisqu'elle consiste simplement dans le droit de présenter un successeur à l'Administration, preuve de l'existence d'une *« échelle de patrimonialisation »* (*F. Brenet, art. préc.*) des autorisations administratives, plus nuancée qu'on ne le croit. Ensuite, cette cessibilité ne pourra être opérée qu'après une certaine durée d'exploitation effective de l'autorisation, laquelle a fait l'objet de substantielles modifications par la loi du 1er octobre 2014. Jusqu'alors, la cessibilité était

admise à l'issue de cinq ans d'exploitation effective ; ce délai était cependant porté à quinze ans pour toutes les autorisations délivrées postérieurement à la loi de 1995 (*préc.*). Marquant la réfaction des conditions de cessibilité, la nouvelle rédaction de l'article L. 3121-2 prévoit que la cessibilité sera désormais interdite à compter de la promulgation de la loi ; l'autorisation aura par ailleurs un caractère précaire puisque, en dépit de son caractère renouvelable, elle expirera à l'issue de 5 ans. S'agissant des autorisations délivrées antérieurement à la loi, leur cessibilité est certes maintenue mais à des conditions plus restrictives qu'auparavant : le délai de quinze ans d'exploitation effective devient le délai de droit commun ; il sera porté ramené à cinq ans à compter de la date de la première mutation (*L. n° 2014-1104,1er oct. 2014, préc., art. 6*). Par ailleurs, la nouvelle loi abroge l'article L. 3121-3 du Code des transports qui autorisait jusqu'alors la cessibilité de l'autorisation sans délai particulier dans trois hypothèses (en cas de fusion ou cession d'une entreprise exploitant plusieurs licences de taxis, d'inaptitude professionnelle définitive ou de décès du titulaire). Pour préserver la sécurité juridique et l'équité, respecter l'économie générale de la nouvelle loi et éviter toute forme de rétroactivité susceptible de remettre en cause des situations légalement acquises, la loi prévoit cependant que cette disposition demeurera applicable pour les autorisations délivrées antérieurement à cette dernière. L'autorité de police restera cependant, dans toutes ces hypothèses, libre de s'opposer à ce transfert pour des motifs tirés des nécessités de la circulation mais aussi pour des motifs liés à l'ordre public général. Suivant les conclusions des deux rapporteurs publics au sujet d'un chauffeur précédemment condamné pénalement pour agression sur des clients, la cour administrative d'appel de Marseille puis le Conseil d'État ont souscrit à une vision large de l'ordre public, considérant que l'autorité de police pouvait, pour légitimer son refus de cessibilité, *« prendre en considération des circonstances de nature à mettre en cause la sécurité des personnes concernées »* (*CE, 24 mars 2014, n° 361510 : JurisData n° 2014-005921 ; JCP A 2014, act. 312 ; BJCL, 2014, p. 271, concl. S. Von Coester ; JCP N 2014, act. 503, obs. F. Tesson ; CAA Marseille, 29 mai 2012, M. M., n° 10MA01435 : JCP A 2012, 2307, concl. S. Deliancourt*).

Enfin, c'est sur le fondement de motifs similaires que le retrait (il s'agit en réalité d'une abrogation) de la licence de taxis pourra être prononcé. Si des motifs d'ordre public peuvent le justifier (*CE, 22 avr. 1955, Assoc. Franco-russe : Rec. CE 1955, p. 202*), le retrait pourra résulter également de la disparition d'une des conditions nécessaires à l'obtention de l'autorisation (*CE, sect., 22 juill. 1975, Min. Equipement c/ Richoux : Rec. CE 1975, p. 429*). Plus encore, le retrait pourra être prononcé pour activité fautive, à raison de *« violation grave ou répétée (...) de la réglementation applicable à la profession »* ou en cas défaillance de l'activité, notamment défaut d'exploitation effective et continue de l'activité (*CAA Lyon, 18 avr. 2013, n° 12LY01208*). Après bien des tergiversations jurisprudentielles, le Code des transports retient que le retrait de l'autorisation peut avoir le caractère de sanction administrative (*C. transports, art. L. 3124-1*), ceci impliquant dès lors le respect du principe général des droits de la défense (V. *CAA Marseille, 26 mars 2009, n° 07MA04709, Biancotto : JurisData n° 2009-005067 ; JCP A 2010, 2035, note S. Deliancourt*). Il n'en demeure pas moins que, lorsque le retrait de l'autorisation est fondé sur des motifs de police, y compris donc sur l'absence d'exploitation effective de la licence, le juge administratif retient que la mesure n'a pas le caractère d'une sanction, en l'absence de faute (*CE, 17 nov. 2010, n° 329929, Cne Seillons source d'Argens : JurisData n° 2010-021465 ; Rec. CE 2010, tables p. 667-876-969 ; JCP A 2010, act. 883 ; JCP A 2011, 2104, note J. Moreau ; confirmé par CAA Lyon, 18 avr. 2013, n° 12LY01208*). Il en résulte que, si l'intéressé doit être mis en mesure de présenter ses observations écrites, aucune obligation de convocation et d'audition de ce dernier n'est exigée. En revanche et en tout état de cause, le retrait devra être motivé sur le fondement de la loi du 11 juillet 1979.