

Commentaire

Décision n° 2015-484 QPC du 22 septembre 2015

Société UBER France SAS et autre (II)

(Incrimination de la mise en relation de clients avec des conducteurs non professionnels)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 juin 2015 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 699 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour les sociétés UBER France SAS et UBER BV portant sur le premier alinéa de l'article L. 3124-13 du code des transports.

Dans sa décision n° 2015-484 QPC du 22 septembre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré le premier alinéa de l'article L. 3124-13 du code des transports conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et contexte des dispositions contestées

1. – L'incrimination prévue par le premier alinéa de l'article L. 3124-13 du code des transports

Le titre II (« *Les transports publics particuliers* ») du Livre I^{er} (« *Le transport routier de personnes* ») de la troisième partie (« *Transport routier* ») du code des transports soumet l'activité de transport public particulier de personnes à titre onéreux à une réglementation particulière. Cette réglementation a été profondément modifiée par la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur (VTC), dont l'objectif était de « *clarifier les obligations et les droits de chacun, pour organiser durablement le secteur et pour garantir une concurrence équilibrée* »¹.

Les dispositions de l'article L. 3124-13 du code des transports, objet de la décision commentée, sont issues du paragraphe III de l'article 12 de la loi du 1^{er} octobre 2014.

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 2046 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, présentée par Mesdames et Messieurs Bruno Le Roux, Thomas Thévenoud et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen et apparentés, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2014.

Le premier alinéa de cet article L. 3124-13 institue une sanction pénale qui réprime de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende « *le fait d'organiser un système de mise en relation de clients avec des personnes qui se livrent aux activités mentionnées à l'article L. 3120-1 sans être ni des entreprises de transport routier pouvant effectuer les services occasionnels mentionnés au chapitre II du titre I^{er} du présent livre, ni des taxis, des véhicules motorisés à deux ou trois roues ou des voitures de transport avec chauffeur au sens du présent titre* ».

Les activités entrant dans le champ de l'infraction prévue par les dispositions contestées sont donc définies par renvoi à l'article L. 3120-1 du code des transports : il s'agit des « *prestations de transport routier de personnes effectuées à titre onéreux avec des véhicules de moins de dix places, à l'exclusion des transports publics collectifs mentionnés au titre I^{er} de la présente partie et du transport privé routier de personnes mentionné au titre III* ».

Il se déduit de la combinaison de ces deux articles que l'organisation d'un système de mise en relation de clients avec des personnes qui se livrent à des « *prestations de transport routier de personnes effectuées à titre onéreux avec des véhicules de moins de dix places* » n'est permise que pour les taxis, les voitures de transport avec chauffeur (VTC), les véhicules motorisés à deux ou trois roues (moto-taxis) et les entreprises de transport routier pouvant effectuer les services occasionnels mentionnés au chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code des transports.

Il ressort des travaux parlementaires que les incriminations prévues par les dispositions contestées visent « spécifiquement à sanctionner les centrales de réservation organisant un système frauduleux de faux covoiturage »². Plus particulièrement, elles visent « *le service Uber Pop, lancé en février 2014 par la société Uber* ».

« Uber Pop est présenté comme un service de covoiturage payant réalisé par des particuliers, s'appuyant sur l'application Uber. Il s'agit en fait de courses réalisées par des particuliers avec leur véhicule personnel contre une rémunération légèrement inférieure aux tarifs proposés par les taxis. Cette activité n'a donc rien à voir avec l'activité de VTC, encadrée réglementairement et pratiquée par des professionnels, et s'apparente plutôt à une activité de taxi clandestin (...).

² Exposé des motifs de la proposition de loi n° 2046 précité. Voir dans le même sens le rapport n° 741 (2013-2014) de M. Jean-Jacques Filleul, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 16 juillet 2014 à la présidence du Sénat, p.65.

« Le covoiturage se définit en effet par son caractère non lucratif, la participation financière des passagers étant limitée au partage des coûts d'assurance, d'essence, de péage ou encore d'usure du véhicule. Dès lors, la pratique d'Uber, qui assimile son service Uber Pop à du covoiturage, s'apparente (...) à une pratique commerciale trompeuse »³.

2. – Le covoiturage

Comme l'indique le commissariat général au développement durable, *« le covoiturage vise à mettre en relation des individus effectuant tout ou partie d'un trajet qu'ils effectuaient jusque-là seuls chacun dans leur véhicule individuel. Les critères souvent retenus (...) sont le partage d'un véhicule particulier (au moins deux occupants) pour effectuer un trajet commun et le fait que le conducteur ne soit pas un professionnel et n'en tire aucun revenu. (...) Le covoiturage se distingue (...) de l'autopartage. Il repose sur le partage d'un véhicule à un moment donné pour effectuer un trajet commun ; au contraire, l'autopartage, bien que reposant sur le concept de partage de véhicule, est un partage dans le temps, par des utilisateurs successifs. Il existe plusieurs pratiques de covoiturage, qui se distinguent par le système de mise en relation, la fréquence des trajets ou la distance parcourue. Les équipages peuvent se former par mise en relation directe, de manière informelle, par l'intermédiaire d'un tiers (association ou entreprise privée mettant à disposition un site internet ou une plateforme téléphonique), par la pratique de l'auto-stop, du covoiturage spontané (auto-stop "organisé" grâce à des lieux de rencontre définis ou l'appartenance à un réseau de covoiturage) ou du covoiturage dynamique (organisation en temps réel grâce à l'usage des TIC type SMS ou applications pour Smartphones) »⁴.*

Le covoiturage et l'autopartage sont deux modes de consommation qui participent de « l'économie collaborative », aussi appelée « économie du partage » : *« l'économie dite du partage embrasse aussi bien la production collaborative (dans les Fab Labs et les hackerspaces par exemple) que la finance (avec le crowdfunding) ou la consommation qui en constitue la partie la plus manifeste (...). Celle-ci peut porter sur des biens comme sur des services (le covoiturage). Déployée essentiellement par des start-ups, dont certaines se transforment en plateformes web géantes (Uber), la consommation collaborative n'exclut pas pour autant des microentreprises ou des structures proches de l'économie sociale et solidaire (L'Accorderie). On y trouve aussi bien des pratiques de vente (Vinted) que de dons (Co-Recyclage), de prêt, de location ou de troc (Trocmaison). Elles peuvent s'inscrire dans une logique de*

³ Rapport n° 741 (2013-2014) précité, p.65.

⁴ Commissariat général au développement durable, *Le covoiturage pour les déplacements domicile-travail : quel potentiel ?*, Études et documents, n° 107, juin 2014, p. 7.

proximité (Sharevoisins) comme de mondialisation culturelle (Airbnb ou Couchsurfing) ... Bref une diversité de pratiques comme d'acteurs qui rendent le phénomène difficile à appréhender pour qui cherche à en mesurer l'importance et les effets »⁵.

Comme le relève le professeur Denis Broussolle, le covoiturage est une activité qui « *reste hors commerce et non imposable pour le chauffeur, qui, seulement indemnisé d'une quote-part de ses frais, n'en tire aucun profit* »⁶.

Le secteur du covoiturage a été investi par des start-ups qui organisent la mise en relation des personnes souhaitant y recourir.

a. – La définition du covoiturage résultant de la loi du 27 janvier 2014

Reconnu par l'article L. 411-2 du code de la sécurité sociale⁸ (CSS), le covoiturage a été défini par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) à l'article L. 1231-15 du code des transports comme « l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur non professionnel et un ou plusieurs passagers majeurs pour un trajet commun. En cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, les autorités mentionnées à l'article L. 1231-1, seules ou conjointement avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés, peuvent mettre à disposition du public des plates-formes dématérialisées facilitant la rencontre des offres et demandes de covoiturage. Elles peuvent créer un signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage. Dans ce cas, elles définissent au préalable ses conditions d'attribution ».

La doctrine a émis quelques doutes quant à la question de savoir si cette définition excluait la rémunération du conducteur : « *À la différence de la solution jurisprudentielle, il semblerait que la rémunération du conducteur soit possible. Que signifie en effet l'expression "conducteur non professionnel" ? Le*

⁵ V. Peugeot, J.-S. Beuscart, A.-S. Pharabod et M. Trespeuch, « *Partager pour mieux consommer ? Enquête sur la consommation collaborative* », in *Esprit*, juillet 2015, p. 19 et s.

⁶ Denis Broussolle, « *Taxis contre smartphones. Le droit des transports à l'épreuve des VTC, du covoiturage et de l'autopartage* », *JCP G*, n° 6, 10 février 2014, 156.

⁸ L'article L. 411-2 du CSS dispose qu'« *est également considéré comme accident du travail, lorsque la victime ou ses ayants droit apportent la preuve que l'ensemble des conditions ci-après sont remplies ou lorsque l'enquête permet à la caisse de disposer sur ce point de présomptions suffisantes, l'accident survenu à un travailleur mentionné par le présent livre, pendant le trajet d'aller et de retour, entre :*

« *1°) la résidence principale, une résidence secondaire présentant un caractère de stabilité ou tout autre lieu où le travailleur se rend de façon habituelle pour des motifs d'ordre familial et le lieu du travail. Ce trajet peut ne pas être le plus direct lorsque le détour effectué est rendu nécessaire dans le cadre d'un covoiturage régulier* ».

législateur a-t-il voulu admettre la rétribution du conducteur au-delà des seuls frais engagés ? »⁹.

Dans un communiqué de presse du 7 février 2014, le ministre de l'économie et des finances a indiqué que « *le covoiturage est une pratique éco-citoyenne et les plateformes de mise en relation entre usagers témoignent du dynamisme de l'économie numérique française. Cette pratique a vocation à faire partager les coûts du transport (carburant, assurance, usure du véhicule) entre usagers* ». Il a précisé que « *la légalité du covoiturage a été consacrée par la Cour de cassation dans un arrêt du 12 mai 2013, à condition toutefois qu'il ne soit pas pratiqué dans un but lucratif. Dans le cadre du covoiturage, la participation financière des passagers est donc limitée au partage des coûts* ».

En pratique, la définition donnée par l'article L. 1231-15 du code des transports butait cependant sur un obstacle de faisabilité matérielle : « *la condition d'âge incluse dans la définition (...) rend le contrôle pratiquement impossible, puisqu'elle obligerait les forces de police, pour vérifier qu'un véhicule est effectivement utilisé pour pratiquer le covoiturage, à immobiliser le véhicule pour contrôler l'âge des passagers* »¹⁰.

b. – La définition résultant de la loi du 17 août 2015

Afin de « *supprimer la condition de majorité des passagers* »¹¹, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a formulé une nouvelle définition du covoiturage à l'article L. 3132-1 du code des transports : « *Le covoiturage se définit 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. Leur mise en relation, à cette fin, peut être effectuée à titre onéreux et n'entre pas dans le champ des professions définies à l'article L. 1411-1* ». Cette nouvelle définition s'est également imposée en raison du « *développement de nouveaux services basés sur les technologies de l'information et de la communication [qui] rend nécessaire de distinguer la pratique du covoiturage du service de mise en relation et de clarifier les flux financiers autorisés* »¹².

⁹ Iolande Vingiano, « Légalisation du covoiturage : la fin des zones d'ombre en assurance automobile ? », *Revue générale du droit des assurances*, 1^{er} juin 2015, n°6, p. 279 et s. .

¹⁰ Rapport n° 2230 de Mme Ericka Bareigts, Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Sabine Buis, M. Denis Baupin et M. Philippe Plisson fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, tome I, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2014.

¹¹ Exposé des motifs de l'amendement n° 901 rect. bis portant sur l'article 14, déposé en séance au Sénat le 13 février 2015.

¹² Exposé des motifs de l'amendement n° 901 rect. bis précité.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par actes en date du 28 octobre 2014, les sociétés Voxtur, Greentomatocars et Transdev Shuttle France ont assigné en référé d'heure à heure les sociétés UBER France SAS et UBER BV en concurrence déloyale devant le président du tribunal de commerce de Paris.

Par une ordonnance de référé rendue le 12 décembre 2014 dans le litige opposant les sociétés Voxtur, Greentomatocars et Transdev Shuttle France, qui exercent notamment une activité d'intermédiaires entre clients et exploitants de VTC, aux sociétés UBER France SAS et UBER BV, dont l'activité consiste à mettre en relation, via une application mobile, des particuliers soit avec des chauffeurs indépendants de VTC (dans le cadre du service Uber), soit avec d'autres particuliers (dans le cadre du service UberPop), le président du tribunal de commerce de Paris a notamment fait injonction aux sociétés UBER France SAS et UBER BV de retirer de leur support de communication, dans le mois suivant la signification de la décision, toute mention qui présenterait comme licite le fait de s'arrêter, stationner ou circuler sur la voie publique en attente de client sans être titulaire d'une autorisation réservée aux taxis ainsi que le fait, la course terminée et sauf réservation préalable, de ne pas retourner au lieu d'établissement ou dans un lieu, hors de la chaussée, où le stationnement est autorisé.

La cour d'appel (CA) de Paris a été saisie d'appels interjetés de cette décision par le ministère public le 17 décembre 2014 et par les sociétés Voxtur, Greentomatocars et Transdev Shuttle France le 5 janvier 2015.

À cette occasion, les sociétés UBER France SAS et UBER BV ont présenté le 17 février 2015, trois QPC portant sur le paragraphe III de l'article L. 3120-2 et les articles L. 3122-9 et L. 3124-13 du code des transports.

Par un arrêt du 31 mars 2015¹³, la CA de Paris a refusé de transmettre à la Cour de cassation la QPC portant sur le paragraphe III de l'article L. 3120-2 du code des transports au motif que la Cour de cassation avait déjà « *été saisie (...) de la même question prioritaire de constitutionnalité présentée par les sociétés Uber France et Uber BV en première instance et transmise par la juridiction des référés du tribunal de commerce de Paris, mettant en cause, par les mêmes motifs, la même disposition législative* ». En revanche, elle a transmis les QPC portant sur l'article L. 3122-9 et le premier alinéa de l'article L. 3124-13 du code des transports, ainsi formulées :

¹³ Cour d'appel de Paris, pôle 1, chambre 3, 31 mars 2015, n° 248.

« Les dispositions de l'article L. 3122-9 du code des transports qui prévoient l'obligation pour le conducteur d'une voiture de transport avec chauffeur de retourner, dès l'achèvement de la prestation commandée au moyen d'une réservation préalable, au lieu d'établissement de l'exploitant de cette voiture ou dans un lieu, hors de la chaussée, où le stationnement est autorisé, sauf s'il justifie d'une réservation préalable ou d'un contrat avec le client final, portent-elles atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, et plus précisément à la liberté d'entreprendre, la liberté d'aller et venir, au principe d'égalité, au principe de nécessité des délits et des peines, et au principe de la présomption d'innocence ?

« Les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 3124-13 du code des transports qui punissent de deux ans d'emprisonnement et de 300.000 euros d'amende le fait d'organiser un système de mise en relation de clients avec des personnes qui se livrent à des activités de transport routier de personnes effectuées à titre onéreux avec des véhicules de moins de dix places sans être ni des entreprises de transport routier pouvant effectuer les services occasionnels mentionnés au chapitre II du titre I^{er} du présent livre, ni des taxis, des véhicules motorisés à deux ou trois roues ou des voitures de transport avec chauffeur portent-elles atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit et plus précisément à la liberté d'entreprendre, à l'article 34 de la Constitution et au principe d'égalité devant les charges publiques, au principe de nécessité des délits et des peines, et au principe de proportionnalité des peines? »

Par l'arrêt précité du 23 juin 2015, la chambre commerciale de la Cour de cassation a décidé de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC visant l'article L. 3122-9 du code des transports. Elle a relevé, d'une part, *« que la disposition contestée a déjà été déclarée conforme sous réserve à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision n° 2015-468/469/472 rendue le 22 mai 2015 par le Conseil constitutionnel »*, et d'autre part, *« qu'aucun changement de circonstances de droit ou de fait n'est depuis intervenu qui, affectant la portée de la disposition législative critiquée, en justifierait le réexamen »*.

La Cour de cassation a, en revanche, décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC portant sur le premier alinéa de l'article L. 3124-13 du même code. Elle a relevé que la question de savoir si cette disposition *« porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au principe de la légalité des délits et des peines (...), présente un caractère sérieux »*.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Selon les sociétés requérantes, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 3124-13 du code transports portaient atteinte aux principes de légalité des délits et des peines, de nécessité et de proportionnalité des peines et de présomption d'innocence. Elles reprochaient également à ces dispositions de méconnaître la liberté d'entreprendre ainsi que le principe d'égalité devant les charges publiques.

A. – Les griefs tirés de la méconnaissance des exigences des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789

1. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines

a. – La jurisprudence constitutionnelle

Selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, « *le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis* »¹⁴.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel fondée sur cette exigence de précision de la loi pénale est abondante. Il a prononcé, sur le fondement de la méconnaissance de cette exigence, plusieurs censures de dispositions insuffisamment précises :

- l'absence de définition du délit de « *malversation* »¹⁵ ;
- une immunité pénale accordée à des associations à « *vocation humanitaire* »¹⁶ ;
- des exceptions à l'application de textes prévoyant des incriminations pénales protégeant la propriété intellectuelle, l'une en matière de « *travail*

¹⁴ V. par exemple la décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014, *M. Dominique S. (Retrait de crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite du condamné en détention)*, cons. 5.

¹⁵ Décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985, *Loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises*, cons. 11 et 12.

¹⁶ Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, cons. 5 et 7.

collaboratif»¹⁷ et l'autre pour des actes réalisés à des fins « *d'interopérabilité* »¹⁸ ;

– la répression pénale de l'interdiction d'exercice des activités d'intelligence économique : « *l'imprécision tant de la définition des activités susceptibles de ressortir à l'intelligence économique que de l'objectif justifiant l'atteinte à la liberté d'entreprendre méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines* »¹⁹.

En ce qui concerne plus particulièrement la pratique « des renvois », celle-ci n'est pas en elle-même contraire au principe de la légalité des délits et des peines. Dans sa décision n° 82-145 DC du 10 novembre 1982, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« *aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'ériger en infractions le manquement à des obligations qui ne résultent pas directement de la loi elle-même* »²⁰. Il résulte également de sa décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 que dès lors que les termes employés par la loi « *sont définis de façon suffisamment précise, (...) les dispositions de caractère pénal qui s'y réfèrent, directement ou indirectement, ne méconnaissent pas, de ce seul chef, le principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines* »²¹.

b. – L'application à l'espèce

Selon les sociétés requérantes, les dispositions contestées méconnaissaient le principe de légalité des délits et des peines. Elles faisaient valoir qu'en sanctionnant pénalement toute personne qui organise un système de mise en relation de particuliers en vue d'effectuer une prestation de transport « à titre onéreux » sans préciser les modalités, la destination et la forme de rétribution du service rendu, ces dispositions avaient pour effet d'interdire toute forme innovante de transport entre particuliers à titre occasionnel. En particulier, elles soutenaient que ces dispositions incriminaient toute organisation d'un système de réservation proposant des services de transport de personnes, y compris ceux dans lesquels les conducteurs demandent une simple indemnisation pour couvrir leurs frais de carburant et d'utilisation du véhicule.

¹⁷ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 54 à 57.

¹⁸ *Ibid.*, cons. 58 à 61.

¹⁹ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 74 à 76.

²⁰ Décision n° 82-145 DC du 10 novembre 1982, *Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail*, cons. 3.

²¹ Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, cons. 9.

Le Conseil a, tout d'abord, rappelé le cadre d'exercice de l'activité de transport public particulier de personnes à titre onéreux prévu par le titre II du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports : *« qu'en vertu de son article L. 3120-1, ce titre est applicable aux prestations de transport routier de personnes effectuées à titre onéreux avec des véhicules de moins de dix places, à l'exclusion des transports publics collectifs et du transport privé routier de personnes ; qu'en vertu des dispositions de ce titre, sont seuls autorisés à pratiquer ces activités 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 I^{er} de ce livre »* (cons. 5). Il a également rappelé l'objet des dispositions contestées : *« le premier alinéa de l'article L. 3124-13 du même code réprime le fait d'organiser un système de mise en relation de clients avec des personnes qui se livrent aux activités mentionnées à l'article L. 3120-1 sans y être autorisées »* (cons. 5).

Le Conseil a ensuite relevé que le covoiturage, qui est défini par l'article L. 3132-1 figurant au titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports - relatif au transport privé routier de personnes -, *« n'est pas au nombre des activités mentionnées à l'article L. 3120-1 de ce code »* (cons. 6). Il en a déduit que *« les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire les systèmes de mise en relation des personnes souhaitant pratiquer le covoiturage tel que défini par l'article L. 3132-1 »* (cons. 7). Après avoir jugé que *« le législateur a défini de manière claire et précise l'incrimination contestée »* (cons. 7), il a donc écarté le grief tiré de l'atteinte au principe de légalité des délits et des peines.

2. – Le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines

Les principes de nécessité et de proportionnalité des peines découlent de l'article 8 de la Déclaration de 1789 selon lequel la loi *« ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires »*. Dans son contrôle des infractions pénales, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Il a ainsi eu l'occasion de rappeler que *« si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue »*²².

Selon les sociétés requérantes, en permettant de réprimer l'organisation du covoiturage, les dispositions contestées méconnaissent le principe de nécessité

²² Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 14.

des peines. En outre, elles soutenaient que le niveau des sanctions encourues méconnaissait le principe de proportionnalité des peines.

Dans sa décision commentée, le Conseil a écarté ces deux griefs. Concernant le premier grief, il a considéré « *qu'en instituant l'incrimination prévue par les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer le respect de la réglementation de l'activité de transport public particulier de personnes à titre onéreux* » (cons. 10). Il a également relevé que le législateur « *n'a pas incriminé l'organisation des systèmes de mise en relation des personnes souhaitant pratiquer le covoiturage tel que défini par l'article L. 3132-1* » (cons. 10). Concernant le second grief, et compte tenu du contrôle restreint qu'il exerce en la matière, le Conseil a jugé « *qu'en punissant le fait de mettre en relation des clients avec des chauffeurs non professionnels d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée* » (cons. 11). En ce sens, il faut relever qu'en prévoyant une peine de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende, les dispositions contestées instaurent un *quantum maximum*. En outre, et à la lumière des travaux préparatoires, il apparaît que le législateur a entendu aligner cette sanction « *sur celle relative aux pratiques commerciales trompeuses* »²³.

3. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de présomption d'innocence

Le principe de la présomption d'innocence résulte de l'article 9 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel : « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ». Sauf exception, le Conseil juge que les présomptions de culpabilité sont interdites²⁴.

En l'espèce, les sociétés requérantes faisaient valoir que les dispositions contestées, faute d'être suffisamment claires et précises, présumaient « *que le seul fait de mettre en relation une offre et une demande emport(ait) "délict de faux covoiturage"* ».

Dans la décision commentée, le Conseil a écarté ce grief en jugeant que « *les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'instaurer une présomption de culpabilité* » (cons. 15). En effet, contrairement à ce que

²³ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 2046 précité.

²⁴ Voir, notamment, les décisions n°s 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 17 et 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 11.

soutenaient les sociétés requérantes, il ne résulte nullement des dispositions contestées que des personnes exerçant une activité de mise en relation de personnes souhaitant pratiquer le covoiturage devront prouver qu'elles ne commettent pas une infraction. Comme pour toute infraction pénale, il appartiendra à l'autorité de poursuite d'établir que les éléments constitutifs de l'infraction sont réunis.

B. – Les autres griefs

Par la décision commentée, le Conseil a précisé les conditions dans lesquelles les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre et du principe d'égalité devant les charges publiques peuvent être utilement invoqués.

1. – L'inopérance du grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre

Selon les sociétés requérantes, le service d'intermédiation visé par l'incrimination en cause permettait de répondre à une demande de transport non satisfaite et l'activité des professionnels du transport de personnes n'en était pas affectée. Elles soutenaient, en conséquence, qu'en interdisant un tel service, les dispositions contestées méconnaissaient la liberté d'entreprendre.

Le Conseil a jugé que *« le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre, qui n'est pas dirigé à l'encontre des dispositions réglementant l'activité de transport public particulier de personnes à titre onéreux, est inopérant »* (cons. 17). En effet, *« le législateur a entendu, par les dispositions contestées, réprimer des agissements facilitant l'exercice d'une activité interdite »* (cons. 17). En ce sens, *« il résulte des dispositions de l'article L. 3120-1 du code des transports que l'activité de transport routier de personnes effectuée à titre onéreux avec des véhicules de moins de dix places ne peut être exercée que dans les conditions prévues par le titre II du livre I^{er} de la troisième partie de ce code »* (cons. 17). De sorte que *« l'exercice de cette activité est donc interdite aux personnes qui ne sont ni des entreprises de transport routier pouvant effectuer les services occasionnels mentionnés au chapitre II du titre I^{er} de ce livre, ni des taxis, des véhicules motorisés à deux ou trois roues ou des voitures de transport avec chauffeur »* (cons. 17).

Autrement dit, si le Conseil constitutionnel a accepté, dans ses précédentes décisions relatives au transport de personnes à titre onéreux, d'examiner un grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre, c'est parce qu'il avait à se prononcer sur la constitutionnalité de dispositions réglementant cette activité de transport, soit en réservant son exercice à certaines personnes, soit en encadrant celui-ci. Il en était ainsi des dispositions réservant le marché de la « maraude »

aux taxis²⁵ ou interdisant sur le marché de la « réservation préalable » l'utilisation de certains dispositifs de géolocalisation²⁶. Dans la décision commentée, l'incrimination dont le Conseil constitutionnel était saisi avait pour objet d'interdire une activité destinée à favoriser l'organisation d'une autre activité, elle-même interdite. Admettre qu'un grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre puisse être opérant à l'encontre d'une telle incrimination aurait eu pour effet de reconnaître une forme de liberté d'entreprendre (même limitée) pour favoriser le développement d'activités illicites.

Pour autant, comme l'indique la rédaction du considérant, le Conseil ne refuserait pas l'opérance d'un tel grief dirigé à l'encontre des dispositions réglementant l'activité de transport public particulier de personnes à titre onéreux, dans la mesure où c'est alors l'interdiction elle-même de ces activités qui pose la question des limites à la liberté de chacun d'exercer une activité.

2. – L'inopérance du grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques

Selon les sociétés requérantes, en imposant aux organisateurs des systèmes de mise en relation de personnes souhaitant pratiquer le covoiturage des dispositifs coûteux et complexes de contrôle de la fraude au covoiturage, les dispositions contestées faisaient peser une charge excessive sur ces organisateurs en méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

Le Conseil a jugé « *qu'est inopérant un grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques à l'encontre de dispositions instituant une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789* » (cons. 19).

En définitive, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 3124-13 du code des transports n'étant contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution (cons. 20).

²⁵ Décision n^{os} 2013-318 QPC du 7 juin 2013, *M. Mohamed T. (Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)*, cons. 14 et 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis (Voitures de tourisme avec chauffeurs)*, cons. 10.

²⁶ Décision n^o 2015-468/469/472 QPC du 22 mai 2015, *Société UBER France SAS et autre (Voitures de transport avec chauffeur - Interdiction de la « maraude électronique » - Modalités de tarification - Obligation de retour à la base)*, cons. 13.