

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Conseil d'État
2ème - 7ème chambres réunies
08/07/2020

N° 431063

Rapporteur
M. Sébastien Gauthier
Rapporteur public
Mme Sophie Roussel
Avocat(s)
SCP FOUSSARD, FROGER
Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 24 mai 2019, 26 août 2019, ainsi que les 15 et 23 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française du transport de personnes sur réservation (FFTPR) et les sociétés Uber BV et Heetch demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2018-1036 du 26 novembre 2018 pris pour l'application des articles L. 3141-2 et L. 3142-2 du code des transports, ainsi que la décision implicite de la ministre des transports rejetant le recours gracieux qu'elles ont formé contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 ;
- la directive 2015/1535/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 ;
- le code des transports ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 ;
- la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Sébastien Gauthier, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la Fédération française du transport de personnes sur réservation (FFTPR) et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du I de l'article L. 3141-2 du code des transports, issu de la loi du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes, un professionnel qui met en relation des conducteurs ou des entreprises de transport et des passagers pour la réalisation de déplacements dans ce secteur, dans les conditions mentionnées à l'article L. 3141-1 du même code, " s'assure que tout conducteur qui réalise un déplacement (...) dispose des documents suivants : / 1° Le permis de conduire requis pour la conduite du véhicule utilisé ; / 2° Un justificatif de l'assurance du véhicule utilisé ; / 3° Un justificatif de l'assurance de responsabilité civile requise pour l'activité pratiquée ; / 4° Le cas échéant, la carte professionnelle requise pour l'activité pratiquée ". En vertu des II et III du même article, il doit également s'assurer que " l'entreprise dont le conducteur relève dispose d'un justificatif de l'assurance de responsabilité civile professionnelle " et que " lorsque la mise en relation a pour objet un déplacement réalisé en voiture de transport avec chauffeur, le véhicule utilisé répond aux conditions techniques et de confort ". La fixation des conditions d'application de cet article est renvoyée à un décret en Conseil d'Etat.

2. Le décret contesté du 26 novembre 2018 a été pris pour l'application de ces dispositions ainsi que de celles de l'article L. 3142-2 du code des transports, qui prévoient un régime de déclaration des centrales de réservation. La Fédération française du transport de personnes sur réservation (FFTPR) et les sociétés Uber BV et Heetch doivent être regardées comme demandant l'annulation pour excès de pouvoir des dispositions des articles R. 3141-1 à R. 3141-7 et R. 3143-1 à R. 3143-4 introduits dans le code des transports par l'article 1er de ce décret, qui sont relatives, d'une part, aux justificatifs que les opérateurs de mise en relation de conducteurs ou entreprises de transport avec des passagers ont l'obligation de demander aux entreprises de transport et aux conducteurs, y compris les modalités et la périodicité de leur transmission, et, d'autre part, aux modalités de contrôle et de sanction applicables à ces mêmes opérateurs en cas de manquements à ces obligations, ainsi que de la décision rejetant leur recours gracieux contre ces dispositions.

Sur la procédure préalable à l'adoption du décret :

3. En premier lieu, aux termes du a) du 4° de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction alors applicable, la Commission nationale de l'informatique et des libertés " est consultée sur tout projet de loi ou de décret ou toute disposition de projet de loi ou de décret relatif à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données ". Il résulte de ces dispositions que la Commission nationale de l'informatique et des libertés doit être préalablement consultée sur tout projet de loi ou de décret comportant des dispositions, soit qui portent sur le cadre général de la protection des droits et libertés des personnes s'agissant de leurs données à caractère personnel ou du traitement de ces données, soit qui déterminent, dans certaines de leurs

caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en oeuvre d'un traitement ou d'une catégorie de traitements de données à caractère personnel.

4. En l'espèce, selon les dispositions attaquées du décret du 26 novembre 2018, les professionnels de la mise en relation intervenant dans le domaine des transports publics particuliers de personnes doivent vérifier, avant toute première mise en relation avec des passagers puis annuellement, que les conducteurs ou les entreprises de transport sont détenteurs du permis de conduire requis, de justificatifs d'assurance, de la carte professionnelle ou, le cas échéant, d'une attestation de leur inscription sur le registre professionnel nécessaire à l'exercice de leur activité de transport. Ils doivent par ailleurs tenir, pendant trois ans, à la disposition des services chargés des contrôles, les preuves des vérifications effectuées.

5. Si ces dispositions, qui ne portent pas sur le cadre général de la protection des droits et libertés des personnes s'agissant de leurs données à caractère personnel ou du traitement de ces données, impliquent la mise en oeuvre de traitements automatisés portant, pour partie, sur des données à caractère personnel par les professionnels auxquels s'appliquent les obligations qu'elles prévoient, elles ne déterminent pas elles-mêmes, dans leurs caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en oeuvre de ces traitements par ces professionnels. Dès lors, contrairement à ce que soutiennent les organisations requérantes, le Premier ministre n'était pas tenu de consulter la Commission nationale de l'informatique et des libertés avant leur adoption.

6. En deuxième lieu, en application de l'article 5 de la directive 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, tout Etat membre qui souhaite adopter une nouvelle règle technique au sens de cette directive ou modifier une règle technique existante doit, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, en informer la Commission européenne dans les conditions prévues par cet article. Constitue notamment une règle technique au sens de la directive, selon les termes du f) du 1 de son article premier, " une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un Etat membre ou dans une partie importante de cet Etat ". La " règle relative aux services " est définie au e) du même article comme : " une exigence de nature générale relative à l'accès aux activités de services (...) et à leur exercice, notamment les dispositions relatives au prestataire de services, aux services et au destinataire de services, à l'exclusion des règles qui ne visent pas spécifiquement les services définis audit point./ Aux fins de la présente définition:/ une règle est considérée comme visant spécifiquement les services de la société de l'information lorsque, au regard de sa motivation et du texte de son dispositif, elle a pour finalité et pour objet spécifiques, dans sa totalité ou dans certaines dispositions ponctuelles, de réglementer de manière explicite et ciblée ces services ". Enfin, selon le b) du même article, on entend par " service ", pour l'application de la directive : " tout service de la société de l'information, c'est-à-dire tout service presté normalement contre rémunération, à distance par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services ".

7. Si les dispositions attaquées du décret du 26 novembre 2018 se bornent pour l'essentiel à mettre en oeuvre des obligations prévues par des dispositions législatives qui ne sont pas

contestées, les articles R. 4141-1 et R. 3141-3 du code des transports qui en sont issus imposent aux opérateurs de mise en relation de demander aux conducteurs, préalablement à la première mise en relation avec des passagers par leur intermédiaire, de se présenter munis des originaux de leur permis de conduire et, le cas échéant, de leur carte professionnelle. Les requérantes soutiennent qu'en prévoyant cette obligation de présentation physique, le décret serait entaché d'illégalité en l'absence de communication à la Commission européenne sur le fondement de l'article 5 de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015.

8. D'une part, il résulte des dispositions citées au point 6 qu'un service doit être qualifié de " service de la société de l'information " au sens de la directive 2015/1535 à la quadruple condition qu'il soit effectué à distance, sans que les parties soient simultanément présentes, assuré par voie électronique, déclenché par une demande individuelle du destinataire et rémunéré. Par son arrêt du 20 décembre 2017 *Asociación Profesional Elite Taxi contre Uber Systems Spain SL*, C 434/15, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que si des services d'intermédiation, notamment ceux qui permettent la transmission au moyen d'une application pour téléphone intelligent des informations relatives à la réservation du service de transport entre le passager et le chauffeur non professionnel utilisant son propre véhicule qui effectuera le transport répondent, en principe, aux critères pour être qualifié de " service de la société de l'information ", il en va autrement pour ces mêmes services lorsqu'ils sont indissociablement liés à un service de transport. Tel est le cas lorsque le fournisseur du service crée en même temps une offre de services de transport urbain, qu'il rend accessible notamment par des outils informatiques et dont il organise le fonctionnement général en faveur des personnes désireuses de recourir à cette offre aux fins d'un déplacement urbain. Un tel service d'intermédiation doit alors être regardé comme relevant, de la qualification de " service dans le domaine des transports " exclu du champ d'application de la directive 2015/1535.

9. D'autre part, les dispositions contestées se bornent à définir les modalités matérielles de mise en oeuvre de l'obligation de contrôle qui pèse sur les professionnels concernés.

10. Dans ces conditions, les dispositions contestées ne peuvent être regardées comme définissant une exigence de nature générale visant spécifiquement l'accès à un service de la société de l'information et son exercice ni, par suite, comme une règle technique relevant de l'article 5 de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015. Dès lors, le moyen tiré du vice de procédure qui résulterait de l'absence de notification à la Commission européenne doit être écarté.

Sur les autres moyens :

11. Ainsi qu'il a été dit au point 7, pour mettre en oeuvre l'obligation prévue à l'article L. 3141-2 du code des transports précité, les articles R. 3141-1 et R. 3141-3 du même code, issus du décret attaqué, imposent aux opérateurs de mise en relation de demander au conducteur, préalablement à la première mise en relation avec des passagers par leur intermédiaire, de se présenter muni de l'original de son permis de conduire et, le cas échéant, de sa carte professionnelle.

12. En premier lieu, si la FFTPR et autres soutiennent que les vérifications de documents qu'il est demandé aux opérateurs de mise en relation d'effectuer procèderaient d'une délégation à des personnes privées de missions de contrôle et de police incombant à l'Etat et de ce fait à un " transfert de charges publiques ", l'obligation litigieuse résulte directement de l'article L.

3141-2 du code des transports. Par suite, les requérantes ne peuvent utilement invoquer à l'encontre des dispositions réglementaires contestées ni les stipulations de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ni celles de son article 13.

13. En deuxième lieu, si la FFTPR et autres font valoir l'importance des moyens humains, techniques et en termes de locaux que requiert l'organisation, par des professionnels qui réalisent pour l'essentiel des prestations en ligne et à distance, d'une présentation physique avant la première mise en relation, compte-tenu du nombre très élevé des conducteurs concernés, il résulte des termes de l'article 3 du décret du 26 novembre 2018 que, pour tenir compte de ces contraintes, une période transitoire de six mois a été prévue pour mettre les opérateurs exerçant à la date d'entrée en vigueur du décret à même de se conformer à leurs nouvelles obligations. Par ailleurs, en prévoyant une telle obligation pour tous les opérateurs de mise en relation, sans discrimination, les dispositions réglementaires litigieuses poursuivent l'objectif d'intérêt général de renforcer l'efficacité des vérifications des documents attestant que les conducteurs disposent des capacités de nature à garantir la sécurité des usagers bénéficiaires de leurs prestations. Ainsi, le pouvoir réglementaire, qui n'a pas méconnu les dispositions législatives dont il fait application ni excédé sa compétence, ne saurait être regardé comme ayant porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre. Il n'a pas davantage commis d'erreur manifeste d'appréciation. Enfin, les sociétés requérantes n'apportent pas d'autres éléments de nature à établir que les dispositions contestées porteraient atteinte à la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

14. En troisième et dernier lieu, en imposant une présentation physique des originaux des permis de conduire et de carte professionnelle, les dispositions du décret attaqué n'ont ni pour objet ni pour effet de réglementer une prestation en ligne mais, ainsi qu'énoncé aux points 8 à 10, d'assurer le respect de la réglementation du secteur des transports publics particuliers de personnes. Par suite, les requérantes ne peuvent utilement invoquer à leur encontre les dispositions de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, qui, au demeurant, ont été transposées par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la FFTPR et autres ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir des dispositions du décret du 26 novembre 2018 qu'elles attaquent. Par voie de conséquence, leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la Fédération française du transport de personnes sur réservation et des sociétés Uber BV et Heetch est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Fédération française du transport de personnes sur réservation, aux sociétés Uber BV et Heetch et à la ministre de la transition écologique et solidaire.