

N° 431063

**Fédération française du transport de personnes sur réservation (FFTPR),
Uber BV et Heetch**

**2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 24 juin 2020**

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Le développement du numérique a gommé les frontières entre les professions, à l'origine bien distinctes, intervenant dans le secteur du transport particulier de personnes : les taxis, qui peuvent être hélés sur la voie publique dans leur zone de monopole ; les voitures de tourisme avec chauffeur (VTC), qui doivent être réservées ; et les entreprises de transports publics routiers (dit « véhicules LOTI » du nom de l'acronyme de la loi qui les encadre) qui exécutent des services de transport de groupe préalablement constitués, dans le cadre du dispositif des services occasionnels, catégorie provenant du droit communautaire.

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour tenter d'apaiser les vives tensions que cette évolution a généré, en harmonisant certaines règles et en clarifiant les droits et obligations de chacun.

La loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, dite loi « Thévenoud », n'a pas suffi à aplanir toutes les difficultés.

Par la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2019 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes, issue d'une proposition de loi portée notamment par le député Laurent Grandguillaume, le législateur s'est saisi de la question de la régulation des centrales de réservation, dont l'activité repose sur la mise en relation entre des passagers et des transporteurs, ou des particuliers indépendants, auxquels les conditions commerciales de l'offre de déplacement sont très largement, voire totalement, imposées¹.

Afin de mettre fin aux nombreux contournements observés – fraude et exercice non autorisé de professions réglementées – les nouveaux articles L. 3141-1 et L. 3141-2 du code des transports responsabilisent les opérateurs de mise en relation en exigeant qu'ils vérifient que les conducteurs qu'ils mettent en relation avec des passagers disposent du permis de conduire, d'un justificatif d'assurance du véhicule utilisé, d'un justificatif d'assurance responsabilité civile pour l'activité pratiquée et, le cas échéant, de la carte professionnelle requise pour l'activité pratiquée.

¹ Voir en ce sens le récent arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du 4 mars 2020, pourvoi n° 19-13.316, au Bulletin, qui qualifie de fictif le statut d'indépendant d'un chauffeur de VTC exerçant des prestations de transport passagers avec lesquels il était mis en relation via l'application exploitée par la société Uber.

Les conditions d'application de cette nouvelle obligation sont fixées par le décret n° 2018-1036 du 26 novembre 2018, qui fait l'objet du présent recours, par le biais d'une demande d'abrogation rejetée par le Gouvernement.

En vertu des articles R. 3141-1 à R. 3141-7 issus du décret litigieux, tout conducteur souhaitant être mis en relation avec des passagers via un opérateur de mise en relation est tenu, préalablement à la première mise en relation, de se présenter à lui muni de l'original de son permis de conduire et, le cas échéant, de sa carte professionnelle en cours de validité. Le contrôle des polices d'assurance et, le cas échéant, d'une attestation de leur inscription sur le registre professionnel nécessaire à l'exercice de leur activité de transport, est réalisé sur simple justificatif. Cette vérification doit ensuite être réalisée chaque année, sur pièces uniquement, sauf expiration entre-temps du permis de conduire ou de la carte professionnelle.

Les modalités de contrôle et les sanctions applicables en cas de manquement sont définies quant à elles aux articles R. 3143-1 à R. 3141-3 du code. En vertu de ces dispositions, l'opérateur de mise en relation est notamment tenu de conserver les preuves des vérifications qu'il a effectuées pendant trois ans. Des contraventions de 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} classe sont encourues.

Le cœur de la contestation réside dans l'obligation faite aux opérateurs, préalablement à toute mise en relation, de contrôler, dans le cadre d'une présentation physique du conducteur, l'original du permis et, le cas échéant de la carte professionnelle. Cette vérification implique en effet l'ouverture de locaux et le déploiement d'importants moyens humains et techniques, alors que le modèle économique des opérateurs de mise en relation repose très largement sur la dématérialisation.

Mais avant d'aborder ce point, vous écarterez les deux moyens de légalité externe soulevés.

En premier lieu, la CNIL n'avait pas – contrairement à ce qui est soutenu – à être consultée préalablement à l'édiction du décret.

La mise en œuvre de l'article L. 3141-2 du code des transports, tel que précisé par le décret litigieux, impliquera certainement la mise en œuvre, par les exploitants des plateformes de mise en relation et les centrales de réservation, de traitements automatisés portant notamment sur le contrôle des différentes obligations légales auxquelles sont soumis les chauffeurs en termes de permis de conduire, assurance et cartes professionnelles, qui sont autant de documents qui comportent des données à caractère personnel.

Mais le décret ne détermine pas, par lui-même, les caractéristiques essentielles de ces traitements, ni les conditions de création ou de mise en œuvre de ceux-ci. Il ne porte pas davantage 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. Aucun des deux critères alternatifs que vous mobilisez pour savoir si la CNIL devait être obligatoirement consultée au titre du a) du 4^o de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978 n'est donc satisfait : voyez, pour la définition de ces deux critères, votre décision du 20 juin 2018, *Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral et autres*, n° 408185, T. pp. 520-696.

L'autre moyen mettant en cause la légalité externe du décret repose sur le défaut de notification du projet de décret à la Commission européenne, que les requérants regardent

comme une « règle technique » au sens de la directive 2015/1535 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.

Au vu de la jurisprudence récente et abondante de la Cour de justice de l'Union, nous n'avons pas de doute sur le fait que le service de mise en relation entre des passagers et des chauffeurs en vue du transport particulier de personnes ne constitue pas un « service de la société de l'information » relevant du champ d'application de la directive 2015/1535, en dépit de la position prise par vos chambres réunies dans une décision du 9 mars 2016, *Société Uber France, Association Taxilibre et autre, Syndicat des artisans taxis de l'Essonne*, n°s 388213, 388343, 388357, T. pp. 607-664-677.

Par un arrêt *Asociación Profesional Elite Taxi* du 20 décembre 2017 (aff. C-434), postérieur à votre décision, la grande chambre de la Cour de justice a dit pour droit, à propos de l'état du droit en vigueur antérieur à la directive 2015/1535 mais de portée équivalente², qu'un service d'intermédiation qui a pour objet, au moyen d'une application pour téléphone intelligent, de mettre en relation, contre rémunération, des chauffeurs non professionnels utilisant leur propre véhicule avec des personnes qui souhaitent effectuer un déplacement urbain, répond, en principe, aux critères permettant de le qualifier de « service de la société de l'information », au sens de l'article 1er, point 2, de la directive 98/34, sauf si le service d'intermédiation fourni par la société concernée est indissociablement lié à l'offre de services de transport urbain non collectif créée par celle-ci.

Mais la Cour de justice a considéré, comme d'ailleurs dans son arrêt *Uber France* du 10 avril 2018 (gde chambre, aff. C-320/16 ; comp. CJUE, gde chambre, 19 décembre 2019, *Airbnb Ireland*, aff. C-390/18, pour un service d'intermédiation à distance dissociable du service de prestation d'hébergement³), que les caractéristiques du service d'intermédiation proposé par les sociétés étaient indissociablement lié à un service de transport : en premier lieu, ces sociétés fournissent une application sans laquelle les chauffeurs n'auraient pas été amenés à fournir des services de transport, et les personnes désireuses d'effectuer un déplacement urbain n'auraient pas eu recours aux services desdits chauffeurs, et, en second lieu, ces sociétés exercent une influence décisive sur les conditions de la prestation de tels chauffeurs, notamment en fixant le prix maximum de la course, en collectant ce prix auprès du client avant d'en reverser une partie au chauffeur non professionnel du véhicule, et en exerçant un certain contrôle sur la qualité des véhicules et de leurs chauffeurs ainsi que sur le comportement de ces derniers, pouvant entraîner, le cas échéant, leur exclusion. C'est sur ce point, qui laisse une grande place à la casuistique, que sa jurisprudence se sépare de la vôtre.

La définition des professionnels concernés par l'obligation de vérification des documents dont disposent les conducteurs, donnée par l'article L. 3141-1 du code des transports, ne recoupe pas les critères utilisés par la Cour de justice pour apprécier le caractère dissociable du service

² Directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

³ Voir aussi, pour une application des critères issus de la jurisprudence de la Cour de justice dans le domaine de la santé, votre décision du 7 décembre 2018, *Société Lafonta Santé*, n° 412262, T. pp. 517- 596- 919, à propos d'un service de recueil et de télétransmission de données résultant de l'utilisation par un patient d'un dispositif médical utile au traitement de certaines affections chroniques, indissociable de la mise à disposition et de la bonne utilisation de ce dispositif médical.

d'intermédiation par rapport au service de transport. Il n'est donc pas possible, dans le cadre d'un contrôle du seul décret, par définition abstrait, d'avoir la certitude que tous les destinataires de cette obligation exercent effectivement leur activité dans des conditions qui ne se distinguent pas substantiellement des celles des opérateurs ayant fait l'objet des arrêts de la Cour de justice du 20 décembre 2017 et du 10 avril 2018.

En dépit de cette incertitude, assez théorique, le moyen devra en tout état de cause être écarté. Car à supposer que les opérateurs de mise en relation proposent un service d'intermédiation dissociable du service de transport, l'obligation de contrôle des conducteurs, fixée au demeurant au niveau de la loi, ne peut être regardée comme une « règle technique » au sens du f) du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la directive 2015/1535, devant être notifiée en vertu de son article 5. L'obligation prévue par l'article L. 3141-2 du code des transports et déclinée par le décret attaqué ne concerne en effet que de manière incidente la prestation d'intermédiation : il s'agit seulement de contrôler le respect par les conducteurs d'obligations légales prévues par ailleurs, au titre du code de la route (permis de conduire et assurance) ou au titre de la réglementation de l'activité de transport public particulier de personnes (carte professionnelle et spécifications du véhicules).

Vous ne pourrez par suite qu'écarter ce moyen. Le fait que l'administration fiscale ait estimé que la prestation de service offerte par la plateforme Heetch ne pouvait bénéficier du taux de TVA réduit à 10% applicable au « transport de voyageur » en vertu du b *quater* de l'article 279 du code général des impôts, ou que la France ait notifié à la Commission européenne certains éléments du régime juridique encadrant l'activités de centrales de réservation de véhicules avec chauffeur, sur lequel insistent les dernières écritures, ne remet en cause l'analyse que nous faisons de la jurisprudence de la CJUE, seul élément certain auquel on puisse se référer lorsqu'il s'agit d'interpréter la portée du droit de l'Union.

Les moyens mettant en cause le bien-fondé des règles édictées par le décret sont quant à eux d'inégale difficulté.

Celui-tiré de la violation de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que le Conseil constitutionnel a interprété comme interdisant de déléguer à des personnes privées des missions relevant des pouvoirs de police administrative général de l'Etat, est inopérant. Contrairement à ce qui est soutenu, l'obligation de contrôle est tout entière fixée par la loi, dont la conformité à la Constitution n'est susceptible d'être discutée que dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité. Le moyen n'est en tout état de cause pas fondé. L'exploitant d'une plateforme qui contrôle que le conducteur qu'il met en relation avec un passager justifie bien des titres qui l'autorise à conduire et à exercer son activité n'est pas différent de celui exigé d'un loueur de voiture sur le permis de conduire dont doit justifier son client. Aucune « délégation » d'une mission de contrôle, en lieu et place de l'autorité publique, n'est en cause, quand bien même la loi Grandguillaume aurait été adoptée pour mettre fin aux contournements observés (voir, par analogie, la décision 2019-810 QPC du 25 octobre 2019, *Société Air France*, à propos de l'amende encourue par les transporteurs aériens en cas de débarquement d'un étranger dépourvu des titres nécessaires à l'entrée sur le territoire national).

Le moyen est prolongé sur le terrain de l'égalité devant les charges publiques, garantie par l'article 13 de la Déclaration de 1789 : il est soutenu que le décret opère un transfert de la charge de détection des fraudes incombant normalement de l'Etat vers les opérateurs de mise

en relation, à l'origine d'un préjudice direct qui n'est pas compensé. Mais les mêmes causes produisent les mêmes effets : d'une part, l'obligation de vérification réside entièrement dans la loi ; d'autre part, on ne saurait parler du transfert d'une charge incombant normalement à l'Etat⁴. Le moyen est donc inopérant, et en tout état de cause infondé.

Plus consistants sont les moyens fondés sur l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que sur l'atteinte excessive portée à la liberté d'entreprendre et à la liberté d'établissement, qui mettent directement en cause le choix, fait au niveau du décret, d'exiger des exploitants des plateformes de mise en relation qu'ils vérifient l'original du permis de conduire et, le cas échéant, de la carte professionnelle, dans le cadre d'un entretien *de visu*. Ces moyens sont également développés sur un terrain d'incompétence, le pouvoir réglementaire ayant excédé l'habilitation donnée par le législateur qui ne fait pas mention d'une telle modalité de contrôle.

La prémisse de ce moyen est que la présentation en personne du conducteur n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par le législateur. Un contrôle de la cohérence de copies dématérialisées des documents permettrait tout aussi efficacement, selon la requête, de lutter contre la fraude et l'exercice non autorisé de professions réglementées, garantir les capacités des conducteurs et la sécurité des passagers, et s'avèrerait nettement moins coûteux pour les opérateurs. Les requérantes ajoutent le fait que la période de confinement qui vient de s'achever a démontré que des procédures entièrement dématérialisées étaient parfaitement envisageables.

Nous ne suivons pas la requête. La présentation du conducteur muni de l'original de son permis et de sa carte professionnelle exerce bien à nos yeux un effet dissuasif propre sur la fraude, d'ordre psychologique autant que matériel, que la transmission par voie électronique d'un dossier ne remplace pas. La mesure contestée nous paraît donc nécessaire à l'effectivité du contrôle, adaptée à l'objectif de sécurité des passagers et usagers de la route et non excessive, c'est-à-dire, en somme, proportionnée. Le moyen d'erreur manifeste d'appréciation dans la mise en œuvre de l'article L. 3141-2 du code des transports tombe également.

Elle n'excède en outre pas ce que la loi autorise : le législateur n'a pas spécifié que le contrôle de ce que le conducteur dispose d'un permis de conduire et, le cas échéant d'une carte professionnelle, doit être effectué sur justificatif ; la mesure est de nature à satisfaire l'objectif poursuivi ; l'obligation d'une rencontre physique ne relève nullement du domaine de la loi.

Sans doute les opérateurs de mise en relation devront-ils déployer des moyens humains, matériels et logistiques afin de recevoir les conducteurs, nombreux et dont le *turn-over* est important (d'après la requête, le renouvellement des chauffeurs est de 30% par an environ), procéder aux vérifications requises et en conserver la trace. Sans doute ces nouvelles formalités administratives dissuaderont-elles également certains chauffeurs de s'inscrire sur l'ensemble des plateformes existantes, pour se concentrer sur les plus importantes. Les éléments chiffrés produits en attestent. Mais la seule circonstance qu'opérateurs de mise en relation et chauffeurs doivent s'adapter à la nouvelle réglementation ne suffit pas à remettre

⁴ Le dispositif en cause se distingue nettement à cet égard de l'obligation faite aux fabricants et importateurs de tabac de fournir gratuitement à l'administration des équipements nécessaires à l'authentification des produits du tabac, jugé au demeurant conforme à l'article 13 de la Déclaration de 1789 par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2019-821 QPC du 24 janvier 2020.

en cause cette appréciation. Une période transitoire de six mois à compter du 1^{er} janvier 2019 est au demeurant ouverte par l'article pour permettre aux opérateurs de mise en relation d'absorber le « stock » des conducteurs déjà en activité pour leur compte.

Reste la critique sur le terrain de la liberté d'établissement⁵ : les importants moyens à déployer pour respecter l'obligation instituée par le décret représenteraient une importante barrière à l'entrée à la profession d'opérateur de mise en relation et constituerait de ce fait une atteinte à la liberté d'établissement.

Il va de soi que l'activité de services de transport particulier de personnes doit être réglementée dans le respect des règles générales du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment celui de son article 49 relatif à la liberté d'établissement.

Nous ne percevons pas toutefois ce qui, dans la règle ici en cause – la vérification dans le cadre d'un entretien en personne de ce que les conducteurs, quelle que soit leur nationalité, sont autorisés à conduire et respectent l'encadrement prévu pour l'exercice de certaines professions – met en jeu la liberté d'établissement sur le territoire de l'Union.

La critique nous paraît donc manifestement mal fondée. Le précédent invoqué dans les écritures (CE, 5 juillet 2019, *Fédération française du transport de personnes sur réservation*, n° 413040, à publier), dans lequel vous avez censuré une atteinte à la liberté d'établissement à propos des conditions dans lesquels étaient organisés par les chambre des métiers et de l'artisanat, où peuvent siéger des membres des professions en cause, les examens d'aptitude professionnelle pour les chauffeurs de taxis et de VTC, n'est pas du tout topique.

Le dernier moyen ne vous retiendra pas. Le décret n'a ni pour objet ni pour effet de réglementer une prestation en ligne mais vise à faire respecter la réglementation du secteur des transports publics particuliers de personnes, indissociable de la prestation d'intermédiation opérée par les opérateurs de mise en relation. L'invocation de la directive dite « commerce électronique » du 8 juin 2000, transposée par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, est donc inopérante.

PCMNC : rejet de la requête.

⁵ La critique est bien opérante s'agissant des transport routier particulier de personne, ainsi que le faisait valoir Louis Dutheillet de Lamothe dans ses conclusions sur la décision du 5 juillet 2019, *Fédération du transport routier de personnes sur réservation*, n° 413040, au recueil : CJUE, 6 février 2003, *S...*, C-92/01 ; CJUE, 22 décembre 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH*, C-338/09 ; CJUE, 20 décembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15