

N° 451995

Fédération française du transport de personnes sur réservation

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022

Décision du 31 octobre 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Ce litige, qui marque un nouvel épisode du conflit opposant les conducteurs de taxis à ceux de voitures de transport avec chauffeur (VTC), met en cause le rôle confié aux chambres de métiers et de l'artisanat, depuis la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 réformant le transport public particulier de personnes dite loi Grandguillaume, dans la tenue des examens d'aptitude auxquels sont soumis ces professionnels.

Il s'inscrit dans le prolongement direct de votre décision du 5 juillet 2019, par laquelle vous avez annulé le décret n° 2017-483 du 6 avril 2017 pris pour l'application de cette loi, en tant qu'il n'édicte pas les dispositions nécessaires pour garantir que l'évaluation des conducteurs de taxi et de VTC par les chambres de métiers respecte la liberté d'établissement. Vous avez alors enjoint au Premier ministre de compléter le décret dans un délai de six mois (CE 5 juillet 2019, *Fédération française du transport de personnes sur réservation*, n° 413040, au recueil – ccl. O. Dutheillet de Lamothe).

Tirant avec retard les conséquences de cette décision, le décret n° 2021-202 du 23 février 2021 modifie les conditions d'organisation des examens. La fédération requérante, qui représente les intérêts des conducteurs de VTC, vous saisit à nouveau d'un recours en annulation, en invoquant deux moyens tirés de la violation de droit de l'Union et dirigés conjointement contre le décret et, par la voie de l'exception, contre les dispositions législatives qui le fondent.

1. En premier lieu, la requérante invoque une méconnaissance de la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en ce que les textes litigieux, en confiant l'organisation des examens professionnels des conducteurs de VTC aux chambres de métiers, dans lesquelles siègent des représentants des taxis, permettraient à ces opérateurs concurrents d'influencer l'accès au marché.

L'intervention, dans une procédure d'autorisation, d'organismes composés de concurrents déjà présents sur le territoire visé caractérise une atteinte à la liberté d'établissement (CJCE 15 janvier 2002, *Commission c. Italie*, aff. C-439/99, points 39 et 40). Néanmoins, une restriction à cette liberté peut être admise si elle est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (CJCE 19 mai 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes e.a.*, aff. C-171/07, point 25).

C'est sur ce terrain que votre décision du 5 juillet 2019 a censuré le précédent décret, en tant qu'il n'encadre pas suffisamment les conditions d'intervention des chambres consulaires dans la vérification des aptitudes des candidats, sans se prononcer sur le principe même du choix du législateur de leur confier cette mission, qui n'était alors pas contesté. Mais elle nous semble préempter assez largement la réponse à apporter au moyen d'inconventionnalité de la loi.

Ainsi que le relevait déjà votre décision, les chambres de métiers et de l'artisanat bénéficient d'une implantation sur l'ensemble du territoire et d'une expérience reconnue dans l'organisation des voies d'accès à certaines professions artisanales. Il ressort en outre des travaux parlementaires que le législateur a entendu, en recourant à ce réseau bien identifié du public et soumis à la tutelle de l'Etat, mettre fin aux dysfonctionnements observés dans le cadre du dispositif antérieur qui reposait sur une externalisation de l'examen des VTC auprès de centres de formation agréés (l'examen des taxis relevait, lui, des services préfectoraux) : de fortes disparités territoriales avaient été observées en termes de taux d'admission (entre 15 et 60 % selon les zones), mettant en cause l'impartialité d'opérateurs cumulant une fonction de formation auprès des candidats¹. Or des considérations évidentes de sécurité des clients et des usagers de la route s'attachent à ce que l'aptitude des professionnels du transport soit évaluée de manière rigoureuse. L'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général apparaît donc établie et n'est d'ailleurs pas sérieusement contestée par la requérante dont les arguments se concentrent, en aval, sur les modalités pratiques de tenue des examens définies par décret.

Statuant sur la première version du décret, votre décision du 5 juillet 2019 avait pointé la marge de manœuvre excessive laissée aux chambres consulaires, en soulignant que le texte ne comportait aucune prescription permettant d'assurer, en particulier, une fréquence raisonnable des examens, l'impartialité de l'évaluation des candidats, ainsi que le caractère adéquat et proportionné du contenu et de la difficulté des sujets.

Le décret attaqué vient combler chacune de ces carences.

¹ Voir notamment l'intervention du secrétaire d'Etat A. Vidalies en séance publique au Sénat le 2 novembre 2016.

Il prescrit aux chambres consulaires de fixer le nombre de sessions d'épreuves écrites d'admissibilité en fonction du nombre prévisible de candidats dans leur ressort territorial, sans pouvoir être inférieur à une session par trimestre (nouvel art. 24-1 du code de l'artisanat, II).

Il institue des règles de désignation des évaluateurs garantissant leur impartialité, en introduisant une règle générale de déport (III) et en écartant toute personne exerçant ou ayant exercé l'activité de conducteur de taxi ou de VTC du choix des sujets de l'épreuve écrite d'admissibilité ainsi que du jury chargé de corriger cette épreuve (IV). S'agissant de l'épreuve pratique d'admission, le jury, composé d'au moins deux examinateurs, ne peut comporter plus d'une personne exerçant ou ayant déjà exercé l'activité de conducteur de taxi ou de VTC, laquelle ne peut exercer la fonction de président du jury, qui dispose d'une voix prépondérante (V). En outre, un conducteur de taxi ne peut participer au jury de l'épreuve pratique de conducteur de VTC et vice versa (V).

Il impose, enfin, que le contenu et la difficulté des sujets des épreuves écrites d'admissibilité et des épreuves d'admission revêtent un caractère adéquat et proportionné à l'appréciation de la condition d'aptitude professionnelle dont il rappelle les composantes (art. R. 3120-7, al. 2 du code des transports).

Le risque d'une immixtion indirecte des concurrents des candidats, notamment des taxis, est donc doublement contenu : d'une part, le décret limite les marges d'action des instances dirigeantes des organismes consulaires en déterminant lui-même les modalités principales de l'examen ; d'autre part, il encadre strictement les conditions dans lesquelles des conducteurs ou anciens conducteurs sont amenés à participer à l'organisation de l'épreuve pratique.

Le principe même de cette participation ne saurait caractériser une violation du droit de l'Union. Ainsi, par un arrêt *M...* du 17 février 2005, la Cour a admis la participation d'avocats au jury d'examen d'accès à cette profession, afin de répondre à la nécessité d'évaluer le mieux possible les aptitudes et les capacités des candidats, dans une configuration où jusqu'à trois avocats pouvaient être désignés, y compris au siège de président, au sein d'une commission de cinq personnes (CJCE 17 février 2005, *M...*, aff. C-250/03, point 45).

En l'espèce, s'il est moins prégnant, un intérêt indéniable s'attache à ce que l'appréciation des compétences du candidat fasse intervenir l'avis – à titre non prépondérant, comme on l'a rappelé – d'un professionnel du transport de personnes : l'épreuve technique ne se limite pas à une maîtrise de la conduite du véhicule mais porte aussi, notamment, sur la réalisation du parcours ainsi que la qualité de la prise en charge et de la relation client².

² Art. R. 3122-13 du code des transports et arrêté du 6 avril 2017 relatif aux programmes et à l'évaluation des épreuves des examens d'accès aux professions de conducteur de taxi et de conducteur de voiture de transport avec chauffeur

On relèvera pour finir que les chambres de métiers doivent désormais adresser chaque année au préfet un rapport réalisé par un organisme indépendant sur le respect de ces différentes obligations (art. 24-2, III). Cette obligation nous paraît de nature à assurer, ainsi que l'exige la jurisprudence de la Cour, l'effectivité des garanties définies par le texte. Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de la violation de l'article 49 du Traité.

En second lieu, la fédération requérante invoque une méconnaissance de l'article 106 TFUE régissant l'octroi de droits exclusifs, en tant que la loi du 29 décembre 2016 et le décret attaqué confient aux chambres de métiers un monopole d'organisation des examens d'aptitude professionnelle des conducteurs de VTC.

Ainsi que vous l'avez jugé par votre décision du 5 juillet 2019, le moyen est inopérant en tant qu'il est dirigé contre le décret, le principe de cette compétence exclusive résultant de la loi.

L'exception d'illégalité est soulevée pour la première fois, étant précisé que la requérante ne conteste pas les modalités selon lesquelles ce droit exclusif a été accordé, ni les conséquences qu'il serait susceptible d'entraîner en termes d'abus de position dominante, mais le principe même de l'octroi du monopole, en soutenant qu'il n'était ni nécessaire, ni proportionné, ni même adapté à l'objectif affiché.

Les droits exclusifs mentionnés à l'article 106 TFUE sont définis dans la jurisprudence de la Cour comme les droits accordés par les autorités d'un État membre à une entreprise ou à un nombre limité d'entreprises, qui affectent substantiellement la capacité des autres à exercer l'activité économique en cause sur le même territoire, dans des conditions substantiellement équivalentes (CJUE 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, aff. C-475/99, point 24).

Au préalable, vous pourrez vous interroger sur l'existence, d'une « activité économique » au sens du traité, s'agissant de l'organisation matérielle d'examens professionnels, la question étant à notre connaissance inédite dans la jurisprudence de la Cour. A la différence de la formation organisée en vue de la préparation à l'examen, qui relève sans conteste d'un marché économique, l'organisation des examens comporte un noyau dur irréductible de police administrative, allant de la détermination des épreuves et du choix des sujets d'examen jusqu'à la décision d'octroi des titres, de sorte qu'en tout état de cause, seule une fraction des opérations, d'ordre purement matériel, serait susceptible nous y reviendrons, de revêtir cette qualification.

Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'article 106 TFUE permet aux États membres de conférer à des entreprises, qu'ils chargent de la gestion de services d'intérêt économique général (SIEG), des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence, voire une

exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs (CJCE 19 mai 1993, *C...*, aff. C-320/91, point 14 ; CJUE 15 novembre 2007, *International Mail Spain*, aff. C-162/06, point 34).

Vous jugez ainsi que les restrictions à la concurrence résultant de l'obligation faite aux établissements publics de l'Etat de recourir à l'Institut géographique national pour se procurer des données géographiques n'excède pas les limites de ce qui est nécessaire à l'accomplissement de leur mission particulière et reste proportionnée à ces nécessités (CE 26 janvier 2007, *Syndicat professionnel de la géomatique*, n° 276928, au recueil³).

A supposer donc qu'une activité économique soit ici identifiable, nous pensons en tout état de cause que l'organisation des examens professionnels des chauffeurs de VTC serait constitutive d'un SIEG, compte tenu des impératifs de sécurité publique inhérents au transport de personnes, de la nécessité d'une juste répartition sur l'ensemble du territoire national, ainsi que des insuffisances constatées dans le cadre antérieur : le fait qu'un service soit déjà fourni sur le marché, mais dans des conditions insatisfaisantes et incompatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'État membre concerné, et dans le cadre de la marge d'appréciation qui lui appartient, est susceptible de justifier la qualification de ce service de SIEG (CJUE 7 novembre 2018, *Commission c. Hongrie*, aff. C-171/17, points 56 et 57)⁴.

Ces mêmes considérations nous paraissent suffire à établir le caractère nécessaire de ces droits exclusifs.

La question de son caractère proportionné conduit à s'interroger sur la validité d'une dissociation, au sein de la mission d'organisation des examens professionnels, entre les activités directement liées à l'exercice de la police administrative et les activités de pure logistique pour lesquelles la justification de droits exclusifs serait moins assurée.

Un décret pris le même jour que le décret attaqué⁵ en fournit l'illustration : les chambres de métier sont autorisées, en vertu de l'article 23 du code de l'artisanat issu de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, selon les conditions précisées à l'article 24-12, à confier à des personnes agréées « *l'organisation des épreuves écrites d'admissibilité et, le cas échéant, de l'épreuve pratique d'admission (...) à l'exclusion de la*

³ Voir aussi : CE 30 avril 2003, *Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction*, n° 244139, au recueil, au sujet de l'Institut national de recherches archéologiques préventives.

⁴ On rappellera aussi que les droits d'inscription dus par les candidats doivent être fixés de manière à couvrir les coûts d'organisation supportés par les chambres consulaires (art. 24-2 du code de l'artisanat).

⁵ Décret n° 2021-201 du 23 février 2021 relatif à l'organisation, par des personnes agréées, des épreuves théoriques et pratiques d'accès aux professions de conducteur de taxi, de conducteur de voiture de transport avec chauffeur et de conducteur de véhicule motorisé à deux ou trois roues

gestion de l'inscription à l'examen, de l'élaboration des sujets des épreuves, de la correction de celles-ci, ainsi que de l'évaluation des candidats. »

Contrairement à ce qu'affirme le ministre en défense, cette délégation, définie comme une simple faculté à la main des chambres consulaires, n'efface en rien l'existence de droits exclusifs en leur faveur.

Néanmoins nous peinons à déduire des exigences définies par le Traité une obligation de procéder à une telle dissociation au sein du continuum des opérations nécessaires à l'organisation des examens, qui nous paraît à la fois assez artificielle, compte tenu du lien étroit qui les unit, et difficilement compatible avec les impératifs d'efficacité et d'impartialité qui ont présidé à la réforme ; et nous lisons la faculté d'externalisation ponctuelle ouverte par le législateur comme destinée à prévenir l'hypothèse de la défaillance d'une chambre consulaire. La vérification de l'aptitude des VTC et des taxis (environ 25.000 candidats par an, soit 250 par département en moyenne) peut en tout état de cause difficilement être regardée comme un véritable « marché » captif ; le volume d'activité n'a rien de comparable, par exemple, à celui lié à l'épreuve théorique du permis de conduire, dont loi du 6 août 2015 a ouvert l'externalisation à des opérateurs agréés et qui rassemble un million de candidat annuels.

PCMNC au rejet de la requête.