Nº 502496
MCM Academy

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 8 octobre 2025
Décision du 28 octobre 2025

CONCLUSIONS

Mme Dorothée PRADINES, Rapporteure publique

1. Les questions qui justifient l'inscription de cette affaire devant votre formation de jugement ne concernent pas le fond des dispositions contestées, mais la nécessité de prévoir un report de leur entrée en vigueur pour des raisons de sécurité juridique, ainsi que la possibilité pour un ministre démissionnaire de les adopter dans le cadre de la gestion des affaires courantes – question qui ne semble pas devoir cesser d'être d'actualité.

Nous nous en tiendrons donc à un exposé minimal de la teneur de ces dispositions.

Le transport routier léger, que ce soit de personnes[1] ou de marchandises[2], est soumis à une exigence de capacité professionnelle, qui est satisfaite lorsque le gestionnaire de transport est titulaire d'une attestation de capacité professionnelle correspondant au type de transport qu'il opère. Le transport routier de personnes est dit « léger » lorsque le véhicule n'excède pas neuf places. Cette attestation « *est délivrée par le préfet de région aux personnes qui ont suivi une formation sanctionnée par un examen écrit obligatoire portant sur un référentiel de connaissances défini par le ministre chargé des transports* »[3]. Les articles R. 3113-39-1 et R. 3211-40-2 du code des transports, concernant respectivement le transport routier léger de personnes et le transport routier léger de marchandises, disposent que la formation et l'examen sont organisés par des centres de formation « *disposant d'un agrément délivré dans les conditions précisées par un cahier des charges défini par arrêté du ministre chargé des transports* ». C'est sur ce fondement qu'a été pris l'arrêté en litige, que vous demande d'annuler la société MCM Academy, centre de formation agréé spécialisé dans la formation en ligne des métiers de chauffeurs de taxi, de transporteur léger de marchandises, de voiture de transport avec chauffeur ainsi que de taxi moto.

[1] Véhicules n'excédant pas neuf places, conducteur compris
[2] Véhicules dont le poids maximum autorisé ne dépasse pas 2,5 tonnes ou, s'ils sont utilisés exclusive
[3] Articles R. 3113-39 et R. 3211-40.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2. Elle soulève d'abord deux moyens d'incompétence.

2.1. Le premier est directement lié à la date à laquelle l'arrêté a été pris, à savoir après la démission du Gouvernement de Gabriel Attal, alors que les membres du Gouvernement, démissionnaires, ne pouvaient que régler les affaires courantes[4].

2.1.1. L'avis rendu par l'Assemblée générale du Conseil d'État dans ses fonctions consultatives le 29 juillet 2024, mentionné dans le *Rapport public 2025*, retient, au regard des précédents historiques, que les affaires courantes « se caractérisent, soit par leur urgence, lorsque les circonstances requièrent des décisions immédiates, soit par leur objet. Dans ce dernier cas, il s'agit de décisions relevant du fonctionnement quotidien et continu de l'administration et qui, à ce titre, n'ont pas vocation à modifier de façon importante l'état du droit en vigueur. »[5]

Au titre des illustrations les plus récentes de cette notion[6], vous avez en effet jugé qu'en relevaient, en raison de leur objet, un acte réglementaire reprenant principalement, à droit constant, les règles précédemment en vigueur – c'est la portée implicite de votre décision du 24 juillet 2025, *M. P…*[7], explicitement fichée sur ce point – ou encore un décret relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Données opérationnelles de cyberdéfense », dont les mesures, encadrées par des règles européennes et législatives, n'étaient pas politiquement sensibles et ne créaient pas de nouveau régime juridique mais s'adossaient à l'existant, pour reprendre les mots de Laurent Domingo dans ses conclusions sur cette affaire publiée du 18 octobre 2024, *Association de défense écologiste de la démocratie et des libertés et autres*[8].

En outre, le Conseil d'État, dans ses fonctions consultatives, a rendu plusieurs avis, pour certains mentionnés dans le rapport public 2025, quant au rattachement aux affaires courantes de certains textes dont il a été saisi. Pour ne citer que le plus proche de l'arrêté en litige, la section sociale a estimé qu'un décret de reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de la profession d'assistant de régulation médicale relevait de l'expédition des affaires courantes du fait de la nature technique et procédurale des dispositions examinées et

---

[4] CE, Ass., 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*, p. 210 ; CE, Ass., 19 octobre 1962, *B…*, p. 553

[5] CE, Assemblée générale, 29 juillet 2024, n° 408576, avis sur le projet de décret relatif à l'assurance chômage

[6] Et au titre des illustrations plus anciennes, relèvent des affaires courantes :
– l'arrêté du ministre du travail précisant que la caisse de sécurité sociale à laquelle doivent être affiliés les journalistes est celle de leur lieu de résidence (CE, Section, 24 mai 1957, *Compagnie nouvelle Paris-Presse, éditions Montsouris et autres*, p. 339) ;
– un décret fixant le nombre et la nature d'emplois à supprimer au ministère des anciens combattants et victimes de la guerre en application d'une disposition législative (CE, 19 novembre 1958, *Syndicat national des personnels du ministère des anciens combattants et victimes de la guerre*, p. 551) ;
– un décret se bornant à préciser en application d'une ordonnance les modalités de l'élection des représentants du personnel au sein des commissions administratives paritaires de la sûreté nationale (CE, Section, 22 avril 1966, *Fédération nationale des syndicats de police de France et d'outre-mer*, n° 59340, 59505).

[7] n° 498227, B

[8] n° 496362, 496532, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de leur encadrement par des dispositions européennes, ne laissant qu'une faible part d'appréciation, et reprenant, pour l'essentiel, des dispositions déjà adoptées pour les autres professions paramédicales[9].

2.1.2. En l'espèce, il ne saurait être sérieusement soutenu que l'adoption de l'arrêté présentait un quelconque caractère d'urgence. En revanche, au regard de son objet comme des précédents, l'arrêté en litige nous semble bien, par son objet, relever des affaires courantes. En effet, il se contente de procéder à la codification de dispositions existantes, qui figuraient dans deux arrêtés[10], et ne les modifie que sur quelques points qui ne traduisent aucune appréciation politique : il instaure en effet l'obligation d'un « face à face pédagogique » pour les formations comportant un enseignement à distance et interdit les examens à distance. Nonobstant les conséquences qui en découlent pour les organismes de formation tenus de se conformer aux dispositions de cet arrêté, il ne saurait être regardé comme modifiant substantiellement l'état du droit applicable. Le ministre démissionnaire était donc bien compétent.

2.2. Par suite, l'était également pour signer l'arrêté en son nom et par délégation la sous-directrice de la régulation et de la performance durable des transports routiers, en vertu de l'article 1er du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement et de l'article 5.1.4 de l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer. À tous égards, donc, l'arrêté en litige a été compétemment adopté.

3. Avant d'en venir aux modalités d'entrée en vigueur de l'arrêté, nous examinerons rapidement les autres moyens, qui ne vous retiendront pas.

3.1. L'arrêté n'a certes pas fait l'objet d'une fiche d'impact, mais il n'en résulte aucune méconnaissance du II de l'article 8 du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, car il ne s'agit pas d'un texte ayant des conséquences sur les missions et l'organisation des services déconcentrés de l'État, quand bien même, ainsi que l'admet le ministre, il aura pour effet indirect de simplifier le contrôle de l'organisation des formations et des examens par les services déconcentrés. Le moyen est donc inopérant[11].

3.2. La requérante soutient que l'arrêté méconnaîtrait, de même que l'article R. 3211-40 du code des transports, le paragraphe 3 de l'article 11 du règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, dès lors qu'ils ne

[9] Avis de la section sociale du 10 décembre 2024, n° 409001.
[10] Dispositions du titre III de l'arrêté du 28 décembre 2011 modifié relatif à la délivrance des attestations de capacité professionnelle permettant l'exercice de la profession de transporteur routier et dispositions du titre II de l'arrêté du 31 janvier 2012 modifié relatif aux diplômes, titre et certificat permettant la délivrance directe des attestations de capacité professionnelle en vue d'exercer la profession de transporteur public routier.
[11] CE, 29 janvier 2025, *Université Jean Moulin Lyon-III*, n° 492073

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fixent aucun délai pour la délivrance par l'administration de l'attestation de capacité professionnelle. Toutefois, et à supposer même que le règlement soit applicable[12] alors qu'il ne concerne en principe pas le transport léger de personnes[13] ou de marchandises[14], la requérante confond l'autorisation d'exercer la profession de transporteur routier et l'attestation établissant que l'une des conditions posées à la délivrance de cette autorisation, à savoir la capacité professionnelle du candidat, est remplie. Le délai que fixe le paragraphe 3 de l'article 11 du règlement est celui dans lequel l'autorité compétente doit statuer sur une demande d'autorisation, et non le délai de délivrance par l'organisme de formation de l'attestation de la capacité professionnelle du candidat à l'issue de l'examen auquel il a dû se soumettre. Le moyen n'est donc, en tout état de cause, pas fondé.

3.3. En troisième lieu, la société MCM Academy soutient que l'arrêté porterait une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et qui implique que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général ni proportionnées à l'objectif poursuivi[15].

Cette atteinte résulterait des dispositions de l'article 1.3 du cahier des charges annexé à l'article A. 3113-39-1, en ce qu'il dispose que « *L'examen se déroule obligatoirement en présentiel. / Pour chaque examen, ou session d'examens lorsqu'ils ont lieu dans plusieurs centres aux mêmes dates et aux mêmes horaires, de nouveaux sujets d'examen doivent être proposés.* »

Curieusement, l'argumentation relative à l'obligation de faire passer les examens en présentiel n'invoque aucun élément pertinent au regard de la liberté d'entreprendre, la société MCM Academy invoquant seulement les inconvénients et surcoûts qui découlent de cette règle pour les candidats ayant fait le choix de suivre une formation à distance, obligés de se rendre physiquement dans un centre agréé pour y passer leur examen, alors qu'il existe aujourd'hui des solutions techniques permettant l'organisation d'examens en distanciel avec

---

[12] La société requérante fait valoir que certaines dispositions relatives au transport routier léger y renvoient (articles R. 3211-37 et suivants, qui visent notamment l'annexe du règlement en ce qui concerne les matières devant figurer dans les examens et les formations, les modèles de certificat, etc.).

[13] S'agissant du transport de voyageurs par route, il résulte de la combinaison des articles 1er et 2, paragraphe 2, du règlement que cette notion ne vise que le transport de voyageurs au moyen de véhicules aptes à transporter plus de neuf personnes, y compris le conducteur. Les entreprises de transport public routier de personnes utilisant exclusivement des véhicules n'excédant pas neuf places n'entrent donc pas dans son champ d'application.

[14] S'agissant du transport de voyageurs par route, il résulte de la combinaison de son article 1er et de son article 2, paragraphe 2, que cette notion, au sens du règlement, ne vise que le transport de voyageurs au moyen de véhicules aptes à transporter plus de neuf personnes, y compris le conducteur. Les entreprises de transport public routier de personnes utilisant exclusivement des véhicules n'excédant pas neuf places n'entrent donc pas dans son champ d'application.

[15] Voir, s'agissant de la liberté du commerce et de l'industrie, CE, 23 mai 2012, *Régie Autonome des transports parisiens*, n° 348909, A ; CE, 29 octobre 2012, *Commune de Tours*, n° 341173, A ; CE, 19 octobre 2013, *SA Electricité de Tahiti*, n° 365067, B ; pour la liberté d'entreprendre, CE, 30 décembre 2013, *SA Brasserie de Tahiti*, 30 décembre 2013, n° 368065 ; CE, 20 mai 2015, *Monceau Assurances, mutuelles associées*, 20 mai 2015, n° 383653.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

le même niveau de sécurité contre la triche que les examens en présentiel. Toutefois, que d'autres modalités soient techniquement possibles, voire aient été retenues pour d'autres examens comparables[16], comme l'indique la requête, ne suffit pas à établir une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, et d'autant moins au regard de l'objectif poursuivi, à savoir assurer la sincérité des examens.

S'il est en outre reproché à la disposition d'imposer aux centres d'examens de prévoir des sujets d'examen différents entre leurs différents sites d'examen quand bien même les examens se déroulent en même temps, ce qui générerait de façon injustifiée une charge de travail supplémentaire, telle n'est pas la portée de l'article, qui, précisément, permet de proposer un même sujet lorsque l'examen a lieu « dans plusieurs centres aux mêmes dates et aux mêmes horaires ». Le moyen peut donc être écarté.

3.4. En quatrième lieu, s'agissant de la demande d'agrément d'un centre de formation et d'examen, l'arrêté serait illégal en ce qu'il ne prévoit pas que l'autorité administrative doit en accuser réception et confirmer la complétude du dossier ou inviter à le compléter – le délai de trois mois imparti à l'administration pour y statuer ne courant qu'à compter du moment où le dossier est complet.

Toutefois, en l'absence de dispositions spéciales, trouvent à s'appliquer celles de l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration, sur la délivrance d'un accusé de réception pour toute demande adressée à l'administration, et celles de l'article L. 114-5 du CRPA, sur l'obligation pour l'administration d'indiquer au demandeur les pièces et informations éventuellement manquantes, le cas échéant dès l'accusé de réception. Le moyen peut donc être écarté.

4. Il vous reste à statuer sur la méconnaissance du principe de sécurité juridique du fait de l'absence de mesures transitoires ou d'entrée en vigueur différée dans l'arrêté, alors que les modifications introduites au cahier des charges imposent aux centres de réorganiser leurs parcours de formation et la tenue des examens.

De son côté, le ministre se contente de soutenir que les modifications sont limitées et donc ne justifiaient pas un différé d'entrée en vigueur.

Précisons que la réponse qu'il convient d'apporter à ce moyen ne nous semble pas engagée par le rattachement du décret aux « affaires courantes » que nous vous avons proposé, malgré une apparence de miroitement. D'abord, parce que cette notion concerne la compétence de l'auteur de l'acte, ce qui n'est pas le cas du principe de sécurité juridique, qui concerne l'application de l'acte dans le temps. Ensuite, parce que même un texte qui « n'a pas vocation à modifier de façon importante l'état du droit en vigueur » au sens des affaires

[16] Arrêté du 6 février 2019 relatif à la désignation de l'organisme chargé d'organiser les examens initiaux et de renouvellement du certificat de conseiller à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

courantes peut néanmoins, s'il s'applique immédiatement, entraîner « une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause », selon la terminologie de vos décisions d'Assemblée et de Section de 2006, *Société KPMG et autres*[17] et *Mme L…*[18]. Enfin, parce que des mesures transitoires peuvent s'imposer pour des raisons purement techniques, et non politiques[19].

Tel est, nous semble-t-il, le cas en l'espèce : le fait que les examens de capacité professionnelle des transporteurs routiers ne puissent plus avoir lieu qu'en présentiel, et non à distance, n'est assurément pas une décision très politique et ne concerne qu'un public très limité, mais il entraîne, pour les centres d'examen qui faisaient passer des examens à distance, des contraintes nouvelles en termes d'organisation, pour reprogrammer les examens prévus à distance, le cas échéant, louer des salles et recruter du personnel à cet effet. De même s'agissant de l'obligation, pour les formations en distanciel, d'un face à face pédagogique correspondant au minimum à 15 % de la durée minimale de la formation : des candidats qui avaient achevé ou presque achevé leurs 140 heures de formation à distance et s'apprêtaient à passer leur examen pourraient, brutalement, en être empêchés faute pour la formation qu'ils ont suivie de satisfaire à cette nouvelle condition. De plus, pour les centres de formation, mettre en conformité leurs formations à distance pour y intégrer au moins une vingtaine d'heures[20] d'échange oral interactif entre les stagiaires et le formateur lorsque ce n'était pas déjà le cas implique, à tout le moins, de revoir la maquette de la formation et de disposer d'une plateforme de visioconférence et de formateurs en nombre suffisant. Or les organismes qui ne se conforment pas au cahier des charges adopté par l'arrêté s'exposent à la suspension ou au retrait de leur agrément.

Eu égard aux effets des mesures nouvelles sur l'organisation des activités des centres de formation et d'examen et aux conséquences qui s'attachent à leur éventuelle méconnaissance, l'entrée en vigueur immédiate de l'arrêté en litige entraîne bien une atteinte excessive aux intérêts, en l'occurrence privés, en cause.

Ainsi, le moyen soulevé nous paraît fondé au titre du principe de sécurité juridique tel que restitué aux L. 221-5 et L. 221-6 du code des relations entre le public et l'administration et dans votre décision fichée du 24 février 2023, *Syndicat national de la publicité extérieure*[21]. Bien que la requérante ne puisse utilement se prévaloir de la circulaire du Premier ministre du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises, qui se borne à fixer des orientations pour l'organisation du travail

[17] CE, Assemblée, 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460, p. 154
[18] CE, Section, 13 décembre 2006, *Mme L…*, n° 287845, p. 540
[19] Dirait-on que la seule modification du format de conservation de certaines données est une modification importante du droit en vigueur ? Probablement que non. Une telle modification est-elle susceptible de poser des difficultés aux acteurs concernés si elle n'est pas assortie de mesures transitoires ou d'un différé d'entrée en vigueur ? Probablement que oui.
[20] 15 % de 140 heures = 21
[21] CE, 24 février 2023, Syndicat national de la publicité extérieure, n° 468221, B ; annulation d'un décret prévoyant une obligation généralisée d'extinction des publicités lumineuses en tant qu'il n'avait pas différé d'un mois l'entrée en vigueur de cette obligation

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

gouvernemental[22], vous pourrez retenir comme différé d'entrée en vigueur celui qu'elle recommande pour les règles applicables aux entreprises, à savoir deux mois entre leur publication au Journal officiel et leur prise d'effet, la requérante n'argumentant pas dans le sens de la nécessité de disposer d'une durée plus longue pour adapter ses formations et l'organisation des examens.

Nous vous invitons donc à annuler l'arrêté en litige en tant seulement qu'il n'a pas différé de deux mois son entrée en vigueur, et à rejeter le surplus des conclusions de la requête, y compris, dans les circonstances de l'espèce, celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.

[22] CE, 17 novembre 2022, *Association Conseil du commerce de France et autres*, n° 454140, 458758, C

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.