

CONSEIL D'ETAT

MA

statuant

au contentieux

N° 413040

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

FEDERATION FRANÇAISE DU TRANSPORT DE
PERSONNES SUR RESERVATION

M. Jean-Baptiste de Froment

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Louis Dutheillet de Lamothe

Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre

de la Section du contentieux

Séance du 21 juin 2019

Lecture du 5 juillet 2019

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 2 août 2017 et 19 mars 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française du transport de personnes sur réservation demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2017-483 du 6 avril 2017 relatif aux activités de transport public particulier de personnes et actualisant diverses dispositions du code des transports, ainsi que le rejet de son recours gracieux ;

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 ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- le code de l'artisanat ;
- le code des transports ;
- la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 ;
- la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 ;
- l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Baptiste de Froment, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 26 juin 2019, présentée par la Fédération française du transport de personnes sur réservation ;

Considérant ce qui suit :

1. La requête de la Fédération française du transport de personnes sur réservation tend à l'annulation du décret du 6 avril 2017 relatif aux activités de transport public particulier de personnes et actualisant diverses dispositions du code des transports.

Sur la légalité du décret attaqué :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Aux termes de l'article 22 de la Constitution : « *Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution* ». Les ministres chargés de l'exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution des actes en cause. Or un secrétaire d'Etat délégué auprès d'un ministre n'est investi d'aucune compétence propre. Il en résulte que le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait illégal faute de comporter le contreseing de la secrétaire d'Etat chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, déléguée auprès du ministre chargé de l'économie, ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

3. Aux termes de l'article L. 3120-2-1 du code des transports, créé par l'article 9 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 : « *Les conducteurs des véhicules qui exécutent les prestations mentionnées à l'article L. 3120-1 répondent, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, à des conditions d'aptitude et d'honorabilité professionnelles* », les prestations en cause étant celles « *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* ». Aux termes du I de l'article 23 du code de l'artisanat, tel que complété par l'article 10 de la même loi : « *Les chambres de métiers et de l'artisanat de région ont pour attributions : / (...) / 4° bis D'évaluer les conditions d'aptitude professionnelle prévues*

à l'article L. 3120-2-1 du code des transports par un examen. Un comité national comprenant notamment des représentants de l'Etat et des représentants des professionnels intervenant dans le secteur du transport public particulier de personnes effectue le bilan de la mise en œuvre de cet examen, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Il peut formuler des recommandations (...) ». En application de ces dispositions, le décret attaqué a créé, d'une part, par son article 2, l'article R. 3120-7 du code des transports qui dispose que : « Le respect de la condition d'aptitude professionnelle mentionnée à l'article L. 3120-2-1 est constaté par la réussite à un examen, propre à chacune des professions du transport public particulier de personnes. Cet examen comprend des épreuves écrites d'admissibilité et une épreuve pratique d'admission dont le programme et les épreuves sont définis par un arrêté du ministre chargé des transports et du ministre chargé de l'économie. / Il est organisé dans les conditions prévues par les articles 24 à 24-2 et par le II de l'article 26 du code de l'artisanat ». D'autre part, par son article 10, le décret attaqué a créé l'article 24 du code de l'artisanat qui dispose que : « Les chambres des métiers et de l'artisanat organisent les sessions d'examen dans le cadre d'un calendrier national fixé par l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat. Les chambres régionales de métiers et de l'artisanat assurent la coordination des examens au niveau régional et perçoivent les droits d'inscriptions mentionnés à l'article 24-1. / L'organisation des examens respecte les règles de confidentialité, d'impartialité et de déport fixées dans un règlement d'examen approuvé par l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat ».

4. Aux termes de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites ». Une restriction à la liberté d'établissement à l'intérieur de l'Union européenne peut être admise au titre des mesures dérogatoires prévues par le traité si elle est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général et si les mesures restrictives s'appliquent de manière non discriminatoire, sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

5. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que si les chambres de métiers et de l'artisanat existant dans chaque région, qui sont des établissements publics administratifs, exercent déjà des compétences en matière d'accès à certaines professions artisanales et bénéficient d'une implantation sur l'ensemble du territoire, leur intervention dans la délivrance de la carte professionnelle nécessaire à l'exercice des professions de conducteur de taxi et de conducteur de « voiture de transport avec chauffeur » (VTC) peut conduire à porter une atteinte illégale à la liberté d'établissement, dans la mesure où peuvent siéger des membres exerçant les professions en cause, susceptibles d'avoir intérêt, ainsi que l'a souligné l'Autorité de la concurrence dans son avis n° 17-A-04 du 20 mars 2017, à restreindre l'accès à ces professions, en particulier celle de conducteur de VTC, et d'agir dans ce but en pesant sur la fréquence et l'organisation des examens, la teneur des sujets ou l'évaluation des capacités des candidats.

6. Pour mettre en œuvre le choix du législateur de confier aux chambres de métiers et de l'artisanat de région compétence pour évaluer les conditions d'aptitude professionnelle des

conducteurs de taxi et de VTC, lequel n'est pas remis en cause dans son principe même par la requête, il appartenait au pouvoir réglementaire de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les risques précédemment énoncés en encadrant l'exercice par ces chambres de la compétence que leur a confiée le législateur, afin d'assurer, notamment, une fréquence raisonnable des examens, le caractère adéquat et proportionné du contenu et de la difficulté des sujets et l'impartialité de l'évaluation des candidats. Or ni l'obligation de transparence en ce qui concerne le bilan des examens prévue par le décret attaqué à l'article 24-2 du code de l'artisanat, ni la mise en place d'un comité national comprenant notamment des représentants de l'Etat et des professionnels du secteur, chargé d'assurer le suivi des examens et de réaliser le bilan de leur mise en œuvre avant, le cas échéant, de formuler des recommandations, prévu par le même décret à l'article 24-3 du code, ne suffisent à prévenir les risques d'atteintes illégales à la liberté d'établissement.

7. Il résulte de ce qui précède que la fédération requérante est fondée à soutenir que le décret qu'elle attaque est illégal en ce qu'il n'institue pas les garanties nécessaires pour prévenir les risques d'atteintes illégales, par les chambres de métiers et de l'artisanat, à la liberté d'établissement protégée par l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

8. La fédération requérante ne peut, en revanche, utilement soutenir, à l'appui de sa requête, que l'attribution aux chambres de métiers et de l'artisanat de la mission d'évaluer les conditions d'aptitude professionnelle des conducteurs de taxi et de VTC, dont le principe ne résulte pas du décret attaqué, serait contraire aux règles issues du droit de l'Union européenne régissant la commande publique et l'octroi de droits exclusifs. Elle ne peut davantage utilement se prévaloir, compte tenu de l'article 58 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la liberté de prestations de services à l'intérieur de l'Union, non plus que des vices propres affectant le rejet de son recours gracieux.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la fédération requérante n'est fondée à demander l'annulation du décret qu'elle attaque qu'en tant que ce décret n'édicte pas les dispositions nécessaires pour garantir que l'évaluation des conditions d'aptitude professionnelle des conducteurs respecte la liberté d'établissement.

Sur les conséquences de l'illégalité du décret attaqué :

10. L'annulation partielle du décret attaqué ne saurait avoir pour effet de maintenir dans l'ordre juridique français une atteinte au principe de la liberté d'établissement qui est garanti par le droit de l'Union européenne. Il y a lieu, dans ces conditions, pour le Conseil d'Etat de préciser la portée de sa décision d'annulation par des motifs qui en constituent le soutien nécessaire.

11. D'une part, la présente décision implique nécessairement que le pouvoir réglementaire complète le décret du 6 avril 2017 par des mesures permettant de prévenir les risques, au regard du respect de la liberté d'établissement, que présente l'intervention des chambres régionales de métiers et de l'artisanat dans la délivrance de la carte professionnelle nécessaire à l'exercice des professions de conducteur de taxi et de VTC. Il y a lieu, en l'espèce, pour le Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative tel que modifié par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, d'ordonner, même sans être saisi d'une demande en ce sens, l'édition de telles mesures dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision.

12. D'autre part, dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, il appartient aux autorités compétentes de continuer d'organiser les sessions d'examen permettant d'apprécier les conditions d'aptitude professionnelle des conducteurs de taxi et de VTC sur le fondement du décret du 6 avril 2017, en veillant, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à ce que cette évaluation soit effectuée dans le respect de ce qu'implique la liberté d'établissement découlant de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à la fédération requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le décret du 6 avril 2017 est annulé en tant qu'il n'édicte pas les dispositions nécessaires pour garantir que l'évaluation des conditions d'aptitude professionnelle des conducteurs de taxi et de voiture de transport avec chauffeur par les chambres de métiers et de l'artisanat de région respecte la liberté d'établissement. Cette annulation comporte pour l'Etat et les chambres de métiers et de l'artisanat les obligations énoncées aux motifs de la présente décision.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre de prendre un décret pour compléter, conformément aux motifs de la présente décision, le décret du 6 avril 2017 dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 3 : L'Etat versera à la Fédération française du transport de personnes sur réservation la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de la Fédération française du transport de personnes sur réservation est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la Fédération française du transport de personnes sur réservation, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et au Premier ministre.

Copie en sera adressée à la garde des sceaux, ministre de la justice, au ministre de l'économie et des finances et à la section du rapport et des études.