# Décision n° 2019 – 794 DC

# Loi d'orientation des mobilités

---

# Liste des contributions extérieures

*Services du Conseil constitutionnel - 2019*

*Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune*

| Contributions | |
|---|---|
| **Date de réception** | **Auteur(s)** |
| 29/11/2019 | Société Coyote System |
| 04/12/2019 | Société Tech in France |
| 06/12/2019 | M. Antoine LUNVEN |
| 17/12/2019 | Syndicat des sociétés coopératives de chauffeurs de TAXI de la région parisienne, dit la « Chambre syndicale » |

2019-794 DC - Reçu au greffe du Conseil le 29 novembre 2019

JEAN REINHART
AVOCAT AU BARREAU DE PARIS

DENYS DE BECHILLON
AGREGE DE DROIT PUBLIC
PROFESSEUR DES UNIVERSITES

Paris, le 29 novembre 2019

*M. Jean Maia*
*Secrétaire général du Conseil constitutionnel*
*2, rue de Montpensier*
*75001 — Paris*

Monsieur le Secrétaire général,

Sollicité à cet effet par la société Coyote System, dont le siège social se trouve 24 Quai Gallieni – 92150 Suresnes, nous avons l'honneur de porter à votre connaissance les observations que suscite à notre sens le 2° du I de l'article 98 de la loi d'orientation des mobilités.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir partager les réflexions qui suivent avec les membres du Conseil Constitutionnel au titre de la « contribution extérieure ».

Vous remerciant vivement de l'attention que vous prêterez à ce document, nous vous prions de croire, Monsieur le Secrétaire général, en l'assurance de notre haute considération.

**I.** – Le 2° du I de l'article 98 de la loi d'orientation des mobilités, dispositions issues de deux amendements déposés en séance à l'Assemblée nationale[1], insère au livre Ier du code de la route (« *Dispositions générales* ») un titre III *ter* intitulé « *Signalement des contrôles routiers par les services électroniques d'aide à la conduite ou à la navigation* ».

Ce nouveau titre comporte deux articles rédigés comme suit :

« *Art. L. 130-11. – I. – Lorsqu'est réalisé sur une voie ouverte ou non à la circulation publique un contrôle routier impliquant l'interception des véhicules et destiné soit à procéder aux opérations prévues aux articles L. 234-9 ou L. 235-2 du présent code ou aux articles 78-2-2 ou 78-2-4 du code de procédure pénale, soit à vérifier que les conducteurs ou passagers ne font pas l'objet de recherches ordonnées par les autorités judiciaires pour des crimes ou délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement ou ne sont pas inscrits dans le fichier mentionné à l'article 230-19 du même code à raison de la menace qu'ils constituent pour l'ordre ou la sécurité publics ou parce qu'ils font l'objet d'une décision de placement d'office en établissement psychiatrique ou se sont évadés d'un tel établissement, il peut être interdit par l'autorité administrative à tout exploitant d'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation de rediffuser au moyen de ce service tout message ou toute indication émis par les utilisateurs de ce service dès lors que cette rediffusion est susceptible de permettre aux autres utilisateurs de se soustraire au contrôle.*

*L'interdiction de rediffusion mentionnée au premier alinéa du présent I consiste, pour tout exploitant d'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation, à occulter, pour toutes les voies ou portions de voies qui lui sont désignées par l'autorité compétente, tous les messages et indications qu'il aurait habituellement rediffusés aux utilisateurs dans un mode de fonctionnement normal du service. La durée de*

[1] Amendements nos 1500 et 2913 qui font suite à une première tentative d'adoption de la mesure par décret, bloquée par le Conseil d'État au regard de la compétence exclusive du législateur pour « *concilier l'exercice de la liberté de communication avec la poursuite de l'intérêt général* ». Une nouvelle initiative figurait à l'article 24 du projet de loi dans sa version antérieure à celle déposée au Sénat le 26 novembre 2018. Toutefois, compte tenu des réserves émises par le Conseil d'État dans son avis du 15 novembre 2018, la mesure a été finalement abandonnée par le Gouvernement à l'issue du conseil des ministres du 26 novembre 2018.

*cette interdiction ne peut excéder deux heures si le contrôle routier concerne une opération prévue aux articles L. 234-9 ou L. 235-2 du présent code ou douze heures s'il concerne une autre opération mentionnée au premier alinéa du présent I. Les voies ou portions de voies concernées ne peuvent s'étendre au-delà d'un rayon de dix kilomètres autour du point de contrôle routier lorsque celui-ci est situé hors agglomération et au-delà de deux kilomètres autour du point de contrôle routier lorsque celui-ci est situé en agglomération.*

*II. – L'interdiction mentionnée au I du présent article ne s'applique pas, sur le réseau routier national défini à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, aux événements ou circonstances prévus à l'article 3 du règlement délégué (UE) n° 886/2013 de la Commission du 15 mai 2013 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les données et procédures pour la fourniture, dans la mesure du possible, d'informations minimales universelles sur la circulation liées à la sécurité routière gratuites pour les usagers.*

*III. – Les modalités de détermination des voies ou portions de voies concernées par l'interdiction mentionnée au I, les modalités de communication avec les exploitants de service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation aux fins de mise en œuvre de cette interdiction ainsi que les mesures destinées à assurer la confidentialité des informations transmises à ces exploitants sont définies par un décret en Conseil d'État. »*

*« Art. L. 130-12. – Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait pour tout exploitant d'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation :*

*1° De contrevenir à l'interdiction de diffusion mentionnée à l'article L. 130-11 dès lors qu'elle lui aura été communiquée dans les conditions prévues par le décret en Conseil d'État mentionné au III du même article L. 130-11 ;*

*2° De diffuser les informations qui lui auront été communiquées aux fins de mise en œuvre de cette interdiction ou de les exploiter à une autre fin que celle prévue audit article L. 130-11. »*

**II.** – Ces nouvelles dispositions ont pour principal objet d'interdire à l'exploitant d'un service électronique d'aide à la conduite

ou à la navigation par géolocalisation de rediffuser, au moyen d'une application « communautaire » embarquée à bord des véhicules, le signalement des positions des forces de l'ordre, et cela dans le but de faciliter les contrôles des automobilistes.

La constitutionnalité d'une telle mesure est critiquable à plusieurs titres.

**III. – <u>En premier lieu</u>**, les dispositions contestées portent une atteinte inconstitutionnelle à la liberté de communication des utilisateurs d'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation.

**III-1. – <u>En droit</u>**, la liberté de communication est protégée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui énonce :

> « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.* »

Cette liberté, comme on le sait, jouit d'une protection renforcée. Aux termes d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la liberté d'expression et de communication est en effet

> « […] *d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés.* »[2]

**III-1.1 –** La portée de cette liberté constitutionnelle peut être utilement éclairée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la liberté d'expression, elle-même

[2] Cons. const., déc. n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, cons. 37 ; v. également, par ex : déc. n° 2017-747 DC du 16 mars 2017, cons. 7 ; déc. n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016, cons. 17.

protégée à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ce parallèle est d'autant plus justifié en matière de liberté de communication que, selon des commentateurs avisés,

> « *Le Conseil constitutionnel se place dans droite ligne de la jurisprudence européenne en matière de liberté d'expression.* »[3]

Or, il ressort clairement du libellé de l'article 10 de la Convention, tel qu'interprété par la Cour européenne, que le droit de recevoir et de communiquer des informations entre dans son champ d'application.

En outre, la Cour européenne juge de manière itérative que l'article 10 s'applique aux moyens de transmission ou de captage des informations, de sorte que toute restriction qui leur est apportée touche le droit de recevoir et de communiquer des informations[4].

De même, elle a souligné l'importance du droit de recevoir des informations provenant de personnes privées, physiques ou morales[5]. Le fait qu'il s'agisse, au sens strict, de diffuser une véritable *information* renforce assurément cette exigence.

Enfin, la Cour européenne affirme avec constance que,

> « *S'agissant du niveau de protection, l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans deux domaines : celui du discours politique et celui des questions d'intérêt général* [...]. *Partant, un niveau élevé de protection de la liberté d'expression, qui va de pair avec une marge d'appréciation des autorités particulièrement restreinte, sera normalement*

---

[3] W. Mastor, J.-G. Sorbara, « Réflexions sur le rôle du Parlement à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel sur la contestation des génocides reconnus par la loi », *RFDA*, 2012, n° 3, p. 510.

[4] V. Cour EDH, 22 mai 1990, *Autronic AG c. Suisse*, req. n° 12726/87, § 47 ; 24 février 1997, *De Haes et Gijsels c. Belgique*, req. n° 19983/92, § 48 ; 11 janvier 2000, *News Verlags GmbH & Co. KG c. Autriche*, req. n° 31457/96, § 39.

[5] Cour EDH [GC], 3 avril 2012, *Gillberg c. Suède*, n° 41723/06, § 95.

> *accordé lorsque les propos tenus relèvent d'un sujet d'intérêt général* » (soulignement ajouté)[6].

On ne doit pas perdre de vue, en outre, que la liberté d'information connaît l'ampleur la plus large et notamment qu'elle recouvre des données qui peuvent parfaitement ne pas plaire aux pouvoirs publics, au sens où elles peuvent n'être pas en adéquation avec la politique suivie par lui. Dès son arrêt *Handyside*, la Cour notait que la liberté d'expression

> « [...] *vaut non seulement pour les ''informations'' ou ''idées'' accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population.* »[7]

**III-1.2** – Pour sa part, le Conseil constitutionnel a jugé à plusieurs reprises que la liberté de communication protège autant les locuteurs et émetteurs d'informations que leurs destinataires. Il a décidé que les citoyens sont, dans leur ensemble,

> « [...] *au nombre des destinataires essentiels de la liberté* [d'expression et de communication] *proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789.* »[8]

Il en résulte que le droit du public à recevoir des informations est au fondement même de la liberté d'expression et de communication, et ce, à plus forte raison lorsque sont en jeu des sujets d'intérêt général.

Qui plus est, le Conseil constitutionnel a estimé sur le terrain de l'article 11 de la Déclaration des droits de 1789 que :

> « *En l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de*

---

[6] Cour EDH [GC], 23 avril 2015, *Morice c. France*, req. n° 29369/10, § 125.

[7] Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, req. n° 5493/72, § 49.

[8] V. pour les lecteurs de la presse écrite : Cons. const., déc. n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, cons. 20 ; pour les auditeurs et téléspectateurs : déc. n° 93-333 DC du 21 janvier 1994, cons. 3 ; déc. n° 2000-433 du 27 juillet 2000, cons. 9.

> *communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services.* »[9]

Là encore, la protection constitutionnelle peut être utilement éclairée par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, laquelle a récemment pris note :

> « [...] *d'une évolution perceptible en faveur de la reconnaissance, sous certaines conditions, d'un droit à la liberté d'information en tant qu'élément inhérent à la liberté de recevoir et de communiquer des informations protégée par l'article 10 de la Convention.* »[10]

Par conséquent, la Cour a jugé que

> « [...] *lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice du droit de recevoir et de communiquer des informations, refuser cet accès peut constituer une ingérence dans l'exercice de ce droit.* »[11]

**III-1.3** – Enfin, nul ne contestera qu'il est parfaitement

> « [...] *loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite* [...] *de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions, avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer.* »[12]

Toutefois, puisqu'une fois encore « *la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des*

---

[9] Cons. const., déc. n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, pt. 4.

[10] Cour EDH [GC], 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, req. n° 18030/11, § 151.

[11] *Ibid.*, § 155.

[12] Cons. const., déc. n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, pt. 5.

*autres droits et libertés* », le Conseil constitutionnel énonce fermement que

> « [...] *les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.* »[13]

Il insiste également et de longue date sur « *le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information* » qu'il s'agit de protéger[14].

Dans le cadre de son contrôle, le Conseil constitutionnel procède à une appréciation globale, examinant chacun de ces trois éléments avant de conclure si l'atteinte est constitutionnelle ou non.

L'application de ces exigences au cas présent montre que l'atteinte portée à la liberté de communication par les dispositions contestées n'est pas constitutionnelle.

**III-2. – Au cas d'espèce**, les dispositions attaquées ne sont pas nécessaires, adaptées et proportionnées au regard de l'objectif visé par le législateur.

Les raisons suivantes permettent de s'en convaincre.

**III-2.1 –** *De première part*, ces dispositions ne sont pas de nature à satisfaire, de manière rationnelle, l'objectif visé par le législateur.

La finalité de la mesure a été rendue explicite lors de l'examen des amendements en première lecture à l'Assemblée nationale. La rapporteure du projet de loi, qui est aussi l'auteure de l'amendement n° 1500, le résumait en quelques mots :

---

[13] *Ibid.* ; v. aussi Cons. const., déc. n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, cons. 3 ; déc. n° 2013-319 QPC du 7 juin 2013, cons. 3.

[14] Cons. const., déc. n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 9.

> « *L'objectif premier de l'amendement est de retirer de la route les personnes les plus dangereuses afin de la rendre plus sûre.* »[15]

Comme le souligne le Conseil d'État dans son avis du 15 novembre 2018, la mesure va « *au-delà des mesures de police de la circulation* ». Il s'agit en effet de réglementer les conditions d'exploitation d'un service de communication au public par voie électronique aux fins de favoriser la répression ou la prévention de certains comportements infractionnels ou susceptibles de causer des troubles à l'ordre public, dont le seul point commun est de prendre le réseau routier national comme lieu de réalisation.

C'est donc par le jeu d'une assimilation pour le moins ambiguë que la finalité de cette mesure consiste à « *rendre la route plus sûre* ». Elle n'entretient en réalité qu'un lien partiel avec la sécurité routière, si par cette dernière il faut comprendre l'ensemble des dispositions relatives aux conditions d'utilisation de la voie publique terrestre visant à circuler sans danger.

L'exposé des motifs de l'amendement n° 1500 expose de manière plus explicite la double finalité de la mesure :

> « *Les signalements de certaines positions des forces de l'ordre en bord de route par le truchement d'outils d'aide à la conduite et à la navigation* [...] *nuisent en effet gravement à l'efficacité de contrôles qui visent à interpeller les auteurs de comportements particulièrement à risque, que ce soient les conduites sous l'influence de l'alcool ou après usage de stupéfiants, mais également à celle des opérations de lutte contre la criminalité sous toutes ses formes (lutte contre la criminalité : terrorisme, délinquance, enlèvement, évasions).*
>
> *La facilitation des contrôles constitue donc un enjeu d'ordre public particulièrement important afin d'empêcher les stratégies d'évitement permettant notamment à des conducteurs de se maintenir en situation d'infraction en toute impunité et en créant un danger pour les autres usagers de la route.* »

---

[15] Déclaration de Mme Zivka Park, Assemblée nationale, Première séance du vendredi 14 juin 2019.

En définitive, l'enjeu consiste à faciliter les contrôles routiers selon des buts qui peuvent varier.

Toutefois, un tel objectif, ainsi résumé, n'est pas de nature à justifier l'atteinte grave portée à la liberté de communication qui résulte de la paralysie des services de communication par voie électronique découlant des dispositions en cause.

*1°) D'abord, l'interdiction générale de rediffusion n'est pas objectivement nécessaire pour atteindre les objectifs visés.*

Une mesure moins restrictive qu'une interdiction générale de rediffusion est effet envisageable pour atteindre de manière cohérente et systématique l'objectif de facilitation des contrôles de police visé par le législateur.

D'ores et déjà, les exploitants de services d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation se sont engagés à ne pas diffuser le lieu précis des contrôles routiers réalisés par la police.

Le Conseil d'État l'a confirmé dans les termes suivants :

> « [...] *comme cela ressort des énonciations d'un protocole d'accord du 28 juillet 2011 conclu avec les professionnels du secteur, l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics est que l'ensemble des outils d'aide à la conduite n'indiquent plus la localisation des radars fixes ou mobiles mais seulement des « sections de voies dangereuses » qui pourront comporter ou non des radars ; que les adaptations rendues nécessaires par la mesure* [litigieuse] *ont été entreprises par la plupart des sociétés du secteur, y compris à l'attention des personnes disposant déjà de tels dispositifs ou produits.* »[16]

Dans ces conditions, l'interdiction de rediffusion en cause ne saurait être regardée comme nécessaire aux fins de réaliser les motifs d'intérêt général que le législateur s'est donné. Et ce d'autant moins que l'interdiction de rediffusion attaquée ne saurait satisfaire

[16] CE, 6 mars 2013, *Société NAVX*, n° 355815.

l'exigence de nécessité alors que les pouvoirs publics peuvent demander, et ont déjà obtenu des exploitants, la suspension du service d'aide en cas de circonstances exceptionnelles[17].

*2°) Ensuite et surtout, la mesure n'est pas adaptée pour permettre la réalisation effective des objectifs en cause.*

L'exposé des motifs de l'amendement n° 1500 continue en précisant :

> « […] *l'impact de la mesure est de l'ordre de 0,1 % du linéaire de réseau routier français* ».

On nous permettra de penser qu'une telle étendue est bien faible – pour ne pas dire dérisoire – au regard de l'objectif visé par le législateur. Cette observation générale en suscite trois autres qui la complètent.

– *De première part*, que l'on se situe dans la perspective de faciliter les contrôles en lien avec la sécurité routière (en cas de contrôles de police effectués dans le cadre de la lutte contre l'alcoolisme et les stupéfiants) ou bien dans celui de la répression d'autres infractions (interpellation de personnes suspectées d'actes terroristes par exemple), la fraction du territoire concernée est sans aucun rapport avec l'importance des enjeux. Dès lors, comment soutenir sérieusement que le dispositif permettra de lutter efficacement contre de tels fléaux, si son extension est à ce point circonscrite ?

– *De deuxième part*, l'avantage apparaît d'autant plus faible au regard des inconvénients résultant de la mesure, qu'interdire la rediffusion de l'ensemble des messages ou des indications émis par les utilisateurs d'un service d'aide à la conduite est susceptible de générer un risque grave pour la sécurité des automobilistes.

Rappelons à cet égard que les services de cette nature sont notamment régis par la directive 2010/40/UE[18] concernant le

[17] Cela a été le cas des attaques terroristes de novembre 2015.

déploiement de « *systèmes de transport intelligents* » dans le domaine du transport routier (directive « STI »).

Le considérant n° 3 de cette directive expose à ce sujet :

> « *Les systèmes de transport intelligents (STI) sont des applications avancées qui, sans pour autant comporter de processus intelligent à proprement parler, visent à fournir des services innovants liés aux différents modes de transport et à la gestion de la circulation et permettent à différents utilisateurs d'être mieux informés et de faire un usage plus sûr, plus coordonné et plus ''intelligent'' des réseaux de transport.* »

Par ailleurs, la Commission européenne souligne dans le même sens que les services d'aide à la conduite ou à la navigation sont de nature à

> « [...] *améliorer considérablement la sécurité routière, l'efficacité du trafic et le confort de conduite en aidant le conducteur à prendre les bonnes décisions et à s'adapter à la situation du trafic.* »[19]

Dans ces conditions, la mesure ne permet pas de rechercher de manière cohérente l'amélioration de la sécurité routière – à s'en tenir à cette première branche – puisque la facilitation des contrôles implique dans le même temps la paralysie de dispositifs qui concourent directement à la préserver.

À cet égard, une telle incohérence n'est pas levée par l'ajout figurant au II de l'article L. 130-11 du code de la route, selon lequel l'interdiction de rediffuser ne s'applique pas à certaines circonstances énumérées à l'article 3 du règlement délégué n° 886/2013, à savoir notamment une route temporairement glissante, la présence d'un animal ou d'un obstacle sur la voirie, une visibilité réduite, etc.

---

[18] Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.

[19] Commission européenne, communication du 30 novembre 2016, *Une stratégie européenne relative aux systèmes de transport intelligents coopératifs, jalon d'une mobilité coopérative, connectée et automatisée*, COM(2016) 766 final.

Ce faisant, en effet, la mesure préserve l'utilité des services électroniques d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation pour améliorer les conditions de la sécurité routière.

Mais, de manière simultanée, le législateur neutralise la possibilité même de réaliser des contrôles lorsque l'une ou l'autre de ces circonstances est présente, renonçant de la sorte à l'objectif qu'il s'est pourtant donné.

Aussi bien, la mesure ne saurait-elle à la fois permettre de faciliter les contrôles de police et les rendre inapplicables, si l'on considère, avec le législateur, que l'interdiction de rediffusion est une condition *sine qua non* de leur succès. Elle ne saurait davantage rechercher de façon simultanée, ne serait-ce qu'en partie, à améliorer la sécurité routière au détriment de celle-ci.

L'atteinte portée à la liberté de communication est d'autant moins admissible au cas présent que les messages ou indications transmis et diffusés relèvent de la sécurité routière et présentent ainsi toutes les caractéristiques d'un sujet d'intérêt général.

C'est l'ensemble des automobilistes se trouvant dans un périmètre donné ou susceptibles d'y entrer qui sont directement concernés par lesdits messages et indications. L'interdiction faite à l'exploitant de les rediffuser constitue donc une restriction particulièrement forte à un intérêt partagé en matière de sécurité routière.

– *De troisième part*, l'efficacité d'ensemble du dispositif est sujette à caution. Les auteurs des amendements susvisés exposent qu'il s'agit de permettre aux forces de l'ordre de

> « […] *suspendre à leur demande, pendant une durée limitée et dans un périmètre circonscrit, la localisation de certains de leurs contrôles compte tenu de leur sensibilité ou de leur objet.* »

Or, deux raisons viennent alimenter le doute sur l'adéquation de la création de telles « *zones blanches* » au regard des finalités que le législateur s'est donné.

Il apparaît en effet que l'interdiction de rediffusion n'empêchera pas les utilisateurs d'un service d'aide à la conduite ou à la navigation de découvrir la localisation d'un contrôle de police. Étant donné que le flot des informations transmises est continu, toute interruption temporaire du service de rediffusion par l'exploitant sera immédiatement comprise comme le signal d'un contrôle de police.

En outre, les utilisateurs se déporteront vers des modes de diffusion de l'information non régis par l'interdiction, tels que les réseaux sociaux dont la réactivité n'est plus à démontrer[20].

Par conséquent, l'efficacité de la mesure administrative d'interdiction de rediffusion paraît donc, au mieux, relative.

**III-2.2** – *De seconde part*, l'interdiction de rediffusion instaurée par la disposition en cause est disproportionnée à deux égards au moins.

– *En premier lieu*, la mesure attaquée ne comporte aucune garantie que l'interdiction de rediffusion sera mise en œuvre exclusivement pour faciliter l'une des opérations que le nouvel article mentionne.

Nonobstant l'énumération qu'il donne des opérations pour lesquelles l'autorité administrative sera à même d'interdire à l'exploitant la rediffusion de tout message ou indication, le dispositif ne permet pas de s'assurer que la création d'une « *zone blanche* » ne couvrira pas, notamment, un contrôle des limitations de vitesse.

À cet égard, les assurances données lors de la discussion parlementaire ne suffisent pas à lever ce doute. La rapporteure déclarait :

---

[20] V. à ce sujet Cass. crim. 6 septembre 2016, n° 15-86.412 : « *l'utilisation d'un réseau social, tel Facebook, sur lequel les internautes inscrits échangent des informations, depuis un ordinateur ou un téléphone mobile, ne peut être considérée comme l'usage d'un dispositif de nature à se soustraire à la constatation des infractions relatives à la circulation routière incriminée par l'article R. 413-15 du code de la route.* »

> « *Des débats ayant déjà eu lieu en dehors de l'hémicycle, je précise que cette disposition ne s'appliquera pas aux contrôles de vitesse. En réalité, l'objectif de la signalisation sur Waze, Coyote ou les autres applications de ce type est de faire ralentir les automobilistes. Tant que ce sera l'objectif recherché et que ces outils permettront d'obtenir ce résultat, nous ne les interdirons pas* »[21].

Or, la circonstance qu'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation améliore la sécurité routière est sans incidence sur la possibilité, sinon la tentation toujours présente pour l'autorité administrative, d'adjoindre un contrôle du respect de la limitation de vitesse, ou encore des exigences relatives aux équipements des véhicules, au titre d'accessoire d'une opération entrant dans le cadre du nouveau dispositif.

La tentation sera d'autant plus naturelle que l'exploitant du service en aura neutralisé temporairement l'usage, de sorte qu'il ne jouera plus son rôle limitatif. En outre, elle sera permanente au regard du nombre élevé des contrôles susceptibles d'être réalisés. Chaque jour, les seuls contrôles d'alcoolémie et de stupéfiants s'élèvent en effet, respectivement, à 1 074 et 117[22].

Autrement dit, la mesure crée une sorte de « trou noir » administratif en privant les automobilistes d'un moyen de gestion de la circulation routière : une fois la rediffusion suspendue, la zone couverte devient le lieu d'un possible arbitraire policier.

Le législateur aurait dû veiller à mieux encadrer les conditions de création de ces zones afin d'exclure tout risque de dérive, ce qu'il a pourtant omis de faire.

Et cela d'autant plus que la transformation d'une opération de police en cours de réalisation, ou encore la concomitance d'une pluralité d'opérations, sont des hypothèses d'école qu'il ne pouvait

---

[21] Assemblée nationale, Première séance du vendredi 14 juin 2019.

[22] Chiffres de la Délégation à la sécurité routière.

ignorer, ainsi qu'en témoigne la jurisprudence abondante du Tribunal des conflits[23].

– *En second lieu*, la mesure ne prévoit aucun garde-fou de nature à permettre à l'exploitant du service de communication concerné de s'assurer de la nécessité et de la proportionnalité de chaque interdiction décidée par l'autorité administrative.

Le législateur accorde aux autorités de police une marge de manœuvre considérable en leur permettant de mettre en œuvre l'interdiction, aux termes du I du nouvel article L. 130-11, « *lorsqu'est réalisé* [...] *un contrôle routier impliquant l'interception des véhicules* ». Le fait générateur de l'interdiction est donc conçu sans rigueur.

À ce propos, la précision selon laquelle le contrôle routier est « *destiné à procéder* » à certaines opérations n'est en rien limitative, eu égard à l'absence de tout véritable encadrement législatif, ainsi que cela vient d'être démontré.

De même, la circonstance que les « *voies ou portions de voies concernées* [par l'interdiction de rediffusion] *ne peuvent s'étendre au-delà* » d'un certain rayon n'est pas de nature à assurer la proportionnalité du dispositif, étant donné que l'objectif visé ne justifie pas que l'étendue de l'interdiction excède le lieu de l'opération de police et ses abords immédiats.

---

[23] V. par exemple TC, 5 décembre 1977, *Demoiselle Motsch*, n° 02060 : « *au cours d'une opération de contrôle effectuée par la police et destinée à prévenir les actes de banditisme, le sieur X..., conduisant une voiture automobile, dans laquelle avait pris place la demoiselle Y..., a forcé un barrage pour échapper à toute vérification, a poursuivi sa route au mépris de la signalisation, a refusé sciemment d'obtempérer à la sommation de s'arrêter qui lui était faite, a emprunté une voie en sens interdit et a dirigé son véhicule sur un agent qui tentait de le contraindre à s'arrêter ; que l'officier de Z... principal Malitourne, qui avait qualité pour constater les infractions et en rechercher et appréhender les auteurs, poursuivit le véhicule du sieur X..., à l'aide d'une voiture de service, et fit feu dans sa direction, blessant la demoiselle Y... ; qu'en utilisant ainsi son arme dans l'intention d'appréhender un individu qui venait de commettre plusieurs infractions, cet officier de police a fait un acte qui relève de la police judiciaire* » ; TC, 12 juin 1978, *Société Le Profil*, n° 02082 : « *Considérant que le préjudice allégué, intervenu au cours d'une opération tendant à assurer la protection des personnes et des biens, trouve essentiellement son origine dans les conditions dans lesquelles a été organisée cette mission de protection ; qu'une telle mission relève de la police administrative* ».

Des critiques analogues peuvent être adressées à la soi-disant limitation temporelle de l'interdiction de rediffusion, laquelle ne pourra dépasser deux ou douze heures selon le fondement de l'opération. Une fois encore, la seule restriction admissible à la liberté de communication ne peut être qu'une interdiction strictement limitée à la durée du contrôle de police.

Enfin, la loi n'impose pas à l'autorité administrative de motiver la décision d'interdiction, de sorte que l'exploitant du service et, *a fortiori*, ses utilisateurs ne seront pas en mesure de vérifier que la décision d'interdiction est bien justifiée par des raisons de droit et de fait suffisantes.

Le dispositif prive ainsi tant l'exploitant du service que les automobilistes de toutes les garanties légales qu'une telle mesure appelait pourtant. Il en résulte que la liberté de communication peut être restreinte selon la convenance de l'autorité administrative autant de fois que cela lui semblera opportun.

En tout état de cause, l'exigence de proportionnalité aurait dû conduire le législateur à mettre en balance la facilitation des contrôles de police avec l'intérêt commun des automobilistes à la sécurité routière. Or, la conciliation qui en résulte est manifestement déséquilibrée compte tenu de l'absence de garanties suffisantes.

**IV. – <u>En deuxième lieu</u>**, la mesure est entachée d'incompétence négative en ce qu'elle ne prévoit aucune des garanties indispensables pour protéger la sécurité publique.

Dans son avis du 15 novembre 2018, le Conseil d'État avait d'ailleurs émis une réserve étant donné que le dispositif, qui n'a pas été modifié sur ce point par les amendements dont il est issu, « *est susceptible de conduire à la transmission à des opérateurs privés d'information potentiellement sensibles au regard de la sécurité et de la sûreté publique* ».

**IV-1. – <u>En droit</u>**, l'article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure pose, s'agissant de la sécurité publique :

> « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* ».

Il s'agit en outre d'un devoir de l'État qui doit veiller,

> « […] *sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* ».

Or, selon l'article 34 de la Constitution, relève du domaine de la loi, qui doit en fixer les règles,

> « […] *les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* […] *; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* ».

La compétence législative s'impose également au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

D'abord, par analogie, à propos de de la procédure pénale, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 34 de la Constitution

> « […] *s'oppose à ce que le législateur, s'agissant d'une matière aussi fondamentale que celle des droits et libertés des citoyens, confie à une autre autorité l'exercice des attributions définies par les nouvelles dispositions de l'article 398-1 du code de procédure pénale qui laisse au président du tribunal de grande instance la faculté de juger des affaires de même nature par un tribunal collégial ou par un juge unique.* »[24]

Ensuite, s'agissant de domaines plus directement rattachés à la sécurité intérieure, telle la surveillance des communications émises ou reçues à l'étranger, il a jugé :

> « *En ne définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des*

[24] Cons. const., déc. n° 75-56 DC du 2 juillet 1975.

> *renseignements collectés en application de l'article L. 854-1, ni celles du contrôle par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées en application de ce même article et de leurs conditions de mise en œuvre, le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.* »[25]

Dans la même décision, le Conseil constitutionnel a également décidé :

> « *En définissant les techniques de recueil de renseignement qui peuvent être mises en œuvre par les services de renseignement et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être tout en confiant au pouvoir réglementaire le soin d'organiser ces services visés aux articles L. 811-2 et L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, le législateur n'est pas resté en deçà de la compétence que lui attribue l'article 34 de la Constitution pour fixer « les règles concernant ... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». »[26]

Il se déduit de ces décisions que la compétence législative est nécessairement entendue de façon large dès lors que sont en jeu les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Le pouvoir réglementaire n'a, semble-t-il, qu'un rôle cantonné aux mesures d'organisation dans les conditions définies par la loi.

**IV-2. – <u>En l'occurrence</u>**, le dispositif attaqué concerne aussi bien les conditions inhérentes à la mise en œuvre du droit fondamental à la sécurité que les garanties de l'exercice des libertés individuelles.

Le contrôle des personnes habilitées à prendre connaissance des informations transmises par les forces de police est sans doute possible une condition de l'effectivité du droit fondamental à la

---

[25] Cons. const., déc. n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, cons. 76 et 78.

[26] *Ibid.*, cons. 13 à 15.

sécurité. Dans ces conditions, il incombe au législateur de prendre les mesures qui s'y rapportent ou, du moins, d'en fixer les éléments essentiels.

De surcroît, dès lors que la création de « *zones blanches* » est une condition d'exercice des libertés individuelles, il appartient également au législateur de veiller à prendre dûment en compte les impératifs tenant à la sécurité intérieure.

Or, les dispositions attaquées n'encadrent en aucune façon la confidentialité des informations relatives à la position des forces de l'ordre, et ne conjurent donc en rien le risque que ces informations puissent être utilisées à mauvais escient.

Ce risque est cependant bien réel ; la question est si importante qu'elle a donné lieu à une position officielle de la CFDT et d'Alternative police dans un communiqué de presse du 31 mai 2019. On y lit :

> « *L'article* [31 du projet de loi] *prévoit la transmission de données sensibles à des opérateurs privés, sans aucune habilitation « secret défense », tels que Waze, société israélienne, ou Google, société américaine, qui risquent de nuire gravement à la sécurité des policiers, gendarmes et douaniers sur le terrain mais également à la réussite d'actions conduite dans le cadre de la lutte antiterroriste ou antidrogue, entre autres.* »

L'absence de toute disposition législative expresse sur ce point rend possible un accès des puissances étrangères ou même d'organisations criminelles, en temps réel, au positionnement des forces de sécurité sur l'ensemble du territoire national.

Il leur serait possible, grâce au traitement *big data* de ces données, de cartographier le territoire national et d'établir des statistiques et des zones fréquentes d'intervention des forces de l'ordre françaises. Cela conduirait à la constitution de bases de données d'informations sensibles aux mains de ces autorités ou organisations étrangères.

Ce risque est bien réel, comme en atteste l'application de mobile américaine « Strava », qui permet d'analyser les performances sportives. L'exploitant de ce service a publié une carte mondiale qui agrège les séances de jogging des millions d'utilisateurs de son application. Cette carte a dévoilé des données sensibles relatives à la localisation des bases des armées française et américaine, ainsi que le tracé exact des sentiers fréquemment utilisés par les militaires lors de déplacements.

Il résulte de ce qui précède que le législateur a méconnu ses obligations constitutionnelles en s'abstenant de prendre les dispositions nécessaires pour éviter que n'importe quel salarié d'un exploitant de service électronique d'aide à la conduite, notamment un exploitant étranger, ou dont les serveurs se trouvent à l'étranger[27], puisse avoir accès à des informations sensibles. Le renvoi à un décret en Conseil d'État pour prendre de telles mesures ne saurait donc tenir lieu de quitus constitutionnel.

**V. – <u>En troisième et dernier lieu</u>**, la mesure porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre des exploitants de services d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation, notamment à raison de la pénalisation excessive des manquements à l'interdiction de rediffusion.

**V-1. – <u>En droit</u>**, il est désormais acquis que la liberté d'entreprendre protégée à l'article 4 de la Déclaration de 1789

> « […] *comprend non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité* »[28].

Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que :

---

[27] Ce risque n'est pas théorique, étant donné que la majorité des exploitants des services en cause ont leur siège à l'étranger (Israël dans le cas de Waze, Irlande s'agissant d'Inforad, Pays-Bas pour TomTom).

[28] Cons. const., déc. n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, cons. 7.

> « [...] *il est loisible au législateur d'apporter* [à la liberté d'entreprendre], *qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »[29].

À ce propos, dans sa décision relative à la loi de finances pour 2014, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition relative aux schémas d'optimisation fiscale dans les termes suivants :

> « *Considérant qu'eu égard aux restrictions apportées par les dispositions contestées à la liberté d'entreprendre et, en particulier, aux conditions d'exercice de l'activité de conseil juridique et fiscal, et compte tenu de la gravité des sanctions encourues en cas de méconnaissance de ces dispositions, le législateur ne pouvait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, retenir une définition aussi générale et imprécise de la notion de « schéma d'optimisation fiscale ».* »[30]

La contrariété à la liberté d'entreprendre résulte, dans ce dernier exemple, non seulement de l'importance des restrictions qui lui étaient portées, mais aussi de la gravité des sanctions encourues en cas de manquement.

Une telle conclusion s'impose d'autant plus lorsque la sanction elle-même n'est pas conforme au principe de nécessité des peines énoncé par l'article 8 de la Déclaration des droits de 1789, c'est-à-dire dans les conditions suivantes :

> « *Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.* »[31]

---

[29] V. par ex. Cons. const., déc. n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, cons. 4.

[30] Cons. const., déc. n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, cons. 91.

[31] Cons. const., décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, cons. 70 et 73.

**V-2. – <u>Au cas d'espèce</u>**, la mesure porte une atteinte directe et grave à la liberté d'entreprendre des exploitants de services d'aide à la conduite et à la navigation par géolocalisation.

Sans conteste, l'interdiction de rediffusion qui peut leur être imposée est de nature à entraver l'exercice de la liberté économique qui leur est reconnue.

En outre, l'atteinte portée ne peut être regardée comme non-disproportionnée au regard, notamment, de mesures moins entravantes mais susceptibles de réaliser de façon aussi efficace l'objectif visé de facilitation des contrôles de police. Ainsi que cela est développé plus haut, l'interdiction est excessive : il suffirait que les opérations en cause apparaissent sous l'indication « *sections de voies dangereuses* ».

Enfin, la peine de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende à laquelle s'expose un exploitant qui contreviendrait à l'interdiction de rediffusion est manifestement disproportionnée au regard de l'infraction et par suite, d'une gravité qui renforce la contrariété de la mesure à la liberté d'entreprendre.

En effet, si l'amende peut paraître justifiée, on comprend mal qu'une peine privative si lourde le soit alors que la conduite en état d'ivresse – qui peut donner lieu à l'une des opérations de police dans le cadre du dispositif attaqué – est punie de deux ans d'emprisonnement en vertu de l'article L. 234-1 du code de la route[32].

En outre, la lourdeur d'une telle peine ne saurait être justifiée par la circonstance que l'exploitant d'un service d'aide à la conduite qui ne respecterait pas l'interdiction de rediffusion devrait être regardé comme « complice » des personnes visées par les opérations de police.

Dans ces conditions, l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre ne saurait être admise.

*

[32] Il en va de même en ce qui concerne la conduite sous l'emprise de produits stupéfiants (article L. 235-1 du code de la route).

Pour l'ensemble des raisons développées ci-dessus, il appartient au Conseil constitutionnel d'en tirer toutes les conséquences et de déclarer inconstitutionnelles les dispositions attaquées.

Jean Reinhart

Denys de Béchillon

2019-794 DC - Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 3 décembre 2019



# Conseil constitutionnel

## Observations sur la constitutionnalité de l'article 44 de la loi d'orientation des mobilités

## Affaire n° 2019-794 DC

**POUR** : **TECH IN FRANCE**, dont le siège est situé 13, rue La Fayette – 75009 Paris

**Représentés par** :

Maître Yann Aguila
Maître Hugues Calvet
Maître Guillaume Froger
Avocats au Barreau de Paris
Bredin Prat
53, Quai d'Orsay – 75007 Paris

1. Créée en 2005, TECH IN France est une association professionnelle de loi 1901, qui rassemble les éditeurs de logiciels et services internet en France. Elle compte 400 entreprises adhérentes : de la startup à la multinationale en passant par la PME et les grands groupes.

TECH IN France soutient ses membres dans leur croissance et les représente dans leurs relations avec les pouvoirs publics et les autorités de régulation. Elle a notamment pour mission d'accompagner le développement des nouveaux services numériques fournis par des plateformes de mise en relation entre travailleurs indépendants et utilisateurs, en particulier dans le domaine de la mobilité.

2. A l'occasion de l'examen de la loi d'orientation des mobilités et notamment de son article 44 (article 20 dans le projet de loi initial), TECH IN France, souhaite appeler l'attention du Conseil constitutionnel sur les points suivants.

## I/ ELEMENTS DE CONTEXTE

3. Depuis plusieurs années, les marchés français de la réservation de voitures de transport avec chauffeur (VTC) et de la livraison de repas à domicile progressent du fait de l'émergence des plateformes électroniques.

Les déplacements en taxi ou en VTC ont ainsi doublé entre 2010 et 2018, atteignant 180 000 trajets par jour en Ile-de-France[1]. Cet essor ne montre pas de signes de ralentissement du point de vue de la demande. A terme, il pourrait donner à 80 000 personnes l'opportunité d'exercer la profession de chauffeur VTC et générer 1,3 milliards de recette fiscales supplémentaires.

Le poids économique du secteur des VTC est important. En 2016, ce secteur contribuait ainsi à hauteur de 0,04 % au PIB de la France et à 2 % de sa croissance. En Ile-de-France, il représentait même 0,1 % du PIB de cette région et 6 % de sa croissance[2]. Par ailleurs, la croissance du secteur des VTC profite à un tout écosystème d'acteurs (loueurs de véhicules, assureurs, cabinets d'expertise comptable, centres de formation, etc.), lesquels bénéficient d'environ 25 % de la valeur de chaque course.

Le secteur de la livraison de repas à domicile connaît une croissance similaire, sinon plus forte encore. En France, ce marché est estimé à 3,3 milliards d'euros (soit un peu plus de 5 % de la restauration commerciale), en progression de 20 % par an depuis 3 ans[3]. Selon la dernière estimation du cabinet spécialisé Food Service Vision, pas moins de trois commandes sont passées chaque seconde dans l'Hexagone.

Les sociétés "leaders" sur le marché de mise en relation de coursiers, restaurants et clients telles que Deliveroo ou Uber Eats contribuent ainsi d'une part, à la création de revenus complémentaires pour plus de 20 000 coursiers et d'autre part, à une augmentation significative de l'activité des restaurants bénéficiant de ces nouveaux services. Ainsi, selon une étude menée en 2019[4], 74 % des restaurants qui utilisent la plateforme Uber Eats ont vu leur chiffre d'affaires sensiblement

---

[1] La nouvelle enquête globale transport commandée par Ile-de-France Mobilités, Novembre 2019.

[2] Etude BCG sur la filière VTC, Novembre 2016.

[3] Selon les données établies par NPD Group.

[4] Etude Deloitte, Assurer la croissance, L'impact par le biais des plateformes tierces sur les restaurants, Novembre 2019.

augmenter[5]. Le Cabinet Deloitte indique que le marché de la livraison de repas connaîtra une croissance de 10 % par an pour atteindre 25 milliards de dollars en Europe d'ici 2023, les applications de livraison de repas étant le principal moteur de croissance.

4. Les plateformes numériques, dont les plus connues sont Bolt, Kapten, Marcel ou Uber (dans le secteur des VTC) et Deliveroo, Just Eat ou Uber Eats (dans celui de la livraison de repas à domicile), ont pour activité de mettre en relation des clients (qu'ils soient particuliers ou professionnels) avec des professionnels indépendants, conducteurs de VTC, livreurs ou restaurants.

Dans les deux cas, même si les modèles juridiques peuvent présenter des différences, les prestations de transport ou de livraison sont assurées généralement par des personnes tierces à la plateforme (qu'elles soient clientes des services de la plateforme ou prestataires) et qui ont le statut de **travailleur indépendant**. Les conducteurs de VTC ou les livreurs qui utilisent les plateformes sont libres de s'y connecter ou de s'en déconnecter dans les conditions prévues par la loi. Il est fréquent qu'ils utilisent plusieurs plateformes en parallèle, la loi prohibant d'ailleurs explicitement les clauses d'exclusivité dans les contrats liant les plateformes et les conducteurs VTC[6].

Les services de mise en relation fournis par les plateformes permettent aux consommateurs de bénéficier facilement et à des prix relativement abordables d'une prestation de transport ou de livraison de marchandises. Par ailleurs, ils apportent aux chauffeurs et aux livreurs concernés un volume d'affaires significatif et des outils efficaces d'optimisation de leur activité.

5. Dans la période récente, le législateur a entendu **renforcer la « responsabilité sociale » et les obligations mises à la charge des plateformes de mise en relation** qui interviennent dans le secteur de la mobilité.

L'article 60 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels les oblige à prendre en charge les cotisations relatives aux accidents du travail, à la formation continue et les frais liés à la validation des acquis de l'expérience des travailleurs indépendants qui ont recours à leurs services.

L'article 44 de la loi d'orientation des mobilités s'inscrit dans la même logique. Il impose d'abord aux plateformes (i) de communiquer aux travailleurs la distance couverte par la prestation et le prix minimal garanti qu'ils percevront et (ii) de publier sur leur site internet, de manière loyale, claire et transparente, des indicateurs relatifs à la durée d'activité et au revenu d'activité au titre des activités des travailleurs en lien avec la plateforme, au cours de l'année civile précédente. Il reconnaît ensuite aux travailleurs (i) le droit de refuser une proposition de prestation de transport sans faire l'objet d'une quelconque pénalité et (ii) le droit de choisir leurs périodes d'inactivité librement.

Cet article ajoute enfin au code du travail un article L. 7342-9 qui prévoit l'établissement **à titre facultatif**, par les plateformes de mise en relation, **d'une charte précisant les contours de leur responsabilité sociale**.

6. Cette charte est destinée à offrir aux travailleurs indépendants avec lesquels les plateformes sont en relation **des droits sociaux supplémentaires par rapport à ce que la loi prévoit déjà**.

---

[5] Selon une étude du cabinet indépendant Capital Economics, la société Deliveroo serait ainsi à l'origine de 438 millions d'euros de revenus additionnels pour le secteur de la restauration pour l'année 2018 en France.

[6] Article L. 420-2-2 du code de commerce.

Elle a vocation à préciser notamment (i) les conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs, (ii) les modalités leur permettant d'obtenir un prix décent pour leurs services, (iii) les modalités de développement des compétences professionnelles et de sécurisation des parcours professionnels, (iv) les mesures destinées à améliorer leurs conditions de travail et à prévenir les risques professionnels, (v) les modalités de partage d'informations et de dialogue, (vi) les modalités selon lesquelles les travailleurs sont informés de tout changement relatif aux conditions d'exercice de leur activité professionnelle, (vii) la qualité de service attendue, les modalités de contrôle de l'activité et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur, ainsi que les garanties dont le travailleur bénéficie dans ce cas et (viii) le cas échéant, les garanties de protection sociale complémentaire négociées par la plateforme.

7. Le dernier alinéa de l'article L. 7342-9 du code du travail prévoit en outre que l'établissement d'une charte (à condition d'avoir été homologuée par l'administration) et le respect de certains des engagements qu'elle contient ne peuvent caractériser, par eux-mêmes, l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs.

Cette disposition est essentielle puisqu'elle permet de **sécuriser la relation contractuelle qui unit les plateformes aux travailleurs indépendants** et **de réduire le champ du risque de requalification de cette relation en salariat qui pouvait résulter de certaines actions décidées par les plateformes.** A titre d'exemple, le simple fait d'envoyer des communications sur la sécurité routière à des chauffeurs de VTC ou de mettre à disposition des travailleurs une offre de formations pouvait être de nature à traduire l'existence d'un contrat de travail.

Ce risque de requalification – il faut le souligner – constitue **un risque très sérieux** pour les plateformes et, par voie de ricochet, pour les travailleurs indépendants qui les utilisent dans leur activité. Il entrave le développement des plateformes et les dissuade de mettre en place des pratiques vertueuses, qui pourraient être considérés comme autant d'indices de requalification.

Le dispositif prévu par l'article 44 a donc pour but de **conforter les plateformes dans leurs actions visant à améliorer les droits sociaux des travailleurs indépendants** qui ont recours à leurs services, ainsi que les conditions d'exercice de leur activité.

8. Les dispositions de l'article 44 relatif à la charte sociale sont le fruit d'une large concertation avec les parties prenantes (plateformes, travailleurs et organisations syndicales) et ont donné lieu à des débats approfondis devant les assemblées.

Comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2018, ces dispositions ne méconnaissent aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle.

## II/ SUR LA CONSTITUTIONNALITE DE L'ARTICLE 44 DE LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITES

### 1) Les dispositions de l'article 44 relatives à la charte sociale ont indiscutablement une portée normative

9. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, « *La loi est l'expression de la volonté générale...* ».

Le Conseil constitutionnel a déduit de ces dispositions la règle selon laquelle « *la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* » (décision n° 2005-512 DC du 21 avril

2005, cons. 8). Cette règle interdit au législateur d'adopter des dispositions qui relèvent de la simple invitation et non de la contrainte.

10. En l'espèce, il est clair que les dispositions de l'article 44 de la loi d'orientation des mobilités revêtent **une portée normative**.

Certes, les plateformes de mise en relation n'ont pas besoin de l'intervention du législateur pour édicter, à leur initiative, une charte sociale et offrir aux travailleurs indépendants des droits sociaux supplémentaires par rapport à ceux qui sont déjà prévus dans la loi.

Néanmoins, l'établissement de la charte est assorti au cas présent **d'exigences qui relèvent indéniablement du domaine de la loi**. Ainsi, si une plateforme décide de mettre en place une charte, elle est tenue (i) d'y traiter au moins les huit matières listées par l'article L. 7342-9 du code du travail, (ii) de la notifier à l'administration, (iii) de la publier sur son site internet et (iv) de l'annexer aux contrats ou aux conditions générales d'utilisation qui la lient aux travailleurs indépendants.

Par ailleurs, le régime d'homologation de la charte par l'administration **crée des obligations juridiques**. Préalablement à la demande d'homologation, la plateforme doit ainsi consulter les travailleurs indépendants sur la charte et leur communiquer le résultat de cette consultation. D'autre part, la décision de l'administration d'homologuer la charte a pour effet, si certaines autres conditions sont remplies, d'exclure la prise en compte par le juge des éléments contenus dans la charte des indices pouvant permettre la requalification de la relation contractuelle qui unit les travailleurs indépendants aux plateformes.

La portée normative de l'article 44 ne fait donc strictement aucun doute.

### 2) L'article 44 a été adopté à l'issue d'une procédure conforme à la Constitution

11. En deuxième lieu, l'article 44 a été adopté **à l'issue d'une procédure parfaitement conforme à la Constitution**.

Cet article reprend le contenu d'un amendement parlementaire qui a été adopté lors de la discussion du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel mais que le Conseil constitutionnel a censuré au motif qu'il constituait alors un « cavalier législatif » (décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, cons. 59 à 62).

Il y a lieu de préciser que la décision du Conseil constitutionnel ne fait nullement obstacle à ce que le législateur adopte de nouveau, au terme cette fois d'une procédure régulière, les mêmes dispositions. Tel est le cas en l'espèce. L'article 44 résulte en effet de dispositions **qui figuraient dans le projet de loi initial** du Gouvernement. Il ne saurait donc, à ce titre, constituer un cavalier législatif.

12. Par ailleurs, la circonstance que la loi d'orientation des mobilités ait pour objet principal de réformer le cadre général des politiques des mobilités ne fait nullement obstacle à ce qu'elle contienne des dispositions touchant à d'autres matières, telles que la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation intervenant dans le secteur de la mobilité.

**Aucune exigence constitutionnelle n'impose en effet qu'un projet ou une proposition de loi présente un objet cohérent ou analogue**. Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel,

l'hétérogénéité des dispositions d'une loi ne saurait, à elle seule, porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, cons. 6).

### 3) L'article 44 n'est entaché d'aucune incompétence négative

13. Selon l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale, mais aussi ceux des obligations civiles et commerciales.

A ce titre, il revient notamment au législateur de prendre les dispositions qui mettent en cause l'exercice d'une profession ou d'une activité économique (décision n° 2014-388 QPC du 11 avril 2014, cons. 5).

14. Les dispositions de l'article 44 de la loi d'orientation des mobilités ne sont entachées **d'aucune incompétence négative**.

D'une part, le législateur a suffisamment défini et encadré les obligations qui s'imposent aux plateformes souhaitant établir une charte.

D'autre part, l'article 44 n'a nullement pour objet de « déléguer » aux plateformes le pouvoir de déterminer le statut juridique des travailleurs indépendants qui y ont recours. Ce statut **demeure entièrement soumis aux règles définies dans la loi**. Les engagements souscrits par les plateformes dans la charte n'ont pas vocation à déroger à ces règles ou à s'y substituer.

L'article 44 ne prête donc le flanc à aucune critique au regard de l'article 34 de la Constitution.

### 4) L'article 44 ne remet pas en cause le droit des travailleurs indépendants partenaires des plateformes à un recours juridictionnel effectif

15. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il résulte de cette disposition qu'« *il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* » (voir pour un exemple récent, décision n° 2018-763 QPC du 8 février 2019).

Quand il est saisi d'un grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, le Conseil constitutionnel s'assure non seulement de l'existence d'une voie de recours mais également de la proportionnalité des règles pouvant en restreindre l'exercice au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi[7].

Dans le cadre de son analyse, le Conseil constitutionnel tient compte de toutes les possibilités de contestation offertes au justiciable, **qu'il s'agisse de recours directs ou par voie d'exception**.

A titre d'illustration, il a jugé que les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, qui font obstacle à un recours direct contre les actes statutaires des assemblées parlementaires, garantissaient bien le droit à un recours juridictionnel effectif dès lors qu'elles « *permettent à tout agent des assemblées parlementaires de contester, devant la juridiction administrative, une décision*

[7] Voir pour un rappel de ce cadre de raisonnement, décision n° 2014-403 QPC du 13 juin 2014.

*individuelle prise par les instances des assemblées parlementaires qui lui fait grief* » et qu'à cette occasion, « *l'agent intéressé peut à la fois contester, par la voie de l'exception, la légalité des actes statutaires sur le fondement desquels a été prise la décision lui faisant grief et engager une action en responsabilité contre l'État* » (décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011, cons. 4).

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel considère que **la sécurité juridique est au nombre des motifs qui peuvent légitimement justifier une atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif**. Par exemple, il a estimé qu'était conforme à ce droit une disposition législative qui, **pour des raisons de stabilité juridique**, prive les requérants de la faculté d'invoquer par voie d'exception devant les juridictions administratives, l'illégalité pour vice de procédure ou de forme de divers actes d'urbanisme, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause (décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, cons. 4).

**16.** Le dernier alinéa de l'article L. 7342-9 du code du travail exclut que l'établissement d'une charte et le respect des engagements pris dans les huit matières énumérées par cet article puissent, par eux-mêmes, permettre une requalification par le juge de la relation contractuelle qui unit le travailleur indépendant à la plateforme en salariat.

L'objet de cette disposition doit être bien compris. Il n'est pas d'instaurer une présomption légale de non salariat[8], mais bien de **limiter les moyens susceptibles d'être invoqués devant la juridiction prud'homale pour établir l'existence d'un lien de subordination juridique** entre le travailleur indépendant et la plateforme.

Le dispositif prévu par le législateur ne remet absolument pas en cause le droit des travailleurs indépendants partenaires des plateformes à un recours juridictionnel effectif.

D'une part, ces travailleurs ne sont privés **d'aucune voie de recours**. Ils demeurent **entièrement libres de saisir le conseil des prud'hommes**, afin d'obtenir la requalification de la relation contractuelle en contrat de travail.

D'autre part, la limitation apportée aux moyens invocables devant la juridiction prud'homale **est justifiée par un motif éminent d'intérêt général**, à savoir le renforcement des droits sociaux des travailleurs indépendants et la sécurisation de la relation contractuelle qui les unissent aux plateformes.

Elle est par ailleurs **strictement proportionnée à la réalisation de cet objectif**. Le dispositif en cause ne concerne d'abord que les engagements mentionnés au 1° à 8° de cet article, le juge conservant la faculté de s'appuyer **sur tout autre élément** pour reconnaître l'existence d'une relation de travail salarié. Cette limitation ne s'applique ensuite qu'aux engagements inscrits dans une charte **homologuée par l'administration**.

La procédure d'homologation constitue du reste **une garantie importante pour le travailleur indépendant qui utilise les plateformes**. En effet, saisie par une plateforme d'une demande d'homologation d'une charte, l'administration est **tenue** de déterminer si les règles qu'elle prévoit sont conformes aux prescriptions de l'article L. 7342-9 du code du travail et préservent notamment « *le caractère non-exclusif de la relation entre les travailleurs et la plateforme et la liberté pour les travailleurs d'avoir recours à la plateforme et de se connecter ou se déconnecter, sans que soient imposées des plages horaires d'activité* ». Dans la négative, la demande d'homologation doit être rejetée. Les règles fixées par la charte

---

[8] Comme l'ont d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises lors des débats parlementaires le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Madame Couillard, et le Secrétaire d'Etat chargé des transports.

peuvent alors être **parfaitement retenues par le conseil des prud'hommes** pour caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre le travailleur indépendant et la plateforme.

Enfin, conformément à l'article L. 7342-10 du code du travail, le travailleur indépendant a la faculté de **contester la conformité de la décision d'homologation** de la charte soit directement devant le tribunal de grande instance, soit à l'occasion du litige qui l'oppose à la plateforme devant la juridiction prud'homale. Dans cette dernière hypothèse, le conseil des prud'hommes doit d'ailleurs surseoir à statuer et transmettre la question au tribunal de grande instance. Si la charte est déclarée « non-conforme », le juge retrouve une totale liberté pour requalifier en salariat la relation contractuelle entre le travailleur et la plateforme.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'article 44 de la loi d'orientation des mobilités ne porte aucune atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif.

### 5) L'article 44 est conforme au principe d'égalité devant la loi

**17.** Par ailleurs, l'article 44 est parfaitement conforme au regard du principe d'égalité devant la loi.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est constante et bien connue : « *Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (voir pour un exemple récent, décision n° 2019-806 QPC du 4 octobre 2019, cons. 5).

Lorsqu'il examine un grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, le Conseil constitutionnel procède à un raisonnement en deux temps.

Le premier porte sur la constatation, ou non, d'une différence de traitement. Cette différence ressort en général de la loi elle-même lorsque celle-ci a pour objet de répartir des droits ou des obligations. Elle résulte alors de ce que le texte exclut certaines personnes ou situations du champ d'application des règles qu'il pose.

Le deuxième temps du contrôle porte sur les motifs susceptibles de justifier la différence de traitement : une différence de situation ou une raison d'intérêt général. Le Conseil constitutionnel s'assure d'abord de la réalité de l'un ou de l'autre. Il vérifie ensuite que la différence de traitement est en rapport direct – c'est-à-dire en adéquation rationnelle – avec l'objet de la loi qui l'établit.

**18.** En l'espèce, l'article 44 institue une première différence de traitement entre les travailleurs indépendants qui utilisent les plateformes et les travailleurs (qu'ils soient salariés ou indépendants) qui n'y ont pas recours. Seuls les premiers sont concernés par le dispositif de la charte sociale ; les autres en sont exclus. Ce traitement différencié se justifie toutefois **par les différences de situation qui existent entre ces catégories de travailleurs**.

L'article 44 distingue aussi les travailleurs indépendants en relation avec des plateformes ayant établi une charte et ceux qui ont recours à des plateformes ne s'étant pas engagées dans cette démarche. Cette différence de traitement se fonde, quant à elle, sur **un motif indéniable d'intérêt général** - à savoir l'amélioration des droits sociaux des travailleurs indépendants concernés.

Enfin, l'article 44 crée une ultime différence de traitement parmi les travailleurs indépendants partenaires des plateformes, en restreignant le dispositif de la charte sociale à ceux qui assurent des prestations de conduite de VTC ou de livraison de marchandises. Cette condition est légitime au regard **des particularités propres à ces secteurs d'activité**. Les plateformes y occupent en effet une place prépondérante. Les travailleurs indépendants qui y ont recours sont par ailleurs exposés à des risques particuliers, notamment en matière de sécurité routière.

L'article 44 ne présente donc aucune difficulté particulière sous l'angle du principe d'égalité devant la loi.

### 6) L'article 44 respecte les exigences qui découlent du principe de participation énoncé à l'alinéa 8 du Préambule de la Constitution de 1946

**19.** Aux termes de l'alinéa 8 du Préambule de la Constitution de 1946, « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».

En l'occurrence, alors même que le principe de participation affirmé par ces dispositions **n'est pas applicable aux travailleurs indépendants**[9], l'article 44 de la loi d'orientation des mobilités organise une procédure qui vise à associer les travailleurs indépendants en relation avec les plateformes à l'élaboration de la charte.

L'article L. 7342-9 du code du travail prévoit ainsi que : « *Lorsqu'elle en est saisie par la plateforme, l'autorité administrative se prononce sur toute demande d'appréciation de la conformité du contenu de la charte au présent titre par décision d'homologation. Préalablement à cette demande d'homologation, la plateforme consulte par tout moyen les travailleurs indépendants sur la charte qu'elle a établie. Le résultat de la consultation est communiqué aux travailleurs indépendants et joint à la demande d'homologation* ».

L'article 44 ne s'expose donc pas à la moindre critique au regard du droit des travailleurs de participer à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

**20.** Au bénéfice des considérations qui précèdent, les soussignés sont donc d'avis que l'article 44 de la loi d'orientation des mobilités est conforme à la Constitution.

| | | |
|---|---|---|
| Yann Aguila | Hugues Calvet | Guillaume Froger |
| Avocat à la Cour | Avocat à la Cour | Avocat à la Cour |

[9] Le Conseil constitutionnel considère que « *le droit de participer " par l'intermédiaire de leurs délégués " à " la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises " a pour bénéficiaires, sinon la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, du moins tous ceux qui sont intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail qu'elle constitue, même s'ils n'en sont pas les salariés* » (décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, cons. 29). Dans son avis du 15 novembre 2018, le Conseil d'Etat a clairement indiqué que l'élaboration de la charte « *ne peut, en tout état de cause, s'agissant de travailleurs indépendants, méconnaître le principe de participation affirmé par le Préambule de la Constitution de 1946* ».

# Contribution extérieure au Conseil constitutionnel sur la loi d'orientation des mobilités

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Il serait convenable d'attirer votre attention sur la loi d'orientation des mobilités adoptée le 19 novembre 2019, et plus précisément tant sur la constitutionnalité que sur l'inconstitutionnalité des dispositions en l'espèce. En effet, je n'ai pas la prétention de soulever toutes les difficultés juridiques contenues dans cette loi, mais seulement les plus emblématiques.

- **L'encadrement des chauffeurs-livreurs travaillant pour les plateformes**

L'article 20 a été dénoncé par l'opposition parlementaire comme ayant pour objet de dissuader les personnes à recourir à des plateformes de livraison (de repas), en ce que cette loi serait trop contraignante (paradoxalement, cette même loi a été interprétée comme étant un texte lacunaire par d'autres). En ce qui concerne son caractère contraignant, il s'agit d'une mauvaise lecture de l'article 20 de la loi vis-à-vis du bloc de constitutionnalité. En effet, l'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946 prévoit que « chacun a le droit de travailler et d'obtenir un emploi ». Or le fait de règlementer ces nouvelles professions, importées des États-Unis, n'est pas contraire à la Constitution, bien au contraire. En effet, l'alinéa 8 du préambule de la Constitution 1946 peut être interprété comme les prémices d'une liberté syndicale, où les salariés peuvent négocier leurs conditions de travail. C'est ce qu'exactement prévoit la loi, en l'espèce puisque les conditions de travail sont imposées par des algorithmes, et non négociées. Sont prévues, notamment, dans l'article 20, la liberté pour le travailleur de se connecter à la plateforme sur des plages d'horaires d'activités qu'il a choisies, ainsi que la liberté de se déconnecter, de refuser des commandes. En outre, est généralisé le droit à l'information sur le prix de la prestation qui lui sera reversée. Par conséquent, ces dispositions reflètent l'alinéa 8 du Préambule de la Constitution de 1946 sur « la libre détermination » des conditions du travail.

- **Taxation du transport aérien**

L'éventuelle taxation du transport aérien (prévue à l'article 1erF de la loi) ne reflète pas de particulière difficulté sur la constitutionnalité de sa mesure. Sa conformité à la Constitution est manifeste par rapport au principe du « pollueur-payeur » contenu à l'article 110-1 du Code de l'Environnement, sachant que le transport aérien a laissé dans le ciel, 918 millions de tonnes de CO2 dans le ciel en 2018[1]. Par conséquent, sa taxation est en conformité avec sa participation à la pollution atmosphérique, et donc à la promotion de moyens de transports plus doux et écologiques.

- **Forfait mobilités durables**

Le « forfait mobilités durables » prévu à l'article 26 de la loi, permet aux employeurs de verser une somme d'argent, par exemple 400 euros, aux salariés venant sur leur lieu de travail à vélo. C'est un encouragement, une incitation à l'utilisation des transports doux, qui de plus est conforme aux exigences environnementales. Selon certains, cette disposition serait contraire au principe d'égalité.

[1] Stéphane Mandard et Floriane Picard, les avions ont laissé 918 millions de tonnes de CO2 dans le ciel en 2018, le Monde, le 20 septembre 2019

Tout d'abord, il s'agit de différencier le principe d'égalité dans sa version « républicaine », universaliste qui interdit les discriminations fondées sur les « classifications suspectes »[2], c'est-à-dire sur des motifs constitutionnellement interdits (comme le sexe, l'ethnie, l'appartenance religieuse) du principe d'égalité en général (ou principe d'égalité catégoriel).

Le principe d'égalité dans sa conception universaliste, qui voudrait que chaque personne soit traitée de manière identique peu importe qu'elle soit dans une situation identique ou différente, ne s'applique jamais de manière absolue, en ce qu'il est une faculté pour le législateur. La seule limite imposée au législateur est de ne pas se fonder sur des « classifications suspectes ».

Ainsi, le principe d'égalité en général, commande des différenciations, en ce que ces dernières sont inhérentes à toute activité législative. Ces différenciations sont possibles selon des conditions objectives (posées par l'arrêt du Conseil d'Etat, Denoyez et Chorques de 1974) dont notamment l'intérêt général ainsi que l'adéquation entre la mesure et l'intention du législateur.

En l'espèce, l'intérêt général serait la protection de l'environnement par l'utilisation de mobilités douces, moins polluantes. Cet intérêt général environnemental se reflète dans la Charte de l'environnement adoptée en 2004 (ayant valeur constitutionnelle depuis 2005), ainsi que dans les récentes conventions internationales sur ce domaine. En ce qui concerne, l'intention du législateur, en l'espèce, cette disposition est conforme à l'objet de cette loi. Dans une loi ayant pour but de régir les orientations des mobilités au XXIème siècle, il est normal que le législateur favorise les déplacements à vélo.

- **La fin des ventes de véhicules fonctionnant au(x) carburant(s) fossile(s) repoussée à 2040**

Dans cette disposition, se niche, selon moi, la seule inconstitutionnalité manifeste contenue dans cette loi. En effet, cette disposition serait contraire à la Charte de l'Environnement sur le point de vue de sa « temporalité ». En effet, la protection du droit à l'environnement, portée en France par la Charte de l'Environnement, suppose une protection immédiate. Il est question d'urgence climatique, et donc de décisions ayant un effet immédiat dans le temps. Par conséquent, cette disposition qui prévoit l'arrêt des ventes de véhicules hautement polluants à 2040 est contraire à cette exigence de « temporalité » (plus précisément d'immédiateté). Toutefois, il est concevable de prendre en compte des intérêts des industriels, des producteurs de véhicules français, et donc de la sauvegarde d'emploi. Peut-être faudrait-il avancer cette date à 2030 de façon à laisser dix ans aux entreprises pour qu'elles puissent se reconvertir dans la fabrication de véhicules plus « verts ».

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel, je vous remercie pour l'attention que vous avez prêtée à mes observations,

**Antoine Lunven, étudiant en droit public à l'Université de Bordeaux**

[2] Ferdinand Mélin-Soucramanien, Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ?, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 29 (dossier : la question prioritaire de constitutionnalité) - octobre 2010

**CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS
(Texte définitif du 19 novembre 2019)

**2019-794 DC**

OBSERVATIONS SUR L'INCONSTITUTIONNALITÉ DU
IV° DE L'ARTICLE 25
DE LA SECTION V « *Disposition d'application* »
DU CHAPITRE Ier « *Accélérer l'ouverture des données et le développement des services numériques* »
DU TITRE III « *Réussir la révolution des nouvelles mobilités* »
DE LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS
DU 19 NOVEMBRE 2019

**POUR :** **Le Syndicat des sociétés coopératives de chauffeurs de TAXI de la région parisienne**, dit la « Chambre syndicale », dont le siège social est situé 44/48, avenue du général de Gaulle, 94240 L'HAY LES ROSES Inscrit au répertoire sous le numéro 15908, Représenté par Monsieur Christophe JACOPIN, secrétaire général, domicilié en cette qualité audit siège ;

***Observateur***

## I. – PRÉAMBULE

**1.** Le Syndicat des sociétés coopératives de chauffeurs de TAXI a pour objet de procéder à l'étude, à la défense, au développement des intérêts économiques, matériels et moraux des personnes morales le constituant ayant pour objet l'exploitation d'une flotte de taxis.

Le syndicat des sociétés coopératives de chauffeurs de taxi de la région parisienne regroupe trois sociétés coopératives de production (SCOP) BARCO, GAT et TAXICOP (BGT). Les trois SCOP exercent leur activité dans le secteur de l'exploitation de taxi. Les trois sociétés coopératives détiennent 1100 autorisations de stationnement, ce qui permet à 1100 chauffeurs-sociétaires coopérateurs d'exercer l'activité de chauffeurs de taxi effectuant ainsi, à la demande de la clientèle, le transport particulier de personnes à titre onéreux dans des véhicules équipés en taxi.

Ainsi, le Syndicat des sociétés coopératives de chauffeurs de TAXI, représente régulièrement l'intérêt collectif de ses membres.

**2.** Le 19 novembre 2019, le projet de Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) a été adopté par l'Assemblée nationale.

Il s'agit d'une loi qui réforme en profondeur le cadre général des politiques de mobilités sur l'ensemble du territoire dans un objectif d'amélioration de la mobilité sur le territoire.

L'amélioration de la mobilité sur le territoire implique naturellement la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements de toute sorte. Il s'agit donc de développer l'accès aux données sur les déplacements multimodaux.

L'ensemble des modes de transport sont donc concernés et notamment le transport particulier de personnes à titre onéreux, dont les véhicules taxi, réglementé par le Titre II du code des transports.

**3.** En application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, 60 députés et 60 sénateurs ont saisi le Conseil constitutionnel le 27 novembre 2019 de la constitutionnalité de la Loi LOM.

**4.** C'est dans ces conditions que le Syndicat des sociétés coopératives de chauffeurs de TAXI se doit d'attirer l'attention du Conseil constitutionnel sur l'inconstitutionnalité du IV° de l'article 25 de la section V du chapitre Ier du Titre III de la loi d'orientation des mobilités en date du 19 novembre 2019.

## II. - INCONSTITUTIONNALITÉ DES DISPOSITIONS DU IV° DE L'ARTICLE 25 DE LA SECTION V « *Disposition d'application* » DU CHAPITRE Ier « *Accélérer l'ouverture des données et le développement des services numériques* » DU TITRE III « *Réussir la révolution des nouvelles mobilités* » DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS DU 19 NOVEMBRE 2019

La mobilité sur l'ensemble du territoire passe notamment par une ouverture des données en matière de transport nécessaires au développement de services numériques de mobilité.

Cette ouverture des données passe par un accès à l'information concernant les déplacements et la circulation de tous les modes de transport. Il s'agit ainsi de regrouper tout élément d'information sur les possibilités de déplacement par différents modes de transport.

Pour atteindre cet objectif, il est mis en place une interface numérique unique (point d'accès national) qui recensera l'ensemble des données de mobilité qui auront été collectées, pour l'essentiel, par les autorités organisatrices de la mobilité gérant les transports collectifs.

C'est dans ce cadre que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a proposé un amendement au projet de loi LOM visant à introduire dans le champ de la loi les véhicules Taxis.

Précisément, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a proposé d'introduire le texte suivant :

> *« IV (nouveau). - Le troisième alinéa de l'article L. 3121-11-1 du code des transports est ainsi rédigé : « Durant l'exécution du service, l'exploitant mentionné à l'article L. 3121-1 transmet au gestionnaire du registre les informations relatives à la localisation en temps réel du taxi disponible sur sa zone de prise en charge. Cette obligation peut être satisfaite par l'intermédiaire d'une centrale de réservation, telle que définie à l'article L. 3142-1 dès lors que l'exploitant est affilié à une telle centrale. »* **(Amendement présenté par M. MARCHAND, Mme CARTON et M. DENNEMONT et les membres du groupe La République En Marche, n° COM-462 rect. bis et adopté le 5 mars 2019)**

Toutefois, en première lecture du projet de la loi LOM, le Sénat a modifié le texte de l'amendement de la commission du Sénat.

Le Sénat a en effet décidé de supprimer l'*obligation* de transmission des informations des véhicules taxis et a proposé de rendre cette transmission *facultative*.

Précisément, le Sénat a modifié l'amendement comme suit :

> *« Durant l'exécution du service, l'exploitant mentionné au même article L. 3121-1* ***peut transmettre*** *au gestionnaire du registre les informations relatives à la localisation en temps réel du taxi disponible sur sa zone de prise en charge. La transmission peut être assurée par l'intermédiaire d'une centrale de réservation, telle que définie à l'article L. 3142-1 dès lors que l'exploitant est affilié à une telle centrale. Les autorités organisatrices de mobilité décident du caractère* ***éventuellement obligatoire de la transmission des*** *informations susmentionnées, en fonction des besoins et de l'offre de mobilité disponible sur leur territoire. »* **(Amendement présenté par MM. CHAIZE, SAVARY, MAGRAS et DAUBRESSE, Mme DURANTON, MM. BIZET, PACCAUD et LE GLEUT, Mme BRUGUIÈRE, M. de NICOLAY, Mme LASSARADE, M. PRIOU, Mme de CIDRAC, M. VASPART, Mme DEROMEDI, MM. BONHOMME, MILON, VOGEL et LAMÉNIE, Mme LANFRANCHI DORGAL, MM. REVET et PONIATOWSKI et Mme CHAUVIN, n° 513 rect.et adopté le 19 mars 2019**)

Par suite, la commission de l'Assemblée nationale est revenue sur la rédaction adoptée par le Séant, afin de revenir à l'obligation donnée aux exploitants ou aux centrales de réservation de transmettre leurs données de déplacement et de circulation.

Par un amendement adopté le 9 mai 2019, l'Assemblée nationale a modifié le texte adopté par le Sénat comme suit :

> *« 1° À la première phrase, substituer aux mots :*
>
> *« peut transmettre »*
>
> *le mot :*
>
> *« transmet » ;*
>
> *2° En conséquence, rédiger ainsi la deuxième phrase du même alinéa :*
>
> *« Cette obligation peut être satisfaite par l'intermédiaire... (le reste sans changement). »*
> *3° En conséquence, supprimer la dernière phrase du même alinéa. »* **(Amendement n° CD2216 adopté le 9 mai 2019**)

Par un amendement adopté le 28 mai 2019 présenté par Mme Couillard, l'Assemblée nationale a inséré au texte l'alinéa suivant :

> *« 2° Le dernier alinéa de l'article L. 3121-11-1 du code des transports est complété par les mots : « et les conditions dans lesquelles l'exploitant peut refuser d'effectuer une prestation de transport ».* **(Amendement n° 1300 adopté le 28 mai 2019**)

En somme, le texte adopté par l'Assemblée Nationale avec amendements est rédigé comme suit :

> *IV. – L'article L. 3121-11-1 du code des transports est ainsi modifié :*
>
> *1° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :*
>
> *« Durant l'exécution du service, l'exploitant mentionné au même article L. 3121-1* ***transmet*** *au gestionnaire du registre les informations relatives à la localisation en temps réel du taxi disponible sur sa zone de prise en charge.* ***Cette obligation*** *peut être satisfaite par l'intermédiaire d'une centrale de réservation telle que définie à l'article L. 3142-1 dès lors que l'exploitant est affilié à une telle centrale. » ;*
>
> *2° Le dernier alinéa est complété par les mots : « et les conditions dans lesquelles l'exploitant peut refuser d'effectuer une prestation de transport ».*
>
> *V. – Le IV entre en vigueur un an après la promulgation de la présente loi*

C'est dans ces conditions que les véhicules taxis sont concernés par l'objectif d'ouverture de leurs données personnelles de mobilité, données qui seront collectées par le « gestionnaire du registre d'informations » c'est-à-dire par la plateforme numérique « *Le.Taxis* », financée par le ministre des transports et gérée par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

Il suit de ce qui précède que :

- D'une part, les véhicules taxi ont l'obligation de transmettre leurs données de mobilité (informations relatives à l'identification, la géolocalisation et la disponibilité) au gestionnaire du registre, qui pourra ensuite transmettre ces données vers l'interface numérique unique (point d'accès national) qui recensera l'ensemble des données de mobilité ;

- D'autre part, les véhicules taxi ont l'obligation d'être constamment connectés à la plateforme « *Le.Taxis* » aux fins d'actualiser en temps réel leurs données de localisation et ainsi se rendre disponible pour effectuer une prestation de transport à la demande de tout utilisateur de l'interface numérique unique. La prestation de transport qui est ici visée est celle de la maraude électronique (prestation indiquant au client l'existence de véhicules taxi disponibles dans la zone de prise en charge), puisqu'il s'agit d'offrir un itinéraire en temps réel.

Or, la rédaction du texte ainsi adopté par l'Assemblée Nationale se heurte à de nombreuses inconstitutionnalités.

**<u>En premier lieu,</u>** l'obligation d'ouvrir les données de mobilité des véhicules taxi se heurte au principe de la protection de la vie privée des chauffeurs de taxis et des passagers qu'ils transportent.

Contrairement aux transports en commun caractérisés par l'anonymat, le passager et le chauffeur de taxi sont identifiables sur la plateforme d'interface numérique unique via un équipement embarqué installé dans le véhicule taxi.

En effet, les données générées dans le cadre de l'utilisation des véhicule taxi sont directement identifiables (tels que le nom du conducteur ou celui du passager), de sorte que ces données sont des données à caractère individuel et personnel dont l'accès porte atteinte à la vie privée des chauffeurs de taxi et de leurs passagers. D'autant plus que ces données permettent de géolocaliser le chauffeur et son client.

Aussi, en vertu du principe à valeur constitutionnelle du droit au respect de la vie privée garantit par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Cons. const., 12 janv. 1977, n° 76-75 DC, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 17e éd., n° 29), mais aussi par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le données des véhicules taxi sont des données confidentielles qui doivent être protégées.

Dans ces conditions, la loi LOM ne saurait ignorer que ces données ne doivent pas faire l'objet d'une surveillance et d'une traçabilité par les utilisateurs de ces données, qu'elles ne sauraient être conservées ou réutilisées sans motif légitime sans quoi il y aurait une violation du principe du respect de la vie privée des chauffeurs de taxi et de leurs passagers.

**<u>En deuxième lieu,</u>** en rendant obligatoire la transmission des données des véhicules taxi, qui devront par la suite exécuter des prestations de « maraude électronique » sur demande, c'est toute une partie de la population qui verrait ses conditions de mobilité s'appauvrir.

En effet, pour les utilisateurs finaux que sont les passagers, l'obligation pour les véhicules taxi de répondre aux demandes du registre national provoquerait une désertion des stations physiques, lesquelles demeurent pourtant très utiles pour au moins une partie de la population qui n'est pas *connectée* (nous pouvons penser aux personnes âgées qui n'ont souvent aucune pratique des outils numériques).

Il est donc certain que cela appauvrira l'offre pour les clients ne souhaitant pas recourir aux outils numériques, sans que cela ne soit justifié.

Il s'ensuit que les clients ne souhaitant pas recourir aux outils numériques seront moins bien traités en ce qui concerne leurs conditions de mobilité, ce qui aboutit donc à une différenciation négative au regard du but poursuivi par le législateur, qui, pourtant, souhaite améliorer la mobilité pour l'ensemble des citoyens.

Tel est d'ailleurs le sens des observations du Défenseur des droits sur la question :

> « *De plus, cela provoquerait un appauvrissement de l'offre disponible des stations physiques de Taxis tout en créant une distorsion dans la mobilité parisienne, excluant notamment les handicapés, les personnes âgées ou celles connaissant d'importantes difficultés sociales. Le taxi ne remplirait pas sa mission de service à tous les publics* ». (***cf : Rapport du défenseur des Droits présenté en janvier 2018 qui s'oppose au tout numérique***).

**Il découle de l'ensemble de ce qui précède une rupture d'égalité entre ceux qui ne souhaitent pas user des plateformes numériques et ceux qui le désirent, ce qui constitue une violation du principe d'égalité entre les citoyens.**

C'est pourquoi, les conditions dans lesquelles un véhicule taxi pourra refuser une prestation de transport à la demande de tout utilisateur d'interface numérique unique, qui seront prochainement posées par un décret en Conseil d'État, devront nécessairement être justifiées par tout intérêt légitime mais aussi et surtout demeurer souples dans leur principe.

**En troisième lieu,** en rendant obligatoire la transmission des données des véhicules taxi, et en les obligeant à demeurer connecter pour recevoir une course en maraude électronique, c'est la liberté qu'à « *toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon* », (décret d'Allarde de 1791) que la loi met à mal.

Les chauffeurs de taxi, qui sont des travailleurs indépendants, seront, de fait, des travailleurs de *l'État,* puisque, désormais, ils devront obligatoirement effectuer les prestations de transports délivrées par la plateforme Le.Taxis de l'État. Ils devront donc obligatoirement exercer la maraude électronique, même ceux qui ne le souhaitent pas et qui auraient préféré développer leur clientèle privée ou stationner en station taxi.

Autrement dit, les véhicules taxis, qui sont des travailleurs indépendants, seront subordonnés à la volonté de l'État, pour lequel ils devront réaliser un travail forcé sans aucune contrepartie.

Cette soumission des véhicules taxi à la maraude électronique organisée par l'État est contraire au principe prévu par l'article 4 paragraphe 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et du citoyen selon lequel « *Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire* »

Et c'est aussi une violation manifeste du principe de la liberté d'exercice de l'activité de taxi, et plus généralement une violation du principe constitutionnel de liberté du travail, entendue comme la liberté pour chaque individu d'entreprendre, d'exercer voire de refuser une activité professionnelle quelconque, qui est un principe à valeur constitutionnelle (Considérant n° 4, CC, n° 83-156 DC, 28 mai 1983, *Loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse).* Ce principe selon lequel « *toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée* » est également prévu en ces termes par l'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Or, en l'espèce, il n'existe aucun motif légitime à la violation de ce principe de la liberté du travail des véhicules taxi.

En effet, l'ouverture des données de mobilité des véhicules taxi à l'heure où les chauffeurs de taxi ont, par choix, un usage fréquent des applications et plateforme en temps réel, n'est pas nécessaire. Autrement dit, l'offre des taxis à Paris *via* le numérique est déjà bien visible, de sorte qu'une transmission obligatoire de leurs données sur une nouvelle plateforme qui les obligeraient ensuite à répondre à une demande de prestation de transport de la plateforme publique Le.Taxis, qu'ils n'ont au surplus pas choisie, n'emportera que des effets négatifs sur leur activité de transport et aucun effet sur l'offre de transport à Paris.

En réalité, les véhicules taxis, s'ils doivent répondre obligatoirement à une sollicitation de maraude électronique alors qu'ils préféreraient développer leur clientèle privée, verront leur chiffre d'affaires et leur fonds de commerce comprenant notamment leur clientèle personnelle se réduire.

La loi LOM impose donc une façon de travailler aux chauffeurs de taxi sans aucune contrepartie et sans motif légitime.

**Dans ces conditions, la loi LOM viole la liberté du travail des travailleurs indépendants constitutionnellement garantie.**

Il découle de ce qui précède qu'il ne faudrait pas que le décret en Conseil d'État devant poser les conditions dans lesquelles les véhicules taxi pourront refuser une prestation de transport, définisse trop strictement ou limite trop strictement les cas dans lesquels les véhicules taxis pourront refuser une prestation de transport.

Et ce d'autant plus que l'obligation pour les véhicules taxi de répondre aux demandes du registre national et donc de pratiquer la *maraude électronique* est contraire à l'obligation de prise en charge d'un client sur la voie publique dans le cadre de la « maraude » (c'est-à-dire dans le cadre du droit de stationner sur la voie publique et d'être hélé par un client sur la voie publique).

Que se passera-t-il en cas de sollicitation simultanée du véhicule taxi à la fois sur la voie publique et par la voie électronique ?

Il est essentiel que les modalités de refus d'effectuer une prestation sur Le.Taxi par un conducteur de taxi soient d'application souple et claire pour les véhicules taxi.

**En quatrième lieu,** si les véhicules taxi ont un rôle à jouer en matière de mobilité sur le territoire, tout comme les véhicules VTC, ces derniers devraient être soumis aux mêmes exigences que les véhicules taxi, ce qui n'est pas le cas.

Or, seuls les véhicules taxi ont l'obligation de demeurer connectés à la plateforme Le.Taxis et ainsi de délivrer leurs données de déplacement et de circulation.

En effet,

- **d'une part,** les véhicules VTC ont un droit de déconnexion de leur plateforme et le droit de refuser des courses (**Article 44 de la loi LOM**) ;

- **d'autre part,** les véhicules VTC « *peuvent refuser toute proposition de prestation de transport sans faire l'objet d'une quelconque pénalité* » (**Article 44 de la loi LOM**).

Ce qui précède constitue manifestement une rupture d'égalité injustifiée entre les véhicules VTC et les véhicules Taxis alors que ces deux modes de transport, qui s'ils doivent participer ensemble à l'objectif de mobilité, sont aussi tous les deux du transport privé effectué par des travailleurs indépendants.

Il s'ensuit que les contraintes imposées par la loi sont créées uniquement pour les véhicules taxi sans aucune justification légitime, objective, rationnelle au regard de l'objectif recherché par le législateur.

Or, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen pose que "*la loi doit être la même pour tous*".

**Il découle de l'ensemble de ce qui précède une rupture d'égalité devant la loi.**

* *

*

Pour toutes les raisons qui précèdent, le Syndicat des sociétés coopératives de chauffeurs de TAXI demande au Conseil constitutionnel de :

- **DÉCLARER** inconstitutionnel le IV° de l'article 25 de la section V du chapitre Ier du Titre III du projet de loi d'orientation des mobilités en date du 19 novembre 2019, en raison de ce qu'il instaure une double obligation pour les exploitants de véhicule de taxis, celle de partager leurs informations de géolocalisation et de disponibilité et celle d'accepter les courses transmises par la plateforme de l'État ;

**<u>OU</u>**

- **DÉCLARER** conforme à la Constitution l'obligation de connexion aux fins de collecte des données de mobilité, sous réserve que l'interprétation de cette dispositions permette aux véhicules taxi de refuser, pour tout motif légitime, une course donnée via une application utilisatrice des données.

* *

*

**Telles étaient les observations qu'entendaient formuler le Syndicat des sociétés coopératives de chauffeurs de TAXI.**

**Fait à Paris, le 16 décembre 2019**