

## **RECOURS DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi d'Orientation des Mobilités tel qu'adopté le 19 novembre 2019 par l'Assemblée nationale en lecture définitive.

Les députées et députés, auteures et auteurs de la présente saisine, estiment que cette loi est manifestement contraire à plusieurs principes à valeur constitutionnelle puisqu'elle méconnaît notamment les règles relatives à l'élaboration de l'étude d'impact par le Gouvernement, le principe d'égalité et de continuité du service public et le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

### **I. De manière générale, les auteurs de la présente saisine souhaitent attirer votre attention sur la méconnaissance de l'article 39 de la Constitution**

Le projet de loi d'Orientation des Mobilités a été déposé le 26 novembre 2018 au Sénat, et renvoyé à la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Or, **il apparaît que la procédure relative au dépôt du projet de loi méconnaît l'article 39 de la Constitution et les prescriptions de l'article 8 de la loi du 15 avril 2009.**

En premier lieu, les auteurs de la présente saisine relèvent que l'étude d'impact accompagnant le projet de loi contesté ne satisfait pas aux exigences résultant des dispositions constitutionnelles et organiques précitées. Ainsi que le Conseil d'État a pu le signaler dans l'avis qu'il a rendu le 15 novembre 2018 *« ce projet a été complété d'abord par une saisine du 2 octobre 2018, qui, outre qu'elle procédait à la modification de onze de ces vingt-neuf articles, en a ajouté vingt-deux, puis par une saisine du 12 octobre suivant, qui a également introduit trois articles nouveaux dans le projet. Deux saisines rectificatives ont enfin été reçues les 9 et 14 novembre. Ce calendrier n'a facilité ni l'étude du projet, ni la prise en compte des résultats des consultations obligatoires dont il devait faire l'objet, qui ont certes toutes été effectuées mais selon des procédures d'urgence. »*<sup>1</sup> Ce point mérite d'être soulevé en propos liminaire puisqu'il apparaît que dans ces conditions le Conseil d'État n'a pu examiner de manière approfondie et pleinement informée, l'ensemble des questions soulevées.

En second lieu, les requérants tiennent en outre à relever les insuffisances et lacunes de cette étude d'impact qui a fait l'objet de critiques de la part du Conseil d'État, dans son avis précité du 15 novembre 2018. En effet, le Conseil d'État pointe des *« insuffisances »*. Par exemple, sur la question du *« transfert de la compétence en matière de mobilité locale aux communautés de communes »*, *« l'étude d'impact (...) ne satisfait pas, en ce qui concerne ces dispositions, aux exigences posées par la loi organique du 15 avril 2009. Non seulement elle ne présente ni le dispositif retenu ni les objectifs qu'il poursuit, mais, en outre, elle met en avant, pour le justifier, un constat erroné »*. Ainsi, le Conseil d'État souligne de manière générale en son point 3 que *« l'étude d'impact du projet a également pâti de cette saisine en plusieurs phases qui a ajouté des incohérences aux lacunes et insuffisances initiales souvent liées à l'hétérogénéité des sujets traités par le projet de loi, voire à la diversité des dispositions au sein d'un même article. »*

---

<sup>1</sup> Avis sur un projet de loi d'orientation des mobilités, n° 395539, Conseil d'Etat, 15 novembre 2018.

Enfin et à titre principal, les requérants contestent la régularité de la procédure ayant conduit à l'élaboration de cette étude d'impact puisque ce document, ainsi que l'exposé des motifs de la loi, ont fait l'objet d'un appel d'offres<sup>2</sup>. Au terme d'un appel d'offres éclair — lancé le 12 janvier 2018 par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de la transition écologique et solidaire, et clos le 22 janvier, soit dix jours plus tard — c'est le cabinet Denton qui a obtenu ledit contrat. Cette démarche suivie par le gouvernement s'avère inédite, tant sur le fond que sur la forme. Le sénateur socialiste du Loiret, Jean-Pierre Sueur, vice-président de la commission des lois, a questionné la « *conformité [avec] les prescriptions organiques et constitutionnelles* » d'un tel marché public, doté d'« *un délai de consultation de dix jours* » et d'« *un délai d'exécution de deux semaines* », dans un rapport publié en février 2018 sur les études d'impact des projets de lois. Ainsi, le texte de l'appel d'offres est clair : « *Le présent marché a pour objet une prestation visant à appuyer les services de la direction des infrastructures, des transports et de la mer dans la rédaction de l'exposé des motifs et de l'étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités* ». Il s'agit d'« *un marché de services de prestations intellectuelles [...] estimé à 30 000 euros* ». Pour se justifier, le cabinet de M<sup>me</sup> Borne à l'origine de l'appel d'offres explique au journal *Le Monde* que « *l'idée était d'inclure dans le champ de l'appel d'offres un éventuel appui ponctuel du futur prestataire à la rédaction de l'exposé des motifs, si besoin sur des points particuliers* ». « *Mais le cœur de la prestation a porté sur l'étude d'impact, une étude qui requérait des compétences pointues sur des sujets aussi complexes que la trajectoire énergétique ou la programmation des investissements.*»<sup>3</sup>

Les requérants relèvent au surplus qu'en amont de l'élaboration de ce projet et de l'étude l'accompagnant, le Gouvernement avait déjà donné pour mission à un cabinet d'avocats de procéder à un « *état des lieux de la fiscalité transports et à une analyse exploratoire des propositions formulées par les assises de la mobilité* ». Le contrôleur budgétaire a pu souligner, dans la Note d'exécution budgétaire dédiée, « *qu'il est exceptionnel qu'une administration consacre un tel budget de 600 000 € en prestations d'assistance pour la rédaction d'un projet de loi.* » D'après le Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel, « *ce marché d'assistance avait pour objet [d'aider l'administration centrale] dans la rédaction de dispositifs fiscaux pour la future loi d'orientation des mobilités* ». La Cour des comptes s'est ainsi inquiétée « *de voir que les administrations ont recours à des marchés de prestations intellectuelles pour la réalisation de ce qui constitue l'un de leurs cœurs de métier, la production normative, a fortiori sur des sujets régaliens tels que la fiscalité. Cela soulève la question des ressources disponibles en interne pour ce faire, et crée des risques potentiels de conflit d'intérêt pour le cabinet sollicité.* »<sup>4</sup>

De tels contrats s'apparentent en effet à des délégations de compétence contraires à la Constitution. En effet, l'exposé des motifs d'une loi correspond à l'argumentaire politique du gouvernement qui le soumet ensuite au législateur. Il s'agit à travers elle de faire connaître l'esprit et la finalité d'un texte, tandis que l'étude d'impact examine les conséquences, notamment juridiques et économiques, des modifications que l'exécutif propose d'apporter au droit. À travers elle, le Gouvernement explicite les choix qu'il a retenus et ceux qu'il a évités, c'est-à-dire la logique politique et juridique qui l'a mené à proposer de légiférer dans tel ou tel sens. C'est d'ailleurs le sens précisé par le Conseil constitutionnel dans les termes suivants : « *considérant que, dans ses alinéas 2 à 11, l'article 8 de la loi organique détermine le contenu des documents qui doivent être déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que le projet de loi ; qu'aux termes de ces dispositions : ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du*

---

<sup>2</sup> Quand l'Etat décide de sous-traiter la rédaction de « l'exposé des motifs » de la loi « mobilités », *Le Monde* (29/11/2018) : [www.lemonde.fr/societe/article/2018/11/29/quand-le-gouvernement-sous-traite-a-des-avocats-l-expose-des-motifs-de-la-loi-des-mobilites\\_5390274\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2018/11/29/quand-le-gouvernement-sous-traite-a-des-avocats-l-expose-des-motifs-de-la-loi-des-mobilites_5390274_3224.html)

<sup>3</sup> *Ibid.*, *Le Monde* (29/11/2018).

<sup>4</sup> Cour des Comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, Mission Écologie, développement et mobilité durables, p.39.

*recours à une nouvelle législation.* » (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 14). Dans le même sens, les travaux préparatoires de la loi organique de 2009 confirment cette interprétation puisque, pour le rapporteur, les études d'impact devaient « *expliquer en quoi une nouvelle loi est nécessaire* » et « *démontrer l'utilité d'une loi au regard des autres moyens pouvant être actionnés afin d'atteindre les objectifs fixés.* »<sup>5</sup>. Il résulte de l'ensemble de ces constatations que l'étude d'impact participe de l'exercice même de la compétence législative et qu'à ce titre son élaboration ne pouvait être déléguée à un cabinet privé. En vertu 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.* » Or, la passation d'un marché visant à externaliser cette étape nourrit grandement le risque, et les soupçons, de conflits d'intérêts. En outre, l'étude d'impact doit éclairer l'opportunité de légiférer et préciser les orientations choisies d'un projet de loi. L'externalisation de son étude d'impact participe de l'inversion de cette logique. En d'autres termes, elle laisse penser qu'elle adviendrait en caution d'un projet de loi déjà rédigé. Ainsi, il semble aux requérants que confier la rédaction de l'étude d'impact et de l'exposé des motifs du projet de loi à un cabinet privé méconnaît la logique même des règles fixées par l'article 39 de la Constitution et la loi organique de 2009 et constitue une atteinte manifeste à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Les auteurs de la présente saisine vous invitent ce faisant à revenir votre jurisprudence dite du « *préalable parlementaire* » (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015) dans le cadre du contrôle des études d'impact qui prive les membres de la seconde assemblée parlementaire saisie de la faculté d'exiger le respect des obligations constitutionnelles et organiques qui devraient s'imposer juridiquement<sup>6</sup>. Au demeurant, dans le cas présentement soumis à votre appréciation, il vous appartient - conformément à votre décision n°2015-715 DC - de scinder votre appréciation et d'exercer à tout le moins votre contrôle sur la régularité externe de cette étude d'impact en sanctionnant l'externalisation de l'élaboration d'un document qui participe directement de l'exercice de la compétence législative réservée par la Constitution au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Pour ces motifs, les requérants auteurs de la présente saisine vous invitent à censurer l'ensemble de ce projet de loi.

## **II. Sur l'instauration d'une charte de responsabilité sociale pour les travailleurs des plateformes (article 20)**

Les dispositions du II de l'article 20 du projet de loi prévoient l'établissement à titre facultatif, par les plateformes de mise en relation par voie électronique, d'une charte précisant les contours de leur responsabilité sociale à l'égard des travailleurs indépendants qui ont recours à leurs services. Le champ d'application des dispositions en cause est limité aux plateformes exerçant une activité de conduite d'une voiture de transport avec chauffeur ou une activité de livraison de marchandises. Le projet de loi précise en outre que l'existence de cette charte et le respect de certains engagements qu'elle contient ne peuvent caractériser, par eux-mêmes, l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs.

Les députés signataires du présent recours estiment que le II de l'article 20 du projet de loi déferé est contraire à la Constitution pour différents motifs.

En premier lieu, il apparaît selon les requérants que ces dispositions ne répondent pas à l'exigence constitutionnelle de normativité de la loi.

---

<sup>5</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1375.asp>

<sup>6</sup> Marine Methivier, «Droit des parlementaires à la contestation des études d'impact devant le Conseil constitutionnel. Précisions récentes et doutes persistants sur la recevabilité du grief», *La revue des droits de l'Homme*, Avril 2019, <https://journals.openedition.org/revdh/6285#ftn18>

Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative. Or, selon les requérants, les dispositions contestées sont dépourvues de portée normative à plusieurs titres.

La charte de responsabilité sociale reste facultative et fondé sur le volontariat pour les plateformes, comme l'indique le nouvel article L. 7342-8 du code du travail : « *la plateforme peut établir une charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de sa responsabilité sociale* ». Il résulte de cette disposition que rien n'oblige les plateformes à mettre en place de manière unilatérale une telle charte. Et inversement, en l'absence d'intervention du législateur, rien n'interdit en l'état actuel du droit applicable aux plateformes d'établir des chartes unilatérales, ni de traiter les matières énumérées dans l'article visé. Ainsi rien n'interdit par exemple à une plateforme de fixer un prix de course minimum pour garantir un revenu décent aux travailleurs concernés par une activité de livraison.

En outre, la valeur juridique comme la portée normative de cette charte demeurent incertaines. La notion de « charte », telle qu'introduite par cet article, pose la question de sa nature juridique et par voie de conséquence de son opposabilité. On note également que les plateformes sont aujourd'hui déjà dotées de « Conditions générales d'utilisation » dont l'objet est, précisément, de définir ces conditions d'utilisation de la plateforme tant pour les professionnels que pour les clients.

Ces différents éléments mettent en évidence le caractère redondant, et ce faisant non-normatif, des dispositions mises en causes. En ce sens, les dispositions méconnaissent l'exigence constitutionnelle de normativité de la loi.

En second lieu, si vous estimez que ces dispositions revêtent une portée normative, vous pourrez alors constater qu'elles contreviennent manifestement à votre jurisprudence relative aux incompétences négatives puisque le législateur n'a pas pleinement exercé la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution.

L'article 34 de la Constitution prévoit en effet que le législateur « fixe les règles » et « détermine les principes fondamentaux » dans les domaines énoncés à ce même article. Cet article impose plus précisément au législateur de déterminer les principes fondamentaux « des obligations civiles et commerciales » ainsi que les principes fondamentaux « du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ».

En vertu de votre jurisprudence, il appartient au législateur de déterminer avec suffisamment de précision le cadre d'application de la loi et tout particulièrement lorsque sont en cause les droits et libertés que la Constitution garantit. Comme vous l'indiquiez dans votre décision n° 2014-388 QPC du 11 avril 2014 relative au portage salarial, pour exercer pleinement sa compétence, le législateur doit alors déterminer « *les conditions essentielles de l'exercice d'une profession ou d'une activité économique* ».

Or le nouvel article L. 7342-8 du code du travail issu de l'article 20 du projet de loi prévoit notamment que « *la plateforme peut établir une charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de sa responsabilité sociale, définissant ses droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation* ». Il est également précisé que cette charte, lorsqu'elle est établie, précise par exemple « *les conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs avec lesquels la plateforme est en relation* », « *les modalités visant à permettre aux travailleurs d'obtenir un prix décent pour leur prestation de service* », « *les mesures visant notamment à améliorer les conditions de travail* » et « *à prévenir les risques professionnels* » ou encore « *les modalités de développement des compétences professionnelles et de sécurisation des parcours professionnels* ».

La formulation utilisée par le législateur appelle plusieurs remarques. D'une part, le législateur s'est borné à énumérer huit thèmes obligatoires devant figurer dans la charte sans préciser les garanties sociales minimales devant s'appliquer aux travailleurs des plateformes. À titre d'exemple, la référence à « *un prix décent pour la prestation de service* » ne permet pas d'apprécier quels sont les contours de cette exigence légale. Le contenu de l'obligation est ici laissé à l'appréciation unilatérale de la plateforme qui reste libre de déterminer le niveau du « prix décent ». Or, de cette appréciation découle le respect de la dignité des personnes concernées.

Ce faisant, le caractère imprécis et large du contenu des obligations énumérées laisse aux plateformes numériques une marge d'appréciation sans limite pour déterminer la substance des droits sociaux des travailleurs concernés. En effet, la loi n'a notamment pas fixé les conditions de détermination d'une rémunération plancher. Ainsi, l'application de ces dispositions pourrait se traduire par l'édiction de mesures répondant aux exigences légales et méconnaissant dans le même temps les droits sociaux que la Constitution garantit à tous les travailleurs.

Il apparaît en outre que le législateur s'est contenté de renvoyer aux plateformes numériques, par l'établissement d'un acte unilatéral facultatif, le soin de déterminer les garanties essentielles pour l'exercice de l'activité économique des plateformes. Il édicte ainsi un régime juridique exorbitant basé sur la seule responsabilité individuelle et le volontariat des entreprises concernées. À l'inverse, seul l'établissement d'un statut des travailleurs des plateformes, au sens d'un ensemble de règles impératives définies par la loi, aurait permis de répondre à l'objectif initial du législateur d'instaurer « *une responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique, de manière à offrir des droits sociaux supplémentaires aux travailleurs indépendants auxquels elles ont recours* » (Étude d'impact du projet de loi p. 194).

Ainsi, l'option retenue par le législateur pour encadrer les relations de travail entre les plateformes et les travailleurs en relation avec elles est caractérisée par l'absence d'ordre public légal permettant d'assurer une protection effective des travailleurs. Par l'établissement de chartes facultatives, le législateur a davantage souhaité sécuriser le modèle économique des plateformes, sans tirer les conséquences du déséquilibre des relations contractuelles entre plateformes et travailleurs.

Par conséquent, faute de déterminer dans la loi les conditions essentielles de l'exercice de l'activité économique des plateformes numériques de transport et de livraison, le législateur n'a pas exercé pleinement sa compétence et a méconnu l'article 34 de la Constitution au risque de permettre la violation de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 en vertu duquel la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs.* »

En troisième lieu, la nouvelle rédaction de l'article L. 7342-7 du code du travail issu de l'article 20 du projet de loi méconnaît le principe d'égalité devant la loi, et ce à double titre.

D'une part, la rédaction des dispositions visées établit une différence de traitement entre les travailleurs indépendants en relation avec une plateforme et les autres travailleurs indépendants. En l'espèce, le nouvel article L. 7342-8 du code du travail issu de l'article 20 du projet de loi prévoit de réserver le champ d'application de la charte aux travailleurs des plateformes exerçant une activité de transport avec chauffeur ou de livraison de marchandises. L'application du dispositif retenu par le législateur permettrait donc d'établir, à travers une « charte », des garanties minimales pour l'exercice des droits sociaux au bénéfice de certains travailleurs indépendants relevant de deux secteurs d'activité, sans pour autant couvrir l'ensemble des travailleurs indépendants, ni l'ensemble des travailleurs indépendants des plateformes de mise en relation par voie électronique. Ce faisant, ces dispositions créent une rupture d'égalité entre des travailleurs placés dans des conditions de travail similaires.

D'autre part, ces dispositions créent une rupture d'égalité entre les travailleurs indépendants en relation avec une plateforme ayant établi une charte et ceux en relation avec une plateforme ne s'étant pas engagée dans cette démarche. L'établissement d'une telle charte restant une simple faculté pour les plateformes entrant dans le champ d'application du projet de loi, l'application de ces dispositions pourrait conduire à ce que certains travailleurs de plateformes numériques de transport et de livraison soient exclus du bénéfice des garanties sociales édictées par charte (revenu décent, protection sociale complémentaire, prévention des risques professionnels), quand d'autres en bénéficieraient en raison de la démarche volontaire de l'entreprise.

Pour ces deux raisons, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant la loi.

En quatrième lieu, les requérants estiment que les dispositions en cause méconnaissent le principe de participation des travailleurs affirmé par le Préambule de la Constitution de 1946.

Il ressort du huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 que « *tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».

Votre juridiction a précisé dans plusieurs décisions que ce principe s'applique au-delà des travailleurs reconnus salariés puisqu'il « *a pour bénéficiaires, non la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, mais 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* » (décisions du Conseil constitutionnel n° 2006-545 DC, 28 décembre 2006, Paragraphe 29 ; n°2013-333 QPC, 26 juillet 2013, paragraphe 5 ; n°2017-661 QPC, 13 octobre 2017, paragraphe 3).

En l'espèce, le nouvel article L. 7342-8 du code du travail issu de l'article 20 du projet de loi prévoit que la charte précise dans son contenu « *les modalités de partage d'informations et de dialogue entre la plateforme et les travailleurs sur les conditions d'exercice de leur activité professionnelle* ». Une fois la charte établie, le même article ajoute que « *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.* »

Il ressort de ces dispositions que la charte édictée par les plateformes est un acte unilatéral élaboré en dehors de tout processus de négociation collective. Vis-à-vis des travailleurs, le législateur s'est contenté d'instaurer des obligations de « *dialogue* », de « *partage d'informations* » ou de « *consultation* », de sorte que le pouvoir unilatéral de la plateforme dans la détermination des conditions de travail avec l'édictation de sa propre réglementation est consacré. Loin de rééquilibrer les relations contractuelles entre plateformes et travailleurs en créant les conditions d'un dialogue social encadré, le législateur renforce ainsi l'unilatéralisme du pouvoir des plateformes.

Pour ces raisons, les requérants estiment que l'article 20 du projet de loi ne respecte pas le principe constitutionnel de participation des travailleurs.

Enfin, il apparaît que les dispositions contestées méconnaissent le droit au juge garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en vertu duquel « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* » Il découle en effet de cette disposition constitutionnelle qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction, y compris pour un motif de sécurité juridique (décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, cons 64 et s.).

Or, le nouvel article L. 7342-7 du code du travail issu de l'article 20 du présent projet de loi déféré prévoit en son dernier alinéa que « *Lorsqu'elle est homologuée, l'établissement de la charte et le respect des engagements pris par la plateforme dans les matières énumérées aux 1° à 8° du présent*

*article ne peuvent caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs. »*

Il ressort de ces dispositions que le législateur a souhaité, par l'établissement d'une charte de responsabilité sociale des plateformes, édicter une présomption de non-salariat à l'égard des travailleurs des plateformes afin de rendre inopérante l'application du code du travail pour ces derniers, notamment en matière de rémunération minimale, de temps de travail, de droit au repos ou aux congés payés. Ce faisant, ces dispositions sont inspirées par la volonté d'induire une réduction du pouvoir d'appréciation du juge dans la reconnaissance d'un lien de subordination entre la plateforme et les travailleurs en relation avec elle.

L'option retenue vise ainsi à contourner la jurisprudence du juge judiciaire relative au lien de subordination, alors que dans un arrêt récent du 28 novembre 2018 (Cass. soc. 28 novembre 2018, n° 17-20.079), la chambre sociale de la Cour de cassation, réunie en formation plénière, a ouvert la voie à une possible requalification en relation de salariat. Statuant sur le cas d'un coursier à vélo travaillant pour une plateforme de livraison de repas, elle a estimé que cette requalification est possible dès lors que les conditions d'exercice de l'activité le justifient. De même, dans un arrêt du 10 janvier 2019 (CA Paris, 10 janvier 2019, n° RG 18/08357), la Cour d'appel de Paris a jugé, pour la première fois, que le lien unissant un chauffeur avec la société Uber était bien celui d'un contrat de travail.

L'instauration d'une présomption légale de non-salariat pour les travailleurs des plateformes entend ainsi décourager ces derniers de recourir au juge du travail et de rendre plus difficile de rapporter la preuve de l'existence d'un lien de subordination.

Ce faisant, le législateur a une fois de plus privilégié la sécurisation juridique du modèle économique de plateformes au détriment de la protection effective des travailleurs de plateformes.

En ce sens, les dispositions méconnaissent un principe à valeur constitutionnelle, à savoir le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel.

Pour ces différents motifs, les requérants appellent le Conseil constitutionnel à censurer les dispositions visées de l'article 20 du projet de loi.

### **III. Sur la rupture du principe d'égalité et du principe de continuité du service public**

Le Conseil constitutionnel considère régulièrement que les dispositions édictées par le législateur ne doivent pas conduire à une application inégale et disparate pour les usagers du principe de continuité du service public selon les territoires (décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994). Or, les dispositions de la loi déférée risquent de ne pas traiter de la même façon des personnes physiques ou des personnes morales qui se trouvent être dans la même situation sans que de telles différences de traitement soient justifiées pour des motifs d'intérêt général en lien avec l'objet de la loi. Les différences de traitement qui seront permises par les dispositions de la présente loi ne répondent pas à des critères objectifs et rationnels.

Plusieurs articles de la loi déférée semblent participer d'une rupture du principe d'égalité au travers d'une atteinte au principe de continuité du service public :

1. L'article 38, qui entend autoriser la création de filiales de la RATP pour répondre à des appels d'offres
2. L'article 39, relatif au cadre social de l'ouverture à la concurrence des bus en Ile-de-France
3. L'article 46 bis qui entend transférer certaines lignes aux collectivités qui en feraient la demande à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020

Les requérants estiment que ces dispositions portent consécutivement une atteinte manifeste au principe constitutionnel d'égalité car elles méconnaissent, par la même, les exigences découlant des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 en vertu desquels la Nation assure « à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. » En effet, l'accès aux réseaux, notamment de transport, garantit à chaque individu la reproduction de ces conditions matérielles d'existence et l'assouvissement de ses besoins fondamentaux. L'accès à un réseau de transport, tant en coût qu'en fréquence ou en nombre de dessertes, permet aux individus de se déplacer, et pour beaucoup de travailler, et donc de subvenir eux-mêmes à leur sécurité matérielle. Les transports participent ainsi directement des conditions nécessaires au développement de chaque individu. Premièrement, les requérants notent qu'avec ce texte, la notion de « mobilité » se substitue à celle de « transport ». Or, à ce sujet, le Conseil d'État « regrette que n'ait pas été introduite, au sein de ces articles généraux, une définition de la notion de mobilité qui revêt, dans le projet de loi, tantôt un sens large englobant les transports, tantôt un sens étroit opposant les nouveaux services de mobilité aux services de transport public de personnes. » Deuxièmement, et à titre principal, les requérants considèrent que certaines dispositions de la loi déferée, en contribuant à l'ouverture à la concurrence et à la privatisation des réseaux de transports, risquent d'entraver l'accès à ces dits réseaux.

D'une part, l'article 38 entend autoriser la création de filiales de la RATP pour répondre à des appels d'offres. Les dispositions de l'article 39, sont relatives au cadre social de l'ouverture à la concurrence de bus en Île-de-France. Les lignes de bus actuellement exploitées par la RATP seront ouvertes à la concurrence le 31 décembre 2024, comme précisé à l'article L. 1241 6 du code des transports. Cela va concerner près de 350 lignes et 16.000 salariés. Les échéances d'ouverture à la concurrence sont à fin 2029 pour les tramways et fin 2039 pour les métros et RER. Cette logique, déjà à l'œuvre dans le domaine ferroviaire, risque d'aboutir inéluctablement à un abandon des lignes jugées non-rentables par les opérateurs privés. La libéralisation des services de transports repose sur les prétendues vertus d'un lien théorique entre ouverture à la concurrence, baisse des prix et amélioration du service. Or, de nombreux exemples tendent à prouver le contraire. À titre d'exemple, en France, le fret ferroviaire est ouvert à la concurrence depuis 2006. Alors qu'en 1947, 75 % des marchandises transitaient en France par le rail, ce taux n'est plus que de 10 % en 2014. De 1990 à 2015, le transport routier de marchandises a crû de 40 % tandis que le transport ferroviaire baissait de 34 %. La France est le seul pays d'Europe occidentale où le fret s'est effondré à ce point en quinze ans. Autre exemple, celui du transport de voyageurs au Royaume-Uni. 20 ans après la privatisation de British Rail, la qualité du transport ferroviaire s'est fortement dégradée. On constate ainsi une hausse incontrôlée du prix des billets, estimée à +27% en moyenne depuis 2010. À cela s'ajoutent trains supprimés et réduction du personnel qui conduisent près de deux Britanniques sur trois à souhaiter une renationalisation complète. Au-delà du seul secteur des transports, 10 ans après l'ouverture à la concurrence de l'électricité et du gaz, le Médiateur de l'énergie disait ceci en juin 2015 : « La concurrence était censée se traduire par une baisse des prix. Or, celle-ci est loin d'être au rendez-vous, particulièrement pour l'électricité ».

Pour sa part, l'article 46 bis prévoit un mécanisme de transfert de la gestion des lignes d'intérêt local ou régional du réseau ferré national de SNCF Réseau aux Conseils régionaux qui en feraient la demande. De tels transferts conduiraient à des modalités de gestion différenciées selon les territoires, accentuant ainsi les inégalités d'accès aux transports ferroviaires. En effet, le transfert de la gestion d'infrastructures ferroviaires d'un opérateur national à des collectivités territoriales conduira inéluctablement à une qualité de service différenciée selon les capacités financières des collectivités concernées. Par ailleurs, dans la continuité du rapport remis au Gouvernement en février 2018 par Jean-Cyril Spinetta préconisant la fermeture de 9 000 kilomètres de « petites lignes » ferroviaires, les dispositions de l'article 46 bis pourraient conduire à la préservation des seules lignes transférées aux régions et à la fermeture, par SNCF Réseau, du reste du réseau de lignes de desserte fine du territoire (dites lignes « UIC 7 à 9 »), qui seraient jugées non rentables.

La circulation de tel ou tel service de transport collectif pourrait résulter *in fine* du seul bon vouloir d'opérateurs privés, mus, non plus par un intérêt général qui permettrait à chacun de se déplacer, mais guidés par des intérêts économiques particuliers et des exigences de rentabilité, sans obligation de service. Il en va ainsi de la création, en août 2015, des services librement organisés (SLO) d'autocars (dit « *cars Macron* »). D'après une étude de la FNAUT<sup>7</sup>, les cars SLO ont transporté 6,2 millions de voyageurs (MV) en 2016 et 7,1 MV en 2017 (+ 15 %). Il a été calculé que les cars SLO ont pris au train 792 MV au km (dont 7 % au TER, 18 % aux Intercités, 75 % au TGV). De fait, le rail (tous trains confondus, y compris les trains et RER franciliens) a perdu 0,85% de sa clientèle voyageurs. Si cette concurrence peut paraître minime, elle participe de la déstabilisation du ferroviaire et pourrait surtout servir de prétexte à l'abandon d'une ligne ferroviaire régionale. Côté financier, au total, le manque à gagner de SNCF Mobilités a donc été de 59,5 M€ en 2016. Non seulement cette perte financière sur les TER a été compensée par les Régions, mais ces lignes de cars se sont substituées aux dessertes ferroviaires. Certaines dessertes, jugées non rentables ont fini par être supprimées, ou alors certaines communes ne sont plus desservies que l'hiver ou l'été. Sur le plan de la tarification, après une période de prix d'appel (3,2€ pour 100 km) pour attirer les voyageurs, la politique tarifaire des autocaristes a été revue à la hausse : le tarif moyen est passé de 4€ pour 100 km en 2016 à 4,7€ en 2017 (+ 17 %). Le tarif moyen des dessertes d'aéroports est plus élevé (7,3€ pour 100 km au 4ème trimestre 2017) que celui des autres liaisons (4,6€). Ce processus transforme ainsi des citoyens égaux devant l'accès aux transports en clientèle captive. En 2016, l'ARAFER a montré que, si les services SLO n'existaient pas, 17 % de leurs usagers actuels ne se seraient pas déplacés, 37 % auraient pris le train.

Ainsi, les dispositions citées de la loi déferée, au regard des exemples donnés, risquent d'entraver l'accès aux réseaux par l'augmentation des tarifs, ou la raréfaction du service (en desserte ou en fréquence), notamment du fait des capacités financières variables des collectivités. Ces dispositions risquent de fait de nuire à la continuité du service public et, en conséquence, de contrevenir au principe constitutionnel de l'égalité devant le service public qui procède de l'application à ce domaine du principe général d'égalité de tous devant la loi, proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Celui-ci signifie que toute personne a un droit égal à l'accès au service, participe de manière égale aux charges financières résultant du service, et enfin doit être traitée de la même façon que tout autre usager du service. Votre jurisprudence, eu égard aux exigences constitutionnelles résultant des alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946, est parfaitement résumée dans *les Cahiers du Conseil constitutionnel* (décision n°2003-482 DC du 14 août 2003) : ces dispositions mettent à la charge du législateur « *non une obligation de résultat, mais une obligation de moyens* ». Cette souplesse ne doit pas faire perdre de vue au législateur qu'il lui appartient de « *choisir les modalités concrètes* » afin de « *satisfaire aux exigences découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946* » (*ibid.*). Ainsi, le législateur est libre de définir les nouvelles modalités et orientations de sa politique de mobilité mais ne peut remettre en cause ni le principe de continuité de service public qui constitue un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979), ni le principe d'égalité devant le service public, qui procède de l'application à ce domaine du principe général d'égalité de tous devant la loi, proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

#### **IV. Sur la privation de garanties légales du droit constitutionnel de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.**

Les requérants estiment que la présente loi prive de garanties légales « le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement.

---

<sup>7</sup> FNAUT, infos n°272 - mars 2019.

En effet, sauf à considérer que cette Charte est dénuée de portée normative, il vous appartient de veiller à tout le moins à ce que le législateur n'adopte pas de mesures qui auraient pour effet d'aggraver la pollution de l'air et partant les dérèglements climatiques.

Or, les transports représentent 30% des émissions de gaz à effet de serre de la Nation. La France dépasse de 6,7 % son budget carbone en 2017, de 4,5% en 2018, selon l'observatoire Energie-Climat. Le secteur des transports dépasse les objectifs de réduction fixés pour 2017 et pour 2018 : +10,6 % par rapport à l'objectif 2017, +12,6% par rapport à l'objectif 2018. En juillet 2017, le Conseil d'État a enjoint le gouvernement de prendre des mesures rapides pour mettre fin aux dépassements en matière de pollution atmosphérique. Pour la première fois, en 2019, l'État était poursuivi pour son inaction face à la pollution de l'air, visé par un recours pour « carence fautive » déposé par une mère et sa fille atteintes de pathologies respiratoires importantes. Dans son jugement rendu le 25 juin 2019, le tribunal de Montreuil estime ainsi que « *l'État a commis une faute du fait de l'insuffisance des mesures prises en matière de qualité de l'air pour remédier au dépassement, entre 2012 et 2016, dans la région Île-de-France, des valeurs limites de concentration de certains gaz polluants* ». Il reprend également le terme de carence fautive : « *Si le dépassement des valeurs limites ne peut constituer, à lui seul, une carence fautive de l'État en matière de lutte contre la pollution atmosphérique [...], l'insuffisance des mesures prises pour y remédier est en revanche constitutive d'une telle carence.* »

Plus largement, la France est en infraction avec le droit européen pour ces violations répétées des normes sur la qualité de l'air. Depuis plusieurs années, elle fait l'objet de mises en demeure et avis motivés de la Commission européenne pour les particules fines (PM10) et le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>). Des manquements tels que la Commission européenne a renvoyé la France devant la Cour de justice de l'Union européenne en 2018. Le 24 octobre 2019, la France a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour son incapacité à protéger ses citoyens contre la pollution de l'air. Dans son arrêt, la Cour « *condamne la France pour manquement aux obligations issues de la directive qualité de l'air* » de 2008. Concrètement, la justice européenne estime que « *la France a dépassé de manière systématique et persistante la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010* ».

À cet égard, il apparaît que certaines dispositions de la loi déferée s'inscrivent manifestement dans cette spirale d'inaction. Ainsi, l'article 26 AA fixe la fin de la vente des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles à 2040. Pourtant, selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), pour que la température moyenne de la terre n'augmente pas de plus de 1,5°C, les émissions de CO<sub>2</sub> devront chuter drastiquement de 45 % d'ici 2030. De ce fait, l'interdiction en 2040 semble déconnectée des engagements pris par la France dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat. Alors que plus de 8,7 millions de véhicules diesel circulant en France ne respectent pas les normes européennes en matière d'émission d'oxyde d'azote, l'article 29 habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour renforcer le contrôle des manquements à la législation et à la réglementation nationales et européennes applicables à la mise sur le marché des véhicules à moteur mais ne permet de créer aucune nouvelle contrainte ni sanction applicable aux constructeurs automobiles. Les articles 38 et 39 de la loi déferée, en cela qu'ils participent de l'ouverture à la concurrence du réseau RATP en même temps qu'ils prétendent transférer certaines lignes à des gestionnaires privés, amenuisent la capacité d'agir de l'État en matière de lutte contre la pollution atmosphérique. Les articles 40 ter A et 40 ter B, en cela qu'ils posent des jalons juridiques rendant possible le transfert de nouvelles parties du réseau non-concédé à des sociétés concessionnaires d'autoroutes, participent de cette même dynamique. Comment l'État peut-il agir nationalement contre la pollution atmosphérique s'il délègue la gestion des réseaux de transport à des opérateurs privés et refuse en même temps de les contraindre par des dispositions légales à la hauteur des enjeux ?

Pourtant, l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'Environnement dispose que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Ce « droit à un environnement sain, a été confirmé par vous comme « droit et liberté constitutionnels » au sens de l'article 61-1 de la

Constitution (2011-116 QPC, cons. 5) en ce qu'il pouvait servir de fondement à une question prioritaire de constitutionnalité : « *le respect des droits et des devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* ». Afin de préciser l'applicabilité de ce principe, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels celui-ci entend mettre en œuvre ce droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (2012-282, QPC, cons. 8). Pour autant, le Conseil constitutionnel a historiquement consacré l'obligation de ne pas priver certains droits et principes constitutionnels de « *garantie légale des exigences constitutionnelles* ».

Cette garantie légale prend d'autant plus de sens en matière environnementale que les bouleversements climatiques et l'importance d'empêcher toute dégradation supplémentaire de l'environnement sont internationalement constatés, notamment à travers l'Accord de Paris sur le climat du 22 janvier 2016, signé par 196 États, dont l'État français qui l'a ratifié le 15 juin 2016. À l'appui de ce droit à l'environnement, qui se caractérise par ce principe de non-régression, l'article 2 de la Charte de l'environnement dispose que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* », ce qui signifie explicitement que l'État en tant que personne morale a un devoir d'action en faveur de la préservation de l'environnement. L'article 3 de cette même charte rappelle que l'intervention du législateur est nécessaire, car « *dans les conditions définies par la loi* » toute personne doit « *prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Le Conseil constitutionnel a rappelé que ces dispositions « *s'imposent aux pouvoirs publics et autorités administratives dans leurs domaines de compétences respectifs* » (décision n°2008-564 DC, cons. 18).

Pour ces motifs, il apparaît indispensable aux requérants de demander au Conseil constitutionnel de censurer les dispositions de la loi déferée en ce qu'elles priveront de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

\*  
\*   \*   \*

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs de la saisine vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.