

Paris, le 9 décembre 2019

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**  
**SUR LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITES**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante députés et d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi d'orientation des mobilités. Ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

**Sur la procédure d'élaboration du projet de loi initial et d'adoption de la loi**

**1.** Le premier recours met en cause la **régularité de la consultation du Conseil d'Etat**. Il est soutenu que ce dernier n'aurait pu examiner de manière approfondie et pleinement informée l'ensemble des questions soulevées par le projet de loi en raison des délais d'examen du texte.

Il résulte de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution que, si le conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s'il lui est possible d'en modifier le contenu, c'est à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'Etat et que, par suite, l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'Etat lors de sa consultation (décisions n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 7 et n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, cons. 51). Le Conseil constitutionnel s'assure, au titre de la régularité de cette consultation, que le Conseil d'Etat a disposé des éléments d'appréciation exigés par la Constitution ou par une loi organique (voir, à propos de l'avis du Haut Conseil des finances publiques, la décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017, paragr. 4 à 6 et 8 à 13). Dès lors qu'aucune disposition constitutionnelle ou organique ne fixe un délai minimal dont devrait disposer le Conseil d'Etat pour formuler l'avis prévu à l'article 39 de la Constitution, il ne peut en revanche être utilement soutenu que sa consultation aurait été irrégulière en raison du calendrier d'examen du projet de loi.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a été saisi le 13 août 2018 d'un projet de loi qui a été ultérieurement complété par des saisines rectificatives. Il a rendu son avis le 15 novembre suivant, à la lumière des avis formulés dans le cadre des consultations préalables, notamment celle du Conseil économique, social et environnemental. Il s'est prononcé sur l'ensemble des questions soulevées par le texte. La saisine ne fait à cet égard état d'aucune question qui n'aurait pu être étudiée par le Conseil d'Etat, dont l'avis témoigne au demeurant du caractère complet et approfondi de l'examen auquel il s'est livré.

**2.** Les députés auteurs du premier recours allèguent ensuite que **l'étude d'impact du projet de loi** aurait été insuffisante, tant au stade de la consultation du Conseil d'Etat qu'à celui du dépôt du projet devant le bureau du Sénat, première assemblée saisie. Ce grief ne pourra qu'être écarté.

D'une part, le caractère éventuellement incomplet de l'étude d'impact dans l'état antérieur à son dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie est sans incidence sur le respect des exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, cons. 5). La consultation du Conseil d'Etat a en effet notamment pour objet d'éclairer le Gouvernement sur la conformité du projet d'étude d'impact aux exigences de la loi organique et de lui permettre d'y apporter les compléments et corrections qui s'avèreraient nécessaires avant le dépôt du projet au Parlement. La première branche du grief est donc inopérante.

D'autre part, la méconnaissance des exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 ne peut être utilement invoquée devant le Conseil constitutionnel dès lors que le projet de loi déposé sur le bureau de la première assemblée saisie n'a donné lieu à aucune demande adressée à sa conférence des présidents tendant à ce que soit constatée une telle méconnaissance selon le dispositif prévu au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, cons. 2 à 4 ; décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, paragr. 74 et 75 ; décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, paragr. 2 à 4). Cette règle dite du « préalable parlementaire » s'applique quand bien même le grief est soulevé par les membres de la seconde assemblée saisie (décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, paragr. 2 et 4). En l'absence de tout changement à l'article 39 de la Constitution et à l'article 9 de la loi organique du 15 avril 2009, il n'y a pas lieu, contrairement à ce qui est soutenu, d'abandonner cette solution désormais constante, récemment réaffirmée et bien connue des parlementaires eux-mêmes.

La conformité de l'étude d'impact aux prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 n'ayant pas été contestée devant la conférence des présidents du Sénat, première assemblée saisie du projet de loi d'orientation des mobilités, la seconde branche du grief devra être écartée.

**3. Le même recours conteste enfin la régularité de la procédure d'élaboration de la loi au motif que la rédaction de l'étude d'impact aurait été confiée à un prestataire externe.**

Le Conseil constitutionnel se prononce sur la régularité de la procédure législative au regard des règles que la Constitution a elle-même fixées ou auxquelles elle a expressément renvoyé (décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, cons. 9). Or aucune disposition constitutionnelle ni aucune disposition à laquelle la Constitution a renvoyé n'encadre, au titre de la procédure législative, les conditions dans lesquelles les projets de lois sont préparés au sein de l'administration. S'agissant en particulier de l'étude d'impact, le Conseil constitutionnel a au contraire jugé que l'article 39 de la Constitution n'autorisait pas le législateur organique à prescrire, en méconnaissance de la séparation des pouvoirs, l'engagement d'une telle étude « *dès le début de l'élaboration* » du projet, mais seulement à réglementer les conditions de présentation des projets de loi au Parlement (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 12 et 13).

Les modalités techniques de préparation de la loi et des documents qui l'accompagnent procèdent dès lors de choix du Gouvernement qui ne peuvent être utilement discutés devant le juge constitutionnel. Ainsi, la circonstance qu'au cas particulier, l'exposé des motifs et l'étude d'impact du projet de loi ont été élaborés par l'administration avec le concours technique d'un prestataire sélectionné dans le respect des règles de publicité et de mise en concurrence prescrites par le code de la commande publique, est dépourvue d'incidence sur la régularité de la procédure législative.

### **Sur l'article 44 de la loi relatif à la responsabilité sociale des plateformes numériques dans le secteur des transports**

L'article 44 de la loi d'orientation des mobilités a pour objet d'inciter les opérateurs de plateformes de mise en relation par voie électronique entre des utilisateurs et des travailleurs indépendants dans le secteur du transport de voyageurs et de marchandises à élaborer une charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de leur responsabilité sociale et d'encadrer le contenu et la portée juridique d'un tel document.

Elle répond à la situation actuellement constatée, insatisfaisante pour les deux parties, dans laquelle ces opérateurs se disent dissuadés d'accorder des garanties supplémentaires aux travailleurs indépendants qui interviennent sur la plateforme en raison des incertitudes liées au risque de requalification de la relation commerciale en contrat de travail que comporte une telle pratique. Le juge judiciaire peut en effet tenir compte, dans le faisceau d'indices le conduisant à identifier l'existence d'un lien de subordination entre le travailleur et l'opérateur de la plateforme, et à prononcer en conséquence la requalification du contrat de prestation de services en contrat de travail ou à caractériser l'infraction de

travail dissimulé, de la fourniture au travailleur indépendant de matériel de travail, y compris, par exemple, d'équipements de sécurité. A l'inverse, le seul fait, pour un opérateur, de respecter les obligations qui lui incombent en vertu des lois et règlements, notamment au titre de sa responsabilité sociale telle qu'elle est organisée par les articles L. 7342-1 et suivants du code du travail, à l'égard des travailleurs indépendants, n'est pas révélateur d'un pouvoir exercé sur ces derniers et ne constitue pas, en principe, un indice de subordination (CA Paris, 7 janvier 2016, n° 15/06489). L'intervention du législateur permet de prévenir des requalifications fondées sur une politique sociale volontariste de l'opérateur ou sur des engagements pris par celui-ci s'agissant des conditions d'exercice d'activité et des modalités de son contrôle et, ainsi, de conjuguer l'amélioration des conditions de travail des travailleurs indépendants avec une plus grande sécurité juridique des exploitants des plateformes.

**1.** Les auteurs de l'un des recours mettent en doute le **caractère normatif** de ces dispositions. Ce dernier ne fait pourtant aucun doute.

Si l'établissement des chartes reste une faculté pour les opérateurs gérant des plateformes de mise en relation par voie électronique, l'article 44 leur confère des effets de droit pourvu qu'elles respectent l'ensemble des conditions qu'il fixe, relatives tant à leur contenu qu'à leurs modalités d'élaboration (obligation de consulter préalablement les travailleurs indépendants concernés, obligation de formuler une demande d'homologation auprès de l'autorité administrative compétente, dont le contentieux est confié au juge judiciaire) et de publication (sur le site internet de la plateforme et en annexe des conditions générales d'utilisation que les travailleurs indépendants ont acceptées ou des contrats liant ces derniers à la plateforme, ce qui la rend opposable aux parties à la relation commerciale). Une fois la charte homologuée, son existence et le respect des engagements qui y figurent ne peuvent constituer des indices d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs indépendants.

Le caractère normatif de ces dispositions est comparable à celui de tous les dispositifs auxquels il est loisible aux personnes éligibles de recourir et qui obéissent à des règles impératives, donc normatives, dès lors qu'ils sont mis en œuvre. A titre d'exemple, les rescrits, encadrés par des dispositions législatives dont le caractère normatif n'a jamais été remis en cause, sont des procédures purement facultatives pour les citoyens et les entreprises mais dont la loi encadre la procédure de délivrance et auxquels elle attache des effets de droit.

Les dispositions litigieuses, qui affectent les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales, revêtent donc un caractère normatif.

**2.** L'un des recours critique l'**incompétence négative du législateur** en ce qu'il se serait borné à renvoyer à une charte élaborée par l'exploitant d'une plateforme le soin de fixer des principes fondamentaux du droit du travail et des obligations civiles et commerciales, et de définir le périmètre de la présomption instaurée par le dernier alinéa de l'article L. 7342-9 du code du travail issu de la loi déferée.

Il sera observé à cet égard que **les principes fondamentaux du droit du travail** portent uniquement sur les droits et obligations des employeurs et des salariés, à l'exclusion de toute autre catégorie de travailleurs, notamment les travailleurs indépendants. La jurisprudence du Conseil constitutionnel se réfère ainsi constamment et exclusivement aux relations de travail entre les employeurs et les salariés (voir notamment la décision n° 96-383 DC du 6 novembre 1996, cons. 21 et la décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, cons. 8). Le Conseil d'Etat a jugé, dans le prolongement de la décision du Conseil constitutionnel n° 85-142 L du 13 novembre 1985, que les dispositions qui instituent une responsabilité pécuniaire et personnelle des agents comptables des organismes de sécurité sociale touchent aux principes fondamentaux du droit du travail « *en tant qu'elles affectent la portée du lien de subordination de ces agents qui (...) ont la qualité de salariés de droit privé, à l'égard de leur employeur* », et les principes fondamentaux des obligations civiles, notamment pour les agents comptables des caisses nationales de sécurité sociale, qui ne sont pas des salariés (CE, 28 avril 2004, *Association nationale des dirigeants des agences comptables*, n° 246941, au Recueil).

En l'espèce, les dispositions litigieuses se bornent au contraire à régir des relations commerciales entre entreprises. Tout au plus le dernier alinéa de l'article L. 7342-9 du code du travail issu de la loi déferée intéresse-t-il le champ d'application du droit du travail en excluant des indices susceptibles d'être mobilisés par le juge saisi d'une demande de requalification d'un contrat commercial l'existence d'une charte homologuée et le respect par l'exploitant de la plateforme des engagements qu'il a pris dans cette charte. A cet égard, la loi ne saurait nullement être regardée comme ayant confié à des agents privés le soin de fixer les règles relatives à la requalification en contrat de travail dès lors qu'elle a elle-même déterminé les éléments sur lesquels le juge ne pourra s'appuyer pour caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique. Ce faisant, le législateur, qui n'a pas prescrit l'élaboration d'une charte ayant vocation à définir les conditions de travail des intéressés mais s'est borné à conférer, dans certaines conditions, une portée juridique aux chartes respectant les règles de procédure et de fond qu'il a posées, a épuisé sa compétence.

Il est exact, en revanche, que les dispositions litigieuses ont trait aux **principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales**. Il n'appartenait cependant pas au législateur, à ce titre, de fixer dans la loi l'ensemble des droits et obligations contractuels respectifs des plateformes et des travailleurs indépendants, sauf à méconnaître la liberté d'entreprendre garantie par la Constitution. Il a pu, sans incompétence négative, se limiter à définir les thèmes devant obligatoirement être abordés par la charte dont l'élaboration est elle-même facultative, établir la procédure d'homologation et préciser les effets juridiques s'y attachant, en laissant aux parties à la relation commerciale le soin de définir les modalités précises de leur relation, sous le contrôle du juge.

S'agissant en particulier de l'exigence d'un prix décent, qui est évoquée dans le recours des députés et qui fait écho à celle de « *travail décent* », défini par le Bureau international du travail comme incluant une « *rémunération convenable* » et comme s'appliquant à l'ensemble des travailleurs, quel que soit leur statut, il y a lieu d'observer que sa méconnaissance est d'ores et déjà susceptible d'être sanctionnée à travers l'interdiction des clauses, y compris de prix, caractérisant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties au contrat commercial, au sens du 2° du I de l'article L. 442-6 du code de commerce, devenu le 2° du I de l'article L. 442-1 du même code (voir Cass. Com., 25 janvier 2017, n° 15-23547, au Bulletin). Le Conseil constitutionnel a admis un tel contrôle juridictionnel sur le prix convenu entre les parties au contrat, sans reprocher au législateur une quelconque incompétence négative quant à la notion, qui n'est pas davantage définie par la loi, de « *déséquilibre significatif* » (décision n° 2018-749 QPC du 30 novembre 2018, paragr. 10 à 13). Un prix non décent est également susceptible de caractériser l'exploitation abusive d'un état de dépendance économique, prohibée par le second alinéa de l'article L. 420-2 du code de commerce.

**3.** Le grief tiré de ce que le contenu obligatoire de la charte ne serait pas suffisamment précis pour assurer le respect du **onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946**, qui garantit la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs, n'est pas davantage fondé.

Ces exigences constitutionnelles sont mises en œuvre par l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires de droit commun qui protègent les travailleurs indépendants dans l'exercice de leur activité, et notamment ceux qui interviennent dans le cadre d'une mise en relation par une plateforme électronique. A cet égard, 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 a imposé aux exploitants de telles plateformes une responsabilité sociale incluant, en vertu des dispositions du chapitre II du titre IV du livre III de la septième partie du code du travail, une protection contre les accidents du travail, l'accès à la formation professionnelle et la reconnaissance du refus concerté de fournir le service, notamment pour des raisons touchant à la santé ou à la sécurité des travailleurs.

Les dispositions critiquées instituent une **garantie supplémentaire** qui, sans être nécessaire au respect de ces exigences constitutionnelles, concourt également à leur mise en œuvre. Elles font en effet obligation à l'exploitant d'une plateforme qui décide d'élaborer une charte en vue de son homologation d'y prévoir les mesures visant notamment à améliorer les conditions de travail et à prévenir les risques professionnels auxquels les travailleurs peuvent être exposés en raison de leur activité ainsi que les

dommages causés à des tiers (voir le 4° de l'article L. 7342-9 du code du travail issu de l'article 44 de la loi déferée) et, le cas échéant, les garanties de protection sociale complémentaire négociées par la plateforme dont les travailleurs peuvent bénéficier (8° du même article). De manière générale, les engagements pris par l'exploitant de la plateforme au titre des conditions d'exercice de l'activité professionnelle contribueront à la protection de l'intégrité physique et psychique des travailleurs indépendants.

**4.** Les auteurs de l'un des recours soutiennent ensuite que l'article 44 de la loi déferée serait contraire au **principe d'égalité**, à un triple titre.

**4.1.** Il introduirait, en premier lieu, une différence de traitement injustifiée, dans le secteur des transports, entre les travailleurs indépendants utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique et les autres. Mais il existe, entre ces deux catégories de travailleurs indépendants, une différence de situation qui justifie pleinement de circonscrire le dispositif de la charte à la première. Le développement des plateformes numériques de mise en relation s'inscrit dans une profonde évolution du fonctionnement de l'économie tertiaire, au point d'avoir donné naissance au néologisme d'« ubérisation » désormais largement utilisé (voir par exemple l'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2017 intitulée : *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*). Les liens qui s'établissent entre les travailleurs indépendants et les plateformes de mise en relation ne sont pas assimilables aux relations classiques entre un donneur d'ordre et un prestataire ou un sous-traitant. La puissance de ces plateformes, à tout le moins dans certains secteurs comme celui des transports, et la flexibilité qui caractérise les relations commerciales entre ces opérateurs et les prestataires, placent ces derniers dans une position de dépendance ou de vulnérabilité qui justifie l'édiction d'un régime juridique spécifique visant à inciter les premières à prendre des engagements tendant à améliorer les conditions de travail des seconds.

**4.2.** En deuxième lieu, il ne peut être utilement reproché au législateur d'avoir méconnu le principe d'égalité en limitant le champ d'application matériel du nouveau dispositif aux activités de conduite d'une voiture de transport avec chauffeur et de livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues, motorisé ou non. Il n'y a pas lieu, en effet, de comparer la situation des entreprises de ce secteur d'activité avec celle d'autres secteurs d'activité qui ne sont pas en concurrence avec lui. Le principe d'égalité ne saurait faire obligation au législateur de transposer à l'ensemble des secteurs d'activité potentiellement concernés les règles applicables au secteur des transports.

En tout état de cause, ainsi que le rappelle l'étude d'impact du projet de loi, les transports constituent l'un des principaux secteurs d'activité des plateformes numériques, et l'un des rares dans lesquels la plateforme elle-même détermine les caractéristiques de la prestation de service fournie en fixant notamment son prix. Les plateformes de réalisation de « micro-tâches » ou de services à la personne sont beaucoup moins nombreuses et d'une taille plus modeste qui ne leur permet pas d'imposer aux travailleurs indépendants qui y opèrent des contraintes comparables à celles des travailleurs indépendants du secteur des transports. En outre, les conditions de travail de ces derniers et l'ampleur des risques professionnels auxquels ils sont exposés, liés en particulier aux accidents de la route, justifient que le législateur ait souhaité inciter les opérateurs des plateformes numériques à se doter d'une charte comportant des garanties opérationnelles et sociales renforcées au bénéfice des travailleurs indépendants de ce secteur. Enfin, il apparaît que le secteur des transports est celui dans lequel les travailleurs indépendants sont les plus enclins à solliciter la requalification de la relation en contrat de travail<sup>1</sup>, donc celui dans lequel les plateformes sont les moins enclines à développer des politiques sociales volontaristes.

---

<sup>1</sup> Les dix-neuf affaires contentieuses identifiées devant le juge judiciaire dans lesquelles était en jeu la requalification du contrat entre une plateforme numérique et un travailleur indépendant concernaient le secteur des transports (sociétés Voxtur, Uber, Take eat easy, Deliveroo ou encore Tok Tok Tok). Tel était le cas, en particulier, de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour de cassation du 28 novembre 2018 (n° 17-20079, au Bulletin).

Les plateformes opérant dans d'autres secteurs d'activités peuvent se doter d'une charte et prendre des engagements comparables. A cet égard, il y a lieu d'observer que la loi n'exclut pas, dans ces secteurs, que le respect de ces engagements soit pris en compte par le juge judiciaire saisi d'une demande de requalification de la relation commerciale en contrat de travail et qu'il est probable que le dispositif mis en place dans le secteur des transports influencera l'analyse du juge.

**4.3.** Enfin, le travailleur indépendant ayant juridiquement le choix de la ou des plateformes pour lesquelles il travaille, la troisième différence de traitement invoquée, entre les travailleurs en relation avec une plateforme qui s'est dotée d'une charte homologuée et ceux qui sont liés à une plateforme qui n'a pas pris une telle initiative, résulte de ce choix et non de la loi. De la même façon que les contreparties que tire un prestataire de sa relation avec un donneur d'ordre peuvent différer selon que ce dernier est une grande ou une petite entreprise, une entreprise en croissance ou en difficulté, ou encore selon la politique sociale qu'il mène, les garanties offertes aux travailleurs indépendants peuvent différer d'une plateforme à une autre. L'existence d'une charte homologuée constituera d'ailleurs un facteur d'attractivité de la plateforme, de nature à orienter les choix d'intervention des travailleurs indépendants.

**5.** L'invocation du **principe de participation des travailleurs** est, quant à elle, radicalement inopérante.

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* », garanti par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 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 ne sont pas les salariés de cette entreprise (décision n° 2015-519 QPC du 3 février 2016, cons. 11). Mais la référence aux « *travailleurs* », dans ce texte adopté en 1946, doit s'entendre uniquement des personnes ayant le statut de salarié. Ainsi, il a été jugé qu'un réseau de franchise, composé d'entreprises indépendantes, ne constitue pas une communauté de travail (décision n° 2018-761 DC du 21 mars 2018, paragr. 72 et 75), quand bien même il existe un risque de requalification en contrat de travail du contrat de franchise entre l'entreprise franchiseuse et un travailleur indépendant franchisé (voir par exemple Cass. Soc., 18 janvier 2012, n° 10-16342).

Les dispositions litigieuses régissent les relations entre les entreprises exploitant des plateformes et les travailleurs indépendants qui leur proposent leurs services, qui ne constituent pas une communauté de travail aussi longtemps que la relation contractuelle n'est pas requalifiée en contrat de travail. Elles sont donc étrangères au principe de participation des travailleurs.

Il peut être observé, d'ailleurs, qu'indépendamment de toute exigence constitutionnelle, le législateur a souhaité associer les travailleurs indépendants eux-mêmes à l'élaboration de la charte, dans la mesure où son homologation est subordonnée à leur consultation préalable et à la fourniture des résultats de cette dernière à l'appui de la demande adressée à l'autorité administrative. Il convient en outre de rappeler qu'il résulte de l'article L. 7342-6 du code du travail que ces travailleurs peuvent défendre leurs intérêts par le biais d'une organisation syndicale qu'ils créent ou à laquelle ils adhèrent.

**6.** Les recours mettent ensuite en cause le dernier alinéa de l'article L. 7342-9 du code du travail issu de l'article 44 de la loi déferée selon lequel : « *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* ».

**6.1.** Il résulte de ces dispositions que le juge judiciaire, saisi d'une contestation tendant à la requalification en contrat de travail de la relation commerciale entre l'opérateur de la plateforme et un travailleur indépendant ne pourra y faire droit en se fondant sur l'existence de la charte homologuée ni sur le respect, par la plateforme, des engagements qu'elle y a pris à l'égard des travailleurs indépendants.

La mise en œuvre des garanties sociales et opérationnelles mentionnées aux 1° à 8° de cet article ne pourra ainsi être utilement invoquée pour démontrer l'existence d'un lien de subordination juridique. A titre d'exemple, il ne pourra être tiré argument de la mise à disposition d'équipements de sécurité par l'opérateur de la plateforme, de l'organisation de formations dans les locaux de l'opérateur, de l'existence d'une structure de dialogue social ou de représentation comparable à celles qui résultent du code du travail, ou de l'analogie entre des garanties prévues par la charte et des règles protectrices issues du droit du travail, comme une procédure de rupture des relations commerciales comportant un entretien préalable ou un formalisme inspiré du droit du licenciement.

En revanche, le juge pourra, dans l'appréciation globale qu'il lui appartient de porter sur l'existence d'un lien de subordination au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, tenir compte des obligations mises à la charge du demandeur, qu'elles résultent de la charte homologuée, des autres stipulations contractuelles applicables ou de la pratique de l'exploitant de la plateforme. Les dispositions litigieuses ne font donc pas obstacle à la requalification de la relation commerciale en contrat de travail au vu d'indices, usuellement mobilisés par le juge, comme l'initiative du statut de travailleur indépendant, la liberté d'organisation de ce dernier (lieu et horaires de travail, itinéraire...), la nature des directives et instructions qu'il reçoit, le port des signes distinctifs de la plateforme, l'obligation de réaliser personnellement la prestation, la géolocalisation du prestataire, l'évaluation de la prestation réalisée ou encore le pouvoir de sanction dont dispose la plateforme. A titre d'exemple, le dispositif critiqué ne remet pas en cause la jurisprudence selon laquelle le lien de subordination peut résulter de ce que la plateforme dispose d'un dispositif de géolocalisation permettant le suivi en temps réel par la société de la position du travailleur et la comptabilisation du nombre total de kilomètres parcourus par celui-ci ainsi que d'un pouvoir de sanction (Cass. Soc., 28 novembre 2018, n° 17-20079, au Bulletin).

Il y a lieu de préciser que, dans le cas où le contenu de la charte soumise à l'autorité administrative caractériserait par elle-même l'existence d'un tel lien, il appartiendrait à l'administration d'en refuser l'homologation : en effet, la charte, qui a seulement vocation à régir des relations commerciales, comme le rappelle expressément le 7° de l'article L. 7342-9 du code du travail issu de la loi déferée, ne relèverait plus, en pareil cas, du champ d'application du dispositif mis en place par le législateur. L'homologation d'une telle charte serait entachée d'illégalité, ce qu'il appartiendrait au tribunal de grande instance, saisi d'une contestation en ce sens, de constater. A cet égard, il importe de relever que la loi subordonne l'homologation de la charte à l'absence d'exclusivité de la relation entre les travailleurs et la plateforme et à la liberté pour les premiers d'avoir recours à la seconde et de se connecter ou se déconnecter, sans que soient imposées des plages horaires d'activité, ce qui réduit sensiblement le risque de requalification en contrat de travail dans la mesure où il s'agit d'indices fréquemment mobilisés par le juge. A l'inverse, contrairement à ce qui est soutenu par les sénateurs auteurs du second recours, la seule éventualité d'une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur indépendant sur la base de la fixation d'objectifs de qualité et du contrôle de l'activité du second par la première, envisagée par le 7° de l'article L. 7342-9, ne saurait justifier la requalification en contrat de travail de ces relations. L'existence d'un dispositif de sanction, incluant la cessation des relations contractuelles, n'est pas propre au contrat de travail mais est commune à l'ensemble des obligations civiles et commerciales, notamment pour les contrats de prestation de services qui permettent au donneur d'ordre ou partenaire commercial de tirer les conséquences d'un manquement du prestataire à ses obligations ou du défaut de réalisation d'objectifs qualitatifs ou quantitatifs figurant dans le contrat.

Il convient enfin de préciser que l'autorité relative de la chose jugée s'attachant à la décision par laquelle le juge rejeterait une action en contestation de validité de la décision d'homologation d'une charte engagée par un travailleur indépendant ou l'exception d'illégalité de cette décision à l'occasion d'un litige individuel ne ferait pas obstacle à ce que sa validité soit de nouveau contestée par un autre requérant, par voie d'exception, dans le cadre d'un litige le concernant.

Dans ces conditions, ces dispositions ne portent aucune atteinte au **droit à un recours juridictionnel effectif et aux droits de la défense**.

**6.2.** Le grief tiré de la méconnaissance du droit d'obtenir un emploi protégé par le cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 est quant à lui inopérant.

D'une part, l'emploi visé par ces dispositions n'est pas circonscrit à l'emploi salarié mais s'étend à toute activité professionnelle, y compris sous le statut de travailleur indépendant. Le Conseil constitutionnel s'est ainsi référé aux « *personnes exerçant une activité professionnelle* » (décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, cons. 4). Cette exigence constitutionnelle ne saurait donc être méconnue en raison des précisions apportées par le législateur quant aux conditions de requalification en contrat de travail d'une relation commerciale entre une plateforme et un travailleur indépendant, qui dispose dans tous les cas d'un emploi au sens de ces dispositions.

D'autre part, et en tout état de cause, cette disposition constitutionnelle implique seulement que le législateur adopte des règles « *propres à assurer au mieux (...) le droit pour chacun d'obtenir un emploi, tout en ouvrant le bénéfice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés* » (décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 26). Elle ne fait obstacle ni à la possibilité d'une relation commerciale entre une entreprise et un travailleur indépendant, ni à ce que le législateur apporte des précisions quant à la ligne de partage entre une telle relation commerciale et un contrat de travail. De multiples dispositions législatives prévoient déjà une présomption de travail indépendant, sans s'exposer à une telle critique.

**7.** Il est enfin soutenu par les sénateurs auteurs du second recours que l'article L. 7342-10 du code du travail introduit dans la loi déferée par les alinéas 40 à 42 de son article 44, qui confie au juge judiciaire le contentieux de l'homologation de la charte, méconnaît le **principe fondamental reconnu par les lois de la République** qui réserve au juge administratif les recours en annulation ou en réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique par une autorité exerçant le pouvoir exécutif, à l'exclusion des matières relevant par nature du juge judiciaire.

La décision d'homologation prononcée par l'autorité administrative traduit l'exercice de prérogatives de puissance publique, dans la mesure où elle confère à la charte une portée juridique devant les juridictions saisies d'une demande de requalification du contrat commercial en contrat de travail.

En outre, l'action prévue à l'article L. 7342-10 du code du travail tend à faire apprécier la conformité de la charte aux dispositions de l'article L. 7342-9 du même code et peut, en cas de méconnaissance de ces dernières, justifier que le juge la déclare illégale, la privant ainsi de portée dans des conditions équivalentes à celles d'une annulation contentieuse par le juge administratif. Cette action étant exclusive de tout autre recours contentieux, notamment d'un recours en annulation devant le juge administratif, sa portée doit être regardée comme équivalente.

Dans la mise en œuvre du principe invoqué, il est toutefois loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire (décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, cons. 15 et 16). Une telle unification peut être opérée tant en fonction de l'autorité dont les décisions sont contestées qu'au regard de la matière concernée (décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996, cons. 22).

Comme exposé au point 6.1, il appartient à l'autorité administrative, saisie d'une demande d'homologation d'une charte élaborée dans le cadre de l'article L. 7342-9 du code du travail, de vérifier le respect des prescriptions de cet article et, notamment, d'apprécier si cette charte ne caractérise pas, par elle-même, l'existence d'un lien de subordination juridique, caractéristique d'un contrat de travail. Or les actions tendant à la requalification d'une relation commerciale en contrat de travail sont portées devant le juge judiciaire, qu'il s'agisse des litiges engagés par les salariés devant les conseils de prud'hommes, des contentieux relatifs aux charges sociales devant les tribunaux de grande instance spécialement désignés en vertu de l'article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire, ou encore des litiges pénaux auxquels peut donner lieu une relation de salariat déguisée.

Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il est justifié que le juge judiciaire soit également compétent, selon une logique de bloc, pour connaître d'une telle charte et des contestations relatives à son homologation.

Il y a lieu d'observer, de surcroît, qu'indépendamment de l'enjeu de requalification en contrat de travail, la charte homologuée constitue un acte contractuel de droit privé, annexé aux contrats ou aux conditions générales d'utilisation de la plateforme, qui peut donner lieu à des litiges commerciaux également portés devant le juge judiciaire.

### **Sur les articles 150 et 158 relatifs aux missions de la Régie autonome des transports parisiens et au cadre social des opérateurs de services de transport par autobus en Ile-de-France**

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions, en tant qu'elles contribueraient à l'ouverture à la concurrence des services de transport par autobus en Ile-de-France, méconnaîtraient les principes d'égalité et de continuité du service public. Il n'en est rien.

1. A titre liminaire, il y a lieu d'observer que l'ouverture à la concurrence des services de transports publics réguliers de personnes en Ile-de-France, exploités par la Régie autonome des transports parisiens (RATP), ne résulte pas de la loi déferée mais de l'article 5 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. Ces dispositions, prises pour se conformer au règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, figurent actuellement à l'article L. 1241-6 du code des transports. Les mesures critiquées n'ont donc pas la portée que les requérants leur prêtent, de sorte que la prémisse du grief est erronée.

2. En tout état de cause, ces griefs ne peuvent qu'être écartés eu égard aux effets des dispositions attaquées.

Loin d'entraver l'accès au transport en en renchérissant le coût, les dispositions de l'article 150 de la loi déferée, qui permettent à la RATP de diversifier ses activités en Ile-de-France, le cas échéant en créant des filiales, sont de nature à stimuler la concurrence dans le secteur des transports, donc à réduire les prix. De même, loin de méconnaître le principe d'égalité, l'article 150 de la loi déferée permet de placer la RATP sur un pied d'égalité avec les autres entreprises de transport, auxquels elle pourra livrer concurrence en Ile-de-France, sans être contrainte par le principe de spécialité. Il n'affecte pas la continuité du service public, ce d'autant moins que les lignes de bus, tramway, métro et RER confiées à la RATP avant le 3 décembre 2009 devront continuer à être gérées par l'établissement public et ne pourront l'être par une filiale qu'il aura créée. En outre, cet article 150 est sans incidence sur le respect des exigences découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946.

L'article 158 de la loi déferée a quant à lui pour objet de faire évoluer le cadre social actuel de la RATP dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport par autobus en Ile-de-France, en harmonisant les conditions d'intervention des futurs opérateurs. Il vise à concilier la continuité du service public et la liberté de choix de l'opérateur par l'autorité organisatrice, dans le respect des droits et garanties des salariés. Ce cadre social rénové est de nature à garantir une concurrence équitable et loyale entre les opérateurs, donc à enrichir l'offre de transport proposée aux clients, et non à entraîner la fermeture de lignes ou de dessertes. En outre, les règles du cadre social territorialisé seront le fruit d'un compromis entre les dispositions propres à la RATP et celles de la convention collective du transport public urbain (CCNTU), qui se traduira, par conséquent, par un moindre coût d'exploitation des lignes de bus par rapport aux conditions actuelles. Les dispositions envisagées écartent ainsi tout risque de renchérissement du coût des transports. Ayant pour but d'homogénéiser le cadre social des opérateurs de services de transports urbains par autobus en Ile-de-France, en définissant les garanties

des salariés concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de ces services, elles concourent au respect du principe d'égalité ainsi que des dixième et onzième du Préambule de la Constitution de 1946.

### **Sur l'article 172 relatif au transfert de gestion de certaines lignes du réseau ferré national**

Ces dispositions ont pour finalité d'adapter le cadre institutionnel de gestion de certaines lignes ferroviaires locales en offrant la possibilité aux régions qui en ont fait la demande de les gérer et d'investir directement dans leur renouvellement ou leur développement. Cette possibilité de gestion directe par les régions volontaires, soumise à l'avis du ministre chargé des transports et de SNCF Réseau, ouvre donc l'éventail des solutions de gestion possibles pour ces lignes. Cette mesure est ainsi de nature à faciliter leur maintien. En tout état de cause, ces dispositions, pas plus que celles des articles 150 et 158 de la loi déferée, n'auront par elles-mêmes pour effet de provoquer la fermeture de lignes ou de dessertes.

L'article 172 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est, par lui-même, sans incidence sur le respect des exigences constitutionnelles invoquées. En particulier, la possibilité de confier aux régions volontaires la gestion de certaines lignes de chemins de fer d'intérêt local ou régional ne saurait se heurter au principe d'égalité, pas plus que la décentralisation de compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales. Cette mesure s'inscrit pleinement dans l'objectif d'un maintien d'une desserte adaptée du territoire, le transfert de gestion étant au demeurant précédé d'une analyse détaillée de l'intérêt de chaque ligne par l'autorité organisatrice de la mobilité régionale afin d'apprécier les meilleures modalités de desserte du territoire.

### **Sur la méconnaissance alléguée de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement**

Le recours émanant des députés met en cause les articles 73, 95, 150, 158, 161 et 162 de la loi déferée au regard du droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, garanti par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, aux termes duquel : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

1. Si le Conseil constitutionnel accepte de confronter une disposition législative à cette exigence constitutionnelle, un tel grief ne saurait toutefois être opérant que si la mesure critiquée a par elle-même des incidences négatives, significatives et directes sur l'environnement, ou qu'elle implique nécessairement de telles incidences. En outre, selon l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, la notion d'environnement équilibré « *recouvre le maintien de la biodiversité et de l'équilibre des espaces et des milieux naturels, le bon fonctionnement des écosystèmes et un faible niveau de pollution* », et non une absence totale de pollution.

Ont été jugées n'avoir pas d'incidences sur l'environnement, au sens de la Charte, les dispositions des articles 671 et 672 du code civil relatives à l'arrachage de plantations en limite de propriétés privées (décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, cons. 7 à 9), dès lors que, comme l'indique le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel, leur champ d'application est très étroit et leur portée très limitée. De même, alors qu'il était soutenu devant lui que l'insuffisant encadrement de l'activité des voitures de tourisme avec chauffeurs portait atteinte à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement en ce qu'il contrevenait à l'objectif de préservation de la fluidité du trafic, le Conseil constitutionnel a jugé que le droit reconnu aux voitures de tourisme avec chauffeur d'exercer l'activité de transport public de personnes sur réservation préalable ne méconnaissait pas les exigences résultant de ces dispositions (décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, cons. 13).

En outre, le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels celui-ci entend mettre en

œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, cons. 7). La circonstance que d'autres mesures de protection de l'environnement que celles qui ont été adoptées par le législateur seraient de nature à mieux garantir le droit de vivre dans un environnement équilibré et sain est donc inopérante. Il résulte par ailleurs de la rédaction de cette disposition constitutionnelle, dont la densité normative n'est pas équivalente à celle des articles 3, 4 ou 7 de la Charte de l'environnement, et de cette dernière décision du Conseil constitutionnel, que ce dernier laisse au législateur une large marge d'appréciation pour définir les modalités selon lesquelles il « *entend mettre en œuvre* » ce droit.

Il en résulte que, de manière générale, il ne saurait être utilement argué de la méconnaissance de ces exigences par une loi en tant que celle-ci ne comporterait pas une disposition susceptible de concourir à la préservation d'un environnement équilibré et sain. Le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir d'annulation « en tant que ne pas » et d'injonction à l'égard du Parlement, qui lui permettrait d'exiger l'ajout d'une telle disposition dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois. De même, il ne peut être utilement reproché au législateur d'avoir adopté des dispositions insuffisamment ambitieuses en termes de protection de l'environnement, dans la mesure où celles-ci ne portent pas par elles-mêmes atteinte à l'environnement. Leur censure aboutirait d'ailleurs, paradoxalement, à réduire le niveau de protection de l'environnement que ces dispositions avaient pour objet de rehausser.

Seules des dispositions qui, par elles-mêmes, porteraient une atteinte grave à l'environnement ou impliqueraient nécessairement une telle atteinte, sans trouver de justification suffisante dans le respect d'autres exigences constitutionnelles, seraient susceptibles d'être regardées comme contraires à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement.

## **2. A cette aune, la critique élevée par les députés auteur du premier recours est inopérante.**

**2.1.** Les Etats parties à l'accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015 se sont engagés à prendre les mesures permettant de contenir le réchauffement climatique mondial en-deçà de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et, si possible, de viser à poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5 °C.

Dans son rapport consacré à cette question, le Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique expose que le premier objectif pourrait être atteint en parvenant à supprimer toutes les émissions nettes de dioxyde de carbone d'ici 2070, alors que le second objectif suppose une neutralité carbone dès 2050, au niveau mondial.

L'article 73 de la loi d'orientation des mobilités introduit l'objectif de « décarbonation » complète du secteur des transports terrestres d'ici 2050, qui résultera notamment de la fin de la vente de voitures particulières et de véhicules utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles en 2040 au plus tard. Ce faisant, il s'inscrit, comme d'ailleurs le scénario développé par la Commission européenne pour son projet de stratégie 2050, dans l'objectif le plus ambitieux fixé par l'accord de Paris, à savoir un réchauffement limité à 1,5 °C, en combinaison avec d'autres mesures prévues dans le plan Climat et qui figurent, pour partie, dans la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le grief des députés requérants est inopérant dès lors que cet article 73 ne porte, en lui-même, aucune atteinte à l'environnement.

En tout état de cause, il ne saurait être sérieusement soutenu qu'il méconnaîtrait l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement au motif que l'objectif fixé serait insuffisamment ambitieux. Les implications de cet objectif sont considérables. Il appelle une transformation complète du secteur automobile, combinant le changement de motorisation et de carburant des véhicules, l'amélioration de leur efficacité énergétique, la maîtrise de la demande à travers un changement des modes de vie et des méthodes de travail, et un report modal massif vers des modes de transport à émissions nettes de CO<sub>2</sub> nulles. Cet article constitue donc un volet essentiel de la stratégie volontariste du Gouvernement visant à garantir le respect de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement.

**2.2.** L'article 95 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi afin de permettre la recherche, la constatation et la sanction des infractions et manquements à la législation et à la réglementation, qu'elles soient nationales ou européennes, applicables à la mise sur le marché des véhicules à moteur, des engins mobiles non routiers, de leurs remorques et tout autre système, composant, entité technique distincte, pièce détachée et équipement.

Cette habilitation fait suite à l'introduction au niveau européen, à travers le règlement (UE) n° 2018/858 du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, de nouveaux dispositifs de surveillance à la suite de la révélation de ce que des voitures équipées d'un dispositif frauduleux émettaient jusqu'à quarante fois plus que la limite d'émission autorisées aux Etats-Unis pour les oxydes d'azote.

Il s'est avéré nécessaire de fiabiliser et renforcer les contrôles sur le territoire national afin de garantir le respect des exigences environnementales par les acteurs du marché des véhicules à moteur et des engins mobiles non routiers.

Loin de porter atteinte à l'environnement, cette mesure, qui constitue d'ailleurs une simple habilitation ne préjugant pas du contenu de l'ordonnance qui pourra être prise sur son fondement, concourt donc à la mise en œuvre du droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Il ne peut être utilement soutenu qu'elle priverait ce droit de garanties légales en l'absence de nouvelles sanctions applicables aux constructeurs automobiles, que les députés auteurs de la saisine ne décrivent du reste pas.

**2.3.** Les dispositions des articles 150 et 158, dont l'objet a été décrit précédemment, sont, par elles-mêmes, dépourvues d'incidence sur l'environnement. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement est donc, une nouvelle fois, inopérant.

**2.4.** L'article 161 de la loi déferée a pour objet de préciser que l'intégration de sections du réseau routier aux concessions d'autoroutes est possible quand bien même celles-ci conserveraient un « *gabarit routier* ». Son article 162 précise les notions de nécessité et d'utilité figurant à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, qui encadrent le recours aux avenants aux contrats de concession, en précisant que ces avenants peuvent concerner des opérations améliorant le service sur le périmètre concédé, l'articulation avec les réseaux adjacents et la desserte des territoires traversés.

Ces dispositions sont, par elles-mêmes, dépourvues d'incidence sur l'environnement. Contrairement à ce qui est soutenu, l'élargissement des concessions autoroutières ne prive nullement l'Etat des moyens juridiques lui permettant de garantir le respect, par leurs titulaires comme par les usagers, de la Charte de l'environnement et des dispositions législatives et réglementaires relatives à la protection de l'environnement. Ce grief ne pourra donc qu'être écarté.

\*

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des deux recours n'est de nature à justifier la censure des dispositions contestées de la loi d'orientation des mobilités. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter ces recours.