



**Avis n° 20-A-06 du 10 juillet 2020
concernant des projets de décret portant application de l'article
L. 2151-4 du code des transports.**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 8 juillet 2020 sous le numéro 20/0067 A par laquelle le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité de la concurrence, en application de l'article L. 462-2 du code de commerce, d'une demande d'avis relatif à un projet de décret portant application de l'article 45 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure et le rapporteur général adjoint, entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 10 juillet 2020, le commissaire du Gouvernement ayant été régulièrement convoqué :

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

SOMMAIRE

I. Constatations	3
A. CONTEXTE	3
1. L'AVIS N° 17-A-04 DU 20 MARS 2017 DE L'AUTORITE.....	3
2. L'ANNULATION PAR LE CONSEIL D'ÉTAT DU DECRET N° 2017-483 DU 6 AVRIL 2017	4
3. LES MESURES CORRECTRICES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT	5
B. DESCRIPTION DU PROJET DE DECRET SOUMIS A L'AVIS DE L'AUTORITE	5
1. L'OBJECTIF POURSUIVI.....	5
2. LES ACTIVITES MATERIELLES QUI PEUVENT FAIRE L'OBJET DU TRANSFERT.....	5
3. LES GARANTIES D'INDEPENDANCE ET D'IMPARTIALITE	6
4. LA REMUNERATION DES ORGANISATEURS	7
II. Analyse concurrentielle	7
A. LES GARANTIES D'INDEPENDANCE ET D'IMPARTIALITE	7
B. LA REMUNERATION DES ORGANISATEURS	8
C. L'OBJECTIF POURSUIVI	8
CONCLUSION	9

1. Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») vise à préciser les modalités d'application de l'article 45 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités permettant aux chambres de métiers et de l'artisanat de région (CMA) de confier à des personnes agréées à cette fin par le préfet de région l'organisation matérielle des sessions d'examen pour les candidats aux professions de conducteur dans le secteur du transport public particulier de personnes (TPPP), c'est-à-dire les professions de chauffeur de taxi, de Véhicule de Tourisme avec Chauffeur (VTC) et de deux roues.
2. Les dispositions législatives précisent que ces personnes agréées doivent présenter des garanties d'honorabilité, de capacité d'organisation, d'impartialité et d'indépendance. Elles renvoient à un décret en Conseil d'État, pris après consultation de l'Autorité, la réglementation du prix qu'elles peuvent percevoir.
3. Dans sa lettre de saisine susvisée, le Gouvernement souligne qu'« *Il ressort des travaux parlementaires que cette disposition vise à permettre l'augmentation du nombre de sessions organisées, et de diminuer le temps d'attente subi par les candidats, en autorisant les chambres de métiers et de l'artisanat de région à confier l'organisation des épreuves à des opérateurs agréés, sans que cela ne remette en cause leur compétence en matière d'évaluation des aptitudes des futurs conducteurs* ».

I. Constatations

A. CONTEXTE

4. Jusqu'en mars 2017, l'État assurait l'ensemble des missions relatives à la tenue des examens de Taxi et de VTC, même s'il pouvait déléguer leur organisation matérielle à des opérateurs agréés.
5. La loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du TPPP, dite loi Grandguillaume, attribue aux CMA le droit exclusif « *d'évaluer les conditions d'aptitude professionnelle* » des candidats aux professions de taxis, de VTC et de deux roues.
6. La loi instaure en outre de nouvelles modalités d'examen pour les candidats à la profession de chauffeur de VTC, sur le modèle des examens prévus pour les candidats à la profession de taxi, de sorte que tous les candidats sont désormais soumis à une épreuve écrite d'admissibilité et une épreuve pratique d'admission.
7. Le présent projet de décret précise les conditions de la subdélégation de l'organisation matérielle de l'examen par les CMA à de nouveaux opérateurs.

1. L'AVIS N° 17-A-04 DU 20 MARS 2017 DE L'AUTORITE

8. L'Autorité a rendu en 2017 l'avis n° 17-A-04 du 20 mars 2017 relatif au projet de décret précisant les modalités de transfert des compétences de l'État aux CMA en matière d'examen pour l'accès aux professions de chauffeur taxi et de VTC.

9. Dans cet avis, l'Autorité a notamment souligné le manque de garanties d'indépendance et d'impartialité des CMA envers les candidats à la profession de chauffeur de VTC et a recommandé à cet égard le respect de grands principes :
- la mise en place d'un règlement intérieur prévenant tout risque de conflit d'intérêt en ce qui concerne notamment l'évaluation de l'épreuve pratique, grâce à l'institution de règles de déport et la présence d'un représentant des centres de formation agréés pour VTC dans le véhicule ;
 - l'interdiction de placer un candidat en liste d'attente pendant plus de deux mois ;
 - l'élaboration de sujets d'examen dont le contenu et la difficulté sont proportionnés aux compétences effectives attendues de la part d'un conducteur.
10. Ces recommandations n'ont toutefois pas été reprises dans le décret n° 2017-483 du 6 avril 2017. Les représentants des plateformes de VTC ont rapidement déploré le manque de transparence dans l'organisation de l'examen et l'insuffisance du nombre de candidats reçus et ont formé un recours devant le Conseil d'État.

2. L'ANNULATION PAR LE CONSEIL D'ÉTAT DU DECRET N° 2017-483 DU 6 AVRIL 2017

11. Par un arrêt du 5 juillet 2019¹, le Conseil d'État, se référant notamment à l'avis précité de l'Autorité, a jugé que la présence au sein des CMA de membres représentant des concurrents, notamment des chauffeurs de taxi, était susceptible de restreindre l'accès au marché et portait atteinte à la liberté d'établissement.
12. Le Conseil d'État a, ainsi, relevé que le décret aurait dû prévoir des modalités d'organisation de l'examen assorties de garanties propres à préserver cette liberté d'établissement :
- - une fréquence d'examens raisonnable ;
 - - le caractère adéquat et proportionné du contenu et de la difficulté des sujets ;
 - - l'impartialité de l'évaluation des candidats (le rapporteur public relevant à cet égard que l'examineur de l'épreuve pratique pouvait être également chauffeur de VTC ou de taxi).
13. Le Conseil d'État a, partant, annulé le décret susvisé et laissé un délai de six mois au Premier ministre pour prendre un nouveau décret. Il a, par ailleurs, précisé² que les examens devaient continuer à être assurés, mais selon des modalités de nature à préserver la liberté d'établissement : *« dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, il appartient aux autorités compétentes de continuer d'organiser les sessions d'examen permettant d'apprécier les conditions d'aptitude professionnelle des conducteurs de taxi et de VTC sur le fondement du décret du 6 avril 2017, en veillant, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à ce que cette évaluation soit effectuée dans le respect de ce qu'implique la liberté d'établissement découlant de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».*

¹ CE, Fédération française du transport de personnes sur réservation, n° 413040.

² Point 12 de l'arrêt.

3. LES MESURES CORRECTRICES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT

14. Aucun décret rectificatif n'ayant été pris à ce jour par le Gouvernement, le décret précité du 6 avril 2017 demeure en vigueur.
15. Le projet de décret qui tire les conclusions de la décision du Conseil d'État ayant pris du retard, la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM) a précisé que :
 - des mesures transitoires visant à garantir la liberté d'établissement ont d'ores et déjà été mises en place par les CMA concernant la fréquence des examens et le choix des rédacteurs des sujets d'examen et des évaluateurs ;
 - le Gouvernement travaille activement à la préparation du nouveau décret ;
 - dans l'attente de la publication de ce décret, les CMA continuent d'organiser les examens sur la base du décret et de ces mesures transitoires.

B. DESCRIPTION DU PROJET DE DECRET SOUMIS A L'AVIS DE L'AUTORITE

16. Le projet de décret vise à préciser les modalités d'application de l'article 45 de la loi d'orientation des mobilités précitée : *« elles [les CMA] peuvent confier l'organisation des sessions d'examen à des personnes agréées à cette fin par l'autorité administrative, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces personnes présentent des garanties d'honorabilité, de capacité d'organisation, d'impartialité et d'indépendance. Un décret en Conseil d'Etat régleme, après consultation de l'Autorité de la concurrence, le prix que les personnes agréées peuvent percevoir lorsqu'elles organisent l'organisation des sessions d'examen ».*

1. L'OBJECTIF POURSUIVI

17. L'objectif affiché du projet de décret, comme l'indique la fiche d'impact transmise par le Gouvernement, est *« l'augmentation du nombre de sessions dans les régions où les chambres de métiers et de l'artisanat auront confié à un opérateur agréé l'organisation des sessions d'examen ».*

2. LES ACTIVITES MATERIELLES QUI PEUVENT FAIRE L'OBJET DU TRANSFERT

18. L'article 1^{er} du projet de décret précise que seules les tâches d'organisation matérielle peuvent être transférées, qu'il s'agisse de l'épreuve écrite d'admissibilité ou de l'épreuve pratique d'admission, à savoir :
 - la convocation aux examens sur la base de la liste transmise par les CMA ;
 - le recueil des sujets ;
 - la mise à disposition de salles d'examen ou d'un véhicule en ce qui concerne l'épreuve pratique ;
 - la transmission des copies ou des grilles d'examen aux CMA ;

- la communication aux candidats des résultats transmis par les CMA.
19. Cet article indique que les personnes délégataires doivent organiser des sessions en nombre suffisant, conformément au II de l'article 24-1 du code de l'artisanat, et respecter les délais fixés par l'article 24-2 du code de l'artisanat pour la tenue des épreuves.
20. Interrogée sur ces dispositions du code de l'artisanat, la DGTIM a indiqué qu'elles n'avaient pas encore été publiées, dans la mesure où il s'agit d'articles appelés à figurer au sein du nouveau décret relatif aux obligations imposées aux CMA : « *Le projet de décret modifiant les conditions d'organisation des examens prévoit la modification et la renumérotation des articles 24-1 à 24-11 du code de l'artisanat. En conséquence, le projet de décret "subdélégation" intègre les versions à venir de ces articles, et s'insère à leur suite (articles 24-12 à 24-14).*
- *Le II de l'article 24, dans le projet de décret à venir, fait référence à une disposition prévoyant un nombre minimal de sessions d'épreuves écrites d'admissibilité par trimestre.*
 - *L'article 24-2, dans le projet de décret à venir, garantit à chaque candidat d'obtenir les résultats d'admission dans un délai de quatre mois à compter de son inscription aux épreuves d'admissibilité, et garantit aux candidats ajournés à l'épreuve pratique de pouvoir passer à nouveau cette épreuve dans un délai maximum de deux mois ».*

3. LES GARANTIES D'INDEPENDANCE ET D'IMPARTIALITE

21. Conformément à l'article 1^{er} du projet de décret, les CMA ne peuvent confier les activités d'organisation d'examen qu'à des « *personnes agréées par le préfet de région* ». L'article 2 précise que ces « *personnes agréées* » « *sont choisies par chaque chambre de métiers de l'artisanat de région en application des règles du droit de la commande publique* ».
22. L'article 2 édicte des règles visant à garantir l'indépendance et l'impartialité :
- les locaux ne doivent abriter aucune activité en lien avec une activité de TPPP ;
 - le personnel employé doit présenter des garanties « *d'impartialité et d'indépendance* » ;
 - le cahier des charges établi par la CMA de région doit être respecté, notamment en ce qui concerne les exigences de couverture territoriale et le nombre de sessions d'examen à organiser, ainsi que les exigences relatives à la lutte contre les fraudes susceptibles d'être commises par les candidats.
23. L'article 3 définit les conditions d'agrément par le préfet de région. Parmi ces conditions figurent deux règles destinées à assurer l'indépendance et l'impartialité des personnes agréées :
- elles ne doivent pas être liées à une société qui exerce une activité dans le secteur du TPPP, ou de mise en relation entre clients et chauffeurs ou encore de prestations de formation à destination des conducteurs de véhicules du secteur du TPPP ;
 - la personne qui assure la direction permanente et effective de l'activité pour le compte de la personne agréée ne doit pas être liée, ou avoir été liée, depuis au moins cinq ans, à une société exerçant l'une des activités mentionnées ci-dessus.

4. LA REMUNERATION DES ORGANISATEURS

24. Le IV de l'article 1^{er} du projet de décret précise que les CMA « *versent aux personnes agréées, pour chaque candidat pour lequel elles organisent les épreuves écrites d'admissibilité, et, le cas échéant, les épreuves pratiques d'admission mentionnées au I du présent article, un prix unique par type d'épreuve qui est identique, quel que soit le candidat et le site d'examen* ».
25. Il est également précisé que ce prix doit couvrir toute les « *prestations nécessaires à un passage unique des épreuves à l'exclusion de tout autre produit ou service* ».
26. Il est renvoyé à un arrêté pris conjointement par le ministre chargé de l'économie et par le ministre chargé des transports pour déterminer ce prix, « *en fonction des coûts supportés par les organisateurs et des caractéristiques de l'examen, notamment la durée de ce dernier* ».

II. Analyse concurrentielle

A. LES GARANTIES D'INDEPENDANCE ET D'IMPARTIALITE

27. Alors que dans l'avis précité sur le projet de décret qui prévoyait le transfert global de la gestion des examens et de l'État aux CMA, le risque identifié était celui du manque d'impartialité et d'indépendance envers les candidats à la profession de VTC de la part d'une institution qui comporte de nombreux représentants de taxi en son sein, le risque apparaît très différent en ce qui concerne des délégataires sans aucun lien avec des entreprises ou des personnes dans le secteur d'activité du TPPP.
28. Le risque identifiable reste celui de la fraude de la part d'organisateur, qui pourraient divulguer des questions à l'avance en raison de contreparties ou faire preuve de laxisme notamment durant les contrôles d'identité. Ce risque étant présent pour toute organisation d'examen, il serait par conséquent particulièrement utile de prévoir des contrôles et l'interdiction d'ouvrir l'enveloppe des sujets dans un délai très restreint avant la tenue des examens écrits.
29. À ce propos, l'Autorité note que l'une des principales raisons avancées par le Gouvernement lors de l'instruction de l'avis précité (point 75) pour justifier le transfert de la gestion des examens aux CMA concernait les nombreuses fraudes constatées à l'époque au sein des organismes délégataires de l'État (les centres de formation) et le manque de moyens de la part de l'État pour assurer le contrôle, de sorte que l'on peut s'interroger sur la pertinence du dispositif global de délégation et de subdélégation tel qu'il est désormais conçu par le législateur.
30. En ce qui concerne l'analyse strictement concurrentielle, l'Autorité n'identifie a priori pas de risque, dans la mesure où la délégation doit intervenir auprès d'opérateurs neutres, ne présentant pas de lien avec le secteur du TPPP.
31. Elle déplore néanmoins que, faute d'adoption à ce jour du décret complétant le décret n° 2017-483 précité, les conditions d'impartialité et d'indépendance sont actuellement nettement plus contraignantes pour les personnes qui ont pour seule responsabilité

l'organisation matérielle des examens que pour les CMA, qui ont la charge de rédiger les sujets d'examen et d'évaluer les candidats.

B. LA REMUNERATION DES ORGANISATEURS

32. Le projet de décret pose des principes généraux qui n'appellent pas de commentaires de la part de l'Autorité, dans la mesure où le prix versé sera identique pour tous les opérateurs et couvrira l'ensemble des coûts supportés.
33. En ce qui concerne le niveau des prix, il est renvoyé à un arrêté dont l'Autorité n'est pas saisie et dont elle n'a pas connaissance, de sorte qu'elle ne peut se prononcer.
34. L'Autorité souhaite néanmoins appeler l'attention sur l'importance de veiller à ce que les coûts d'examen payés aux CMA par les candidats n'augmentent pas, afin de ne pas ajouter de barrières à l'entrée.

C. L'OBJECTIF POURSUIVI

35. L'Autorité ne peut que se féliciter de l'objectif poursuivi par le projet de décret en ce qui concerne l'augmentation du nombre de sessions d'examens, celles-ci étant aujourd'hui en nombre insuffisant pour couvrir la demande concernant l'accès à la profession de chauffeur de VTC.
36. En raison des délais particulièrement courts pour rendre cet avis, l'Autorité n'a néanmoins pas pu consulter les représentants des Taxis et des VTC sur leur appréciation de l'adéquation de la mesure de subdélégation quant à l'objectif poursuivi d'augmentation du nombre d'examens.
37. Cependant, il résulte des constats opérés dans la fiche d'impact quant aux consultations réalisées par le Gouvernement que les acteurs du marché se montrent globalement favorables, notamment les plateformes de VTC, qui espèrent une augmentation du nombre de sessions.
38. La Fédération Française du Transport de Personnes par Réservation (FFTPR), qui représente de nombreuses plateformes de VTC³, souligne l'importance d'obliger les CMA à recourir à la subdélégation lorsque celles-ci ne respectent pas leurs obligations en matière de fréquence d'examen.
39. Il apparaît en effet peu compréhensible que les CMA qui ne respecteraient pas leurs obligations (sur lesquelles l'Autorité ne peut d'ailleurs pas se prononcer puisque le décret n'est pas encore paru) ne soient pas contraintes de déléguer. Néanmoins, la loi ne prévoit ce dispositif que sur la base du volontariat, de sorte que les dispositions du décret ne peuvent pas être plus contraignantes.
40. Au regard de la complexité du dispositif de subdélégation, il est cependant possible de se demander à nouveau s'il n'aurait pas été plus simple de la part du législateur de revenir sur le principe même d'une délégation aux CMA, alors même qu'il apparaît manifeste qu'un certain nombre d'entre elles ne sont pas en mesure d'assurer un nombre raisonnable

³ Kapten, Snapcar, LeCab, Bolt, Marcel et Allocab.

d'examens et que de nombreuses critiques sont formulées concernant le risque de manque d'impartialité et d'indépendance. Dans la mesure où l'État devient responsable de l'agrément des nouveaux opérateurs, il aurait été sans doute plus efficace et moins sujet à critique que l'État reprenne le contrôle de la rédaction des sujets, de la nomination des examinateurs et des évaluateurs et de la délégation à des opérateurs neutres.

CONCLUSION

41. Compte tenu des éléments qui précèdent et notamment des garanties apportées concernant l'impartialité et l'indépendance des personnes délégataires de l'organisation matérielle des examens pour les candidats aux professions de conducteur du secteur du TPPP, l'Autorité donne un avis favorable au projet de décret, qui doit permettre de remédier à la pénurie d'examens, principale barrière à l'accès à la profession de chauffeur de VTC.
42. Elle ne peut néanmoins que souligner le paradoxe résultant de la comparaison entre les conditions insuffisantes d'impartialité et d'indépendance aujourd'hui imposées par décret aux CMA, qui sont chargées d'évaluer les candidats, et les conditions strictes imposées aux personnes uniquement délégataires de l'organisation matérielle des examens.
43. L'Autorité invite par conséquent le Gouvernement à adopter au plus vite le décret apportant toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance de la part des CMA.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Laure Meyssonier, rapporteure, et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par Mme Fabienne Siredey-Garnier, vice-présidente, présidente de séance, Mme Irène Luc et M. Henri Piffaut, vice-présidents.

La secrétaire de séance,

La présidente de séance,

Armelle Hillion

Fabienne Siredey-Garnier