

N° 468050

Société Coyote System

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 8 septembre 2023

Décision du 27 septembre 2023

CONCLUSIONS

Mme Dorothée PRADINES, Rapporteur public

Avec 77 % de la population française âgée de 15 ans ou plus équipée d'un smartphone¹, n'en déplaie aux nostalgiques, la carte IGN et la boussole ont depuis déjà plusieurs années été remplacées dans nos poches, ou dans nos véhicules, par les « *services numériques d'assistance au déplacement (SNAD)* » tels que Google Maps, Waze, Citymapper, ViaMichelin, Mappy ou encore Coyote.

Ces services, qui « *visent à faciliter les déplacements monomodaux ou multimodaux au moyen de services de transport, de véhicules, de cycles, d'engins personnels de déplacement ou à pied* », selon les termes de l'article L. 1115-8-1 du code des transports, créé par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a inséré dans le code des transports un article L. 1115-8-1, « *sont tenus d'informer de façon complète les utilisateurs des impacts environnementaux de leurs déplacements* ». À ce titre, les services « *indiquent, le cas échéant, la présence et les caractéristiques des mesures de restriction de circulation en vigueur dans les zones à faibles émissions (...)* », « *ne favorisent exclusivement ni l'utilisation du véhicule individuel, ni l'usage massif de voies secondaires* », « *proposent aux utilisateurs un classement des itinéraires suggérés en fonction de leur impact environnemental, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre* » et « *informent les utilisateurs des mesures de restriction de circulation visant les poids lourds prises (...), dans le cas des services numériques d'assistance au déplacement spécifiques aux véhicules lourds.* »

L'article L. 1115-8-1 renvoie à un décret simple le soin de définir les modalités de cette nouvelle obligation. La société Coyote System, l'un des opérateurs de ce marché, vous a saisi d'un recours en excès de pouvoir contre le décret n° 2022-1119 du 3 août 2022 pris pour l'application de cet article, ainsi que contre un arrêté du même jour pris pour l'application de

¹ Insee Focus, n° 259, 24/01/2022

dispositions issues de ce décret. À l'appui de son recours, elle a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité que vous avez refusé de transmettre par une décision de la 2^e chambre jugeant seule du 11 juillet dernier.

1.1. S'agissant tout d'abord du décret, par un premier moyen de légalité externe, la société soutient qu'il est entaché d'incompétence en ce que la détermination du champ d'application territorial de l'obligation instaurée par l'article L. 1115-8-1 du code des transports relevait du domaine de la loi, et en ce que le périmètre fixé méconnaîtrait en outre celui fixé « implicitement mais nécessairement » et lié au lieu d'établissement de l'opérateur.

Vous avez déjà jugé dans la décision QPC que l'article L. 1115-8-1 du code des transports ne délègue pas au pouvoir réglementaire la définition de son champ d'application. En réalité, s'il ne dit rien de son champ d'application territorial, c'est qu'une autre disposition y pourvoit, à savoir l'article L. 1000-1, en tête du code des transports, aux termes duquel : « *Sauf dispositions contraires, les transports terrestres régis par le présent code s'entendent des transports qui s'effectuent entre un point d'origine et un point de destination situés sur le territoire national.* » L'article D. 1115-23 se borne ainsi à préciser le champ des déplacements concernés par les obligations d'information mise à la charge des SNAD définies par les articles précédents conformément au champ d'application territorial des services de transport terrestre régis par le code des transports. En outre, il ne fixe aucune règle en ce qui concerne le lieu d'établissement des opérateurs de SNAD concernés, sans méconnaître en cela ni la directive 2010/40/CE ni le règlement délégué 2017/1926.

1.2. Le moyen suivant est celui qui nous retiendra le plus longtemps et, si vous nous suivez, qui justifiera l'annulation du décret et donc de l'arrêt. Il est tiré du défaut de consultation préalable du public, en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Cet article « *définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions (...) des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises (...) à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.* » Toutefois, « *ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif.* »

En l'espèce, il est indéniable – quoi qu'en dise le ministre au risque de se contredire – que le décret a une incidence sur l'environnement, car c'est son objet-même : sa notice indique qu'il « *visé à accompagner d'une part la transition des usages vers une mobilité décarbonée (...) et d'autre part, à réguler les externalités négatives de l'usage de ces services numériques [d'assistance aux déplacements]* » et « *définit (...) des obligations progressives visant à encourager le report modal au travers* » de ces services.

Mais a-t-il une « incidence directe et significative » au sens de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ?

Le recours n'apporte guère de précisions sur la façon dont les mesures concernées produisent concrètement des effets directs et significatifs sur l'environnement. L'effet direct est lié aux mesures elles-mêmes ; leur caractère significatif nous semble devoir être apprécié tant à la lumière de la nature des mesures que du nombre de personnes qu'elles concernent.

Examinons les dispositions du décret.

Les articles D. 1115-18 et D. 1115-22 imposent de relayer utilement les mesures de restrictions de circulation adoptées respectivement dans les ZFE (zones à faibles émissions) ou à destination des poids lourds. Ils tendent donc à rendre plus efficaces la mise en œuvre de ces restrictions à caractère environnemental.

L'article D. 1115-19 impose un message de sensibilisation des utilisateurs concernant « les alternatives à l'utilisation du véhicule individuel » ainsi que de leur rendre accessibles, à des degrés variables selon le type de service, diverses informations relatives notamment aux transports en commun ou partagés et aux mobilités dites « douces » (« services de partage de véhicules, de cycles, de cyclomobiles légers, d'engins de déplacement personnels, ou sur les déplacements à pied », « données relatives au réseau cyclable, aux aires de covoiturage et au stationnement »...). L'effet direct sera certes variable selon les usagers, et il peut être quelque peu décalé, le temps que ces informations nouvelles « infusent » et colorent les pratiques. Le critère de l'incidence « significative » nous semble cependant rempli du seul fait que l'ensemble des usagers de ce type de service, soit peu ou prou l'ensemble des personnes qui détiennent un smartphone ou un véhicule équipé d'un système de navigation, ce qui n'est probablement pas loin de représenter la totalité de la population adulte française, vont recevoir des informations sur l'impact environnemental de leurs usages de déplacement.

Enfin, il nous semble que l'incidence directe et significative peut être retenue sans difficulté pour les articles D. 1115-20 et D. 1115-21. Le premier pose des règles visant à détourner le trafic des voies secondaires, dont l'effet est direct puisque la programmation ne pourra pas les inclure. Si l'objectif premier est d'éviter la surutilisation de voies qui n'ont pas été conçues pour supporter un trafic important, c'est que cette surutilisation se traduit par des « externalités négatives » dont certaines concernent l'environnement : nuisances sonores et lumineuse, report de pollution. Eu égard en outre au nombre d'utilisateurs de ce type de services, il nous semble qu'une règle imposant aux algorithmes d'éviter le déplacement de ces impacts environnementaux a, de ce fait, une incidence directe et significative.

L'article D. 1115-21, quant à lui, prévoit que les services numériques mettent en avant les propositions d'itinéraires ayant le plus faible impact en termes d'émissions de GES et

proposent une alternative à vitesse réduite pour les trajets incluant des portions à voie rapide (supérieure ou égale à 110 km/h). L'impact sur les comportements nous semble là encore direct et significatif, même si l'utilisateur n'est jamais tenu de suivre cette proposition.

En faisant droit au moyen, vous vous inscririez dans la continuité de différents précédents : ainsi, vous tenez compte de la finalité et de la portée d'une mesure pour reconnaître une incidence directe et significative. La finalité, en l'espèce, ne fait aucun doute² ; la portée, eu égard aux mesures dont il s'agit, au nombre d'utilisateurs et à la fréquence de l'utilisation des SNAD, ne fait, elle aussi, guère de doutes. Il est même permis de présumer que cette incidence sera plus directe et significative que celle d'autres mesures pour lesquelles vous avez retenu une irrégularité pour défaut de consultation du public : voir l'affaire récente *Société Gaz'up*, 25 janvier 2023, [n° 465058](#), aux T., s'agissant de l'arrêté modifiant la classification des véhicules pour l'attribution des certificats de qualité de l'air, ou même la décision CE, 31 octobre 2022, *Association Respire et autres*, n° 466125, inédite, concernant le contrôle technique des véhicules à deux ou trois roues soit, selon les conclusions de Nicolas Agnoux, un parc de trois millions de véhicules à moteur, contre plusieurs dizaines de millions d'utilisateurs des SNAD dans la présente affaire.

Nous vous proposons donc d'accueillir ce moyen et de juger que le décret est entaché d'irrégularité faute d'avoir été précédé d'une consultation du public sur le fondement de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Si vous nous suivez, vous annulerez par voie de conséquence l'arrêté, et vous n'aurez pas à statuer sur l'ensemble des autres moyens dont vous êtes saisis par la société requérante. Nous dirons toutefois quelques mots sur chacun d'eux, au cas où nous n'aurions pas réussi à vous convaincre.

1.3. La consultation du comité interministériel de la sécurité routière n'était pas requise faute pour le décret de concerner spécifiquement ou principalement la sécurité routière.

1.4. L'obligation de notification préalable à la Commission européenne au titre de la directive (UE) 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information n'a pas été méconnue. D'une part, elle ne s'imposait pas pour la disposition législative, dont l'application était manifestement impossible en l'absence de mesures réglementaires, lesquelles conditionnent l'entrée en vigueur de la règle technique, et le texte législatif ne déterminant pas, à lui seul, la règle technique d'une manière suffisamment précise pour permettre son évaluation par la Commission (voir sur ces critères CE, 19 décembre 2019, *Betclit*, n° 427639, aux T.). D'autre part, les modifications apportées au décret par rapport au projet communiqué ne sont pas significatives. Le moyen peut donc être écarté.

² Contrairement à une autre affaire, CE, 25 février 2019, *Association One Voice et M. D...*, n°s 419186, 422607, aux T., dans laquelle la finalité de la mesure n'était manifestement pas d'ordre environnemental.

1.5. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les opérateurs de systèmes de navigation intégrés à un véhicule et les autres renvoie aux obligations différenciées que fixe l'article D. 1115-19 selon le type de service. Il nous semble que les 1°, 2° et 3° visent, respectivement, les applications qui suggèrent des services de transport (comme Google Maps), celles qui ont plus particulièrement pour objet de guider un déplacement en véhicule individuel (type Waze ou Coyote nav) et les systèmes de navigation intégrés aux véhicules. C'est entre ces deux derniers types de systèmes qu'il y aurait une rupture d'égalité.

La requérante estime en premier lieu que les effets de cette discrimination sont disproportionnés. Mais elle s'appuie pour cela sur une évaluation de la fiche d'impact qui concerne la somme des impacts pour 40 opérateurs s'agissant y compris de mesures prévues au titre du 1°. En réalité, le coût des différentes mesures ne nous paraît pas révéler de disproportion manifeste. En outre, la différence de traitement nous paraît admissible eu égard aux différences entre ces services, les systèmes embarqués ne pouvant être utilisés qu'à l'intérieur du véhicule et ne pouvant être mis à jour de façon automatique.

En deuxième lieu, la rupture d'égalité entre usagers résulterait aussi du fait que les nouvelles obligations ne s'appliquent pas aux déplacements transfrontaliers, sans motif valable. Mais outre qu'il s'agit, précisément, d'une différence entre trajets et non entre usagers ni opérateurs, elle résulte du champ d'application du code des transports, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, c'est-à-dire d'une disposition législative. Elle ne peut donc être utilement soulevée.

1.6. La requérante soutient ensuite que plusieurs dispositions du décret méconnaissent celles de l'article L. 1115-8-1 du code des transports.

Le premier alinéa de l'article D. 1115-20 précise des modalités d'application d'une obligation définie par la loi, sans que nous y voyions une quelconque méconnaissance.

Le sixième alinéa de l'article D. 1115-21 paraphrase la loi, en donnant ainsi une interprétation, mais qui ne nous semble, là encore, pas méconnaître son sens.

La critique dirigée contre le septième alinéa de ce même article est plus intéressante, car elle est tirée d'une incohérence avec l'objectif de limiter le report de circulation sur des voies secondaires. En effet, l'alinéa en cause prévoit que « *Lorsque l'itinéraire initial comprend une portion en véhicule motorisé dont la vitesse maximale autorisée est supérieure ou égale à 110 km/ h, les services numériques d'assistance aux déplacements proposent un itinéraire alternatif prenant en compte une diminution de la vitesse maximale de 20 km/ h sur les portions concernées.* » Ces termes sont loin d'être limpides, et puisqu'il ne peut s'agir de simplement proposer le même trajet mais avec une vitesse réduite, il y aurait assurément une

difficulté s'il s'agissait de proposer une alternative pour les seules portions dont la vitesse est diminuée de 20 km/h. Mais il nous semble que ce n'est pas de cela dont il s'agit : il s'agit de proposer une alternative pour l'ensemble du trajet, en tenant compte de ce que celui-ci, réalisé en tout ou partie à une vitesse réduite de 20 km/h, peut s'avérer moins intéressant qu'un itinéraire complètement différent, mais empruntant néanmoins des axes non secondaires. C'est par exemple le cas lorsque l'itinéraire le plus rapide n'est en réalité pas du tout le plus court mais fait une boucle ou un crochet. S'il cesse d'être le plus rapide, alors autant prendre un itinéraire plus direct, moins consommateur d'énergie³. Le moyen peut donc être écarté.

1.7. Par le moyen suivant, la requérante estime que le décret attaqué, ainsi que l'article L. 1115-8-1 du code des transports, méconnaissent l'article 8 du règlement délégué (UE) 2017/1926⁴. Cet article 8 fixe les exigences applicables à la réutilisation de certaines données concernant les déplacements et la circulation aux fins de la fourniture de « *services d'information sur les déplacements* ». Son paragraphe 2 dispose qu'elles doivent être réutilisées pour le classement des options de voyage des différents modes de voyage ou de leur combinaison de manière neutre, sans discrimination, en fonction de critères transparents et non liés à l'utilisateur. La requérante interprète le règlement comme interdisant de favoriser un mode de transport ou de « *valoriser certaines préférences de voyage* » mais le règlement n'interdit ni l'un ni l'autre dès lors que les critères sont transparents. Le moyen peut être écarté.

1.8. Enfin, s'agissant de la méconnaissance du principe de sécurité juridique tenant à l'insuffisance des dispositions transitoires, il est vrai que certaines des obligations mises à la charge des opérateurs de SNAD ne sont pas échelonnées, mais la requête n'apporte aucun élément sur les difficultés concrètes posées par l'entrée en vigueur de ces dispositions (obligations liées aux voies secondaires et à l'information sur les émissions de GES). Vous pourrez donc écarter le moyen comme non assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

2. Nous finirons par les moyens dirigés contre l'arrêté.

³ Pour un exemple concret : deux itinéraires d'une durée équivalente de 40 à 45 minutes (sans réduction de 20km/h des tronçons à 110km/h et plus) sont en général proposés pour rallier Tarare et Roanne. Le premier va « tout droit » par la nationale 7, 40 km avec très peu de tronçons à plus de 110km/h ; le second fait un détour par le sud, avec l'A89 puis la N82 puis la N7, en 53km mais avec un temps de trajet annoncé parfois deux minutes plus court, selon les heures de la journée. Aucun de ces axes n'est un axe secondaire. En tenant compte de la réduction de 20km/h, l'itinéraire plus court apparaîtra plus avantageux. Notons que cet itinéraire plus direct, où la vitesse du véhicule est aussi moins élevée, permet, selon GMaps, d'économiser 24% d'essence par rapport à l'autre option.

⁴ Règlement délégué (UE) 2017/1926 du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

2.1. Le moyen tiré de l'incompétence de la directrice intérimaire pour signer l'arrêté n'est pas fondé, l'intérimaire exerçant par principe l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction du titulaire des fonctions (CE, 29 janvier 1965, *Mollaret*, n° 59853, Rec. p. 61, s'agissant d'un arrêté à caractère réglementaire d'un ministre).

2.2. Si vous parvenez à ce stade de l'examen des moyens, alors vous pourrez écarter le moyen tiré du défaut de base légale du fait de l'illégalité du décret ainsi que celui tiré du défaut de consultation du public en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, car l'arrêté n'apporte rien de plus direct et significatif que le décret.

2.3. Enfin, si la requérante soulève un défaut de notification préalable à la Commission européenne des règles techniques figurant dans l'arrêté, elle ne développe aucune argumentation substantielle pour identifier quelles règles techniques l'arrêté ajouterait à celles figurant dans le décret.

Mais, comme nous l'avons dit, c'est très en amont de ces considérations que nous vous proposons de vous arrêter : annulant le décret pour défaut de consultation du public, vous annulerez aussi l'arrêté, privé de sa base légale.

PMNC à l'annulation du décret et, par voie de conséquence, de l'arrêté, et à ce que soit mise à la charge de l'État une somme de 3 000 euros à verser à la société Coyote System au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.