

# Canada

## La déréglementation du secteur des taxis au Québec : une négociation entre l'État et Uber

Urmiana COIQUAUD et Lucie MORISSETTE <sup>1</sup>

---

Le présent article a pour objet d'analyser comment Uber a réussi son incursion au Québec en 2014 <sup>2</sup> par une disruption lente, mais irrémédiable du cadre réglementaire du secteur du transport par taxi <sup>3</sup>. Cette disruption a été appuyée par l'État qui a vu en la multinationale une solution à la modernisation du secteur. Ainsi, après une période d'inertie de deux ans (2014 à 2016), où les pouvoirs publics ont regardé avec un mélange de consternation, d'inquiétude et de fascination

l'arrivée d'Uber et son habileté à se déployer en marge des politiques publiques, l'État a réagi en stoppant ce « *gray market* » (Thelen, 2018). En effet, un dispositif réglementaire temporaire, appelé « projet pilote », a été adopté en 2016 pour expérimenter, à petite échelle, une nouvelle façon d'encadrer le secteur. Il s'est appliqué à Uber et n'a pas été étendu aux chauffeurs de taxi traditionnels <sup>4</sup>. L'objectif de cette réglementation expérimentale, parcellaire et temporaire,

1. HEC Montréal et membres du Centre interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (Crimt).
2. Au Canada, le transport de personnes par taxi relève de la compétence provinciale. Il existe donc autant de réglementations que de provinces (10) et de territoires (3). Chaque province peut aussi confier ce pouvoir réglementaire aux villes, comme c'est le cas dans la plupart des villes canadiennes. Le Québec, quant à lui, a opté pour une réglementation provinciale. En raison de cette particularité, seul le Québec fera l'objet de la présente analyse, puisqu'il rend possible l'exposé d'un régime uniforme, mais aussi en raison de la résistance que certains acteurs de la province ont opposée à Uber et des réponses inédites formulées par le gouvernement.
3. En 2019, le ministère des Transports comptabilise 16 005 personnes ou sociétés titulaires d'un permis de chauffeur de taxi. Un peu plus de la moitié travaille sur l'île de Montréal. 6270 personnes ou sociétés détiennent 7500 permis de propriétaire de taxi transférables et 5610 titulaires ne possèdent qu'un permis de propriétaire de taxi. Il existe aussi 301 permis de limousine, leurs chauffeurs étant assujettis aux mêmes règles que les taxis (source : <http://bit.ly/2o9Tw7O>).
4. Sur le sol québécois, hormis les taxis traditionnels, Uber n'a pas eu à affronter d'autres concurrents crédibles. Le gouvernement a accordé un permis d'exercice (projet pilote) dès 2016 à Uber et à Téo taxi. En octobre 2019, il en a été de même pour la coopérative Éva. Téo taxi et Éva se différencient radicalement du modèle d'affaires d'Uber en proposant, pour le premier, d'employer majoritairement des salariés payés à 15 dollars de l'heure (soit 10,25 euros) exerçant à partir d'un parc automobile électrique et pour Éva, de fonctionner selon le modèle coopératif. Cependant, Téo taxi, faute de rentabilité, ferme ses portes en janvier 2019. À ce jour, il reste Uber, dont Revenu Québec estime à 1 000 le nombre de chauffeurs et Éva, qui annonce 400 chauffeurs membres.

consistait à évaluer l'impact d'Uber sur le marché pour, affirmait-on, en tirer des mesures optimales en vue d'une réglementation étendue à l'ensemble du secteur. Pendant ses trois années d'existence (de 2016 à 2019), ce projet pilote a permis à Uber d'exercer légalement son activité au moyen de règles négociées entre la multinationale et le gouvernement, des règles distinctes et moins contraignantes de celles des chauffeurs de taxi traditionnels. Ce n'est qu'au terme du projet pilote qu'a été adopté un projet de loi déréglementant l'ensemble du secteur au profit d'Uber <sup>5</sup>.

Pour bien comprendre cette évolution, nous présentons d'abord le cadre institutionnel du secteur du taxi au Québec afin d'examiner ensuite le projet pilote négocié entre l'État et Uber, de même que l'action des acteurs traditionnels pour s'y opposer. Enfin, nous exposons le nouveau cadre réglementaire ouvert par le projet pilote, qui conduit à la déréglementation du secteur.

### La réglementation du secteur des taxis au Québec avant l'arrivée d'Uber

Historiquement, la régulation du secteur des taxis est dévolue aux municipalités. Cependant, celles-ci s'avèrent incapables d'en assurer une saine gestion. En effet, les limites des municipalités ne correspondent pas à la nature des déplacements et on constate un manque de rigueur dans la délivrance des permis devenus surabondants. Les chauffeurs de taxi se trouvent donc à travailler de

nombreuses heures pour de maigres revenus. D'autres enjeux liés à la sécurité, à la propreté des voitures et aux couvertures d'assurances sont aussi révélés (Trudel, 1988). Ainsi, en 1973, le gouvernement du Québec constate l'incapacité des municipalités à réguler le secteur et décide d'adopter une loi pour l'encadrer.

### Un cadre réglementaire fondé sur la gestion de l'offre et la sécurité

Si cette loi de 1973 et celles qui lui succèdent réglementent le secteur, un point commun les unit : celui d'un consensus autour de trois grands axes réglementaires. Le premier cherche à contrôler la qualité de l'offre de service en imposant des obligations aux chauffeurs (vérification des antécédents judiciaires, obtention d'un permis, formation, etc.) et des normes de sécurité aux véhicules (caractéristiques, inspections mécaniques). Le deuxième axe réglementaire vise un contrôle de l'offre de service par la limitation du nombre de permis dans une zone géographique donnée (agglomération) ; le troisième impose une tarification stable des courses pour protéger les consommateurs, mais aussi les chauffeurs en assurant une régulation économique du secteur. Cette structure réglementaire est bien documentée dans la littérature ; elle est identifiée comme le « QQE Framework » <sup>6</sup>, qui caractérise la réglementation du secteur dans de nombreux pays avant l'arrivée d'Uber (Harding *et al.*, 2016).

Sans en faire une analyse exhaustive, notons que les réformes législatives

5. Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile, projet de loi 17, 42<sup>e</sup> législature (Qc.), 1<sup>re</sup> session, présenté le 10 mars 2019, adopté le 10 octobre 2019, (ci-après citée : « la nouvelle loi »), <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-17-42-1.html>.

6. *Quality* (assurer la qualité des chauffeurs et des véhicules pour la sécurité des passagers) ; *Quantity* (contrôler le nombre de permis) ; *Economic controls* (tarification pour équilibrer les revenus des opérateurs et des prix stables et prévisibles pour les passagers).

depuis 1973<sup>7</sup> ont eu pour objectif de proposer aux acteurs du secteur des instances de représentation, d'améliorer les mécanismes de gestion de l'offre, d'accroître la sécurité des usagers et d'améliorer la qualité des services offerts. En particulier, en 2001, le législateur<sup>8</sup> accorde de nouveaux pouvoirs à la Commission des transports du Québec (CTQ), organisme d'État<sup>9</sup>, en matière de détermination des territoires de desserte des taxis et de délivrance de permis. Cette dernière définit les zones de profit potentiel pour les chauffeurs, veille aux règles de sécurité et détermine les tarifs des courses. En outre, la loi met sur pied des instances de représentation et de concertation destinées aux acteurs<sup>10</sup> pour leur donner une voix dans l'encadrement et l'orientation de leur secteur. Plus tard, en 2009<sup>11</sup>, la loi modifiée octroie à la CTQ le pouvoir de déterminer le nombre maximal de permis de propriétaires de taxi par agglomération, renforce les règles autour du transport par taxi illégal et impose des conditions pour devenir titulaire de permis. La CTQ met aussi en place une « Table de concertation du secteur du transport par taxi » et abroge les instances créées précédemment qui ont échoué à s'organiser (voir *infra*).

Ainsi, depuis les années 1970, l'État cherche à structurer le secteur des taxis en le dotant de règles et d'institutions (la CTQ) qui visent à équilibrer les intérêts des consommateurs, des propriétaires de permis et des chauffeurs (chauffeurs locataires et propriétaires de taxi)<sup>12</sup>. Toutefois, il ne statue pas sur la nature juridique du contrat des chauffeurs de taxi (en particulier celui des locataires considérés comme des travailleurs indépendants), bien que plusieurs tentatives judiciaires de requalification de leur statut en salarié aient eu lieu dès les années 1980.

### **Les difficultés de l'action collective dans le secteur des taxis**

Par la création de diverses instances représentatives de chauffeurs et de propriétaires de permis, l'État ouvre la porte à la concertation, mais sans grand succès, du fait de leur faible représentativité (Coiquaud, 2009) et des difficultés des acteurs à s'organiser collectivement (Després, 2005). Les chauffeurs de taxi au Québec tentent de créer leur propre syndicat<sup>13</sup> en 1974, mais deux ans plus tard l'initiative s'éteint. En 1980, c'est au tour des chauffeurs albertains de réclamer un statut de salarié qui leur sera contesté jusque devant la Cour suprême

7. En 1989, loi sur les transports par taxi, LRQ c. T-11.1 ; en 2001, loi concernant les services de transport par taxi, LRQ S-6.01 ; en 2002, loi modifiant la loi concernant les services de transport par taxi, LQ 2002, c 49 ; en 2009, loi modifiant la loi concernant les services de transport par taxi, LQ 2009, c 17 ; en 2016, loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les services de transport par taxi, LQ 2016, c 22.

8. Loi concernant les services de transport par taxi, LRQ S-6.01.

9. Créé en 1976.

10. Comité consultatif des titulaires de permis de propriétaire de taxi, Forum des intervenants du secteur du taxi et Association professionnelle des chauffeurs de taxi du Québec.

11. Loi modifiant la loi concernant les services de transport par taxi, LQ 2009, c 17.

12. Il faut préciser qu'il existe au Québec des chauffeurs locataires de taxis ou de limousine et des propriétaires de permis de taxi ou de limousine. Les premiers sont titulaires d'un permis de chauffeurs de taxi ; ils louent un véhicule équipé en taxi pour exercer le métier, les deuxièmes possèdent un permis de propriétaire et sont donc propriétaires. Dans les deux cas, ces travailleurs sont considérés comme des entrepreneurs indépendants.

13. Le Syndicat national des chauffeurs de taxi de Montréal (CSN).

du Canada<sup>14</sup>. Cette dernière scelle le sort de ces travailleurs en leur refusant le statut de salarié, une condition essentielle à la syndicalisation. Une nouvelle tentative de syndicalisation des chauffeurs est néanmoins entreprise en 1989<sup>15</sup>, au Québec, par le syndicat des Métallos<sup>16</sup>, mais elle subira le même sort que la précédente, et pour les mêmes raisons (Coiquaud, 2009). Depuis, il est acquis que les chauffeurs de taxi du Québec sont des entrepreneurs indépendants. C'est sans doute ce qui peut en partie expliquer qu'aucune action judiciaire n'a été menée pour contester le statut de travailleur indépendant des chauffeurs d'Uber au Québec, contrairement à de nombreux pays européens.

Ainsi, l'amélioration du sort des chauffeurs ne passera pas par la syndicalisation. Ils devront en conséquence se tourner vers d'autres formes de représentation pour défendre leurs intérêts. En 2002, le syndicat des Métallos est à l'initiative de la création du Regroupement des travailleurs autonomes (RTAM), destiné à fournir aux chauffeurs de taxi une offre de services (programme d'assurance collective, prêt pour l'achat de permis, accès à un service d'aide juridique, etc.). Vingt ans plus tôt, en 1982, les chauffeurs de taxi haïtiens, nombreux au Québec, avaient créé l'Association haïtienne des travailleurs du taxi (AHTT) pour lutter contre la discrimination faite aux chauffeurs issus de l'immigration. Il n'en demeure pas moins que ni le RTAM, ni l'AHTT n'ont le pouvoir de négocier les conditions de travail des

chauffeurs. Ils peuvent seulement représenter leurs membres auprès du gouvernement, comme ils le feront après l'arrivée d'Uber. D'ailleurs, en février 2019, l'AHTT a rejoint le RTAM pour mieux défendre les intérêts des chauffeurs de taxi face à Uber<sup>17</sup>.

La période d'avant Uber est ainsi caractérisée par l'intervention de l'État québécois, qui assure un contrôle de l'offre, des prix et de la sécurité dans le secteur des taxis. Il cherche aussi à regrouper les acteurs sous différentes associations, sans grand succès toutefois. L'arrivée d'Uber vient remettre en question cet édifice institutionnel construit à force de compromis. Si le conflit ne s'est pas porté sur la question du statut d'emploi des chauffeurs au Québec, il s'est en revanche focalisé sur la concurrence illégale dont les acteurs traditionnels du secteur sont victimes.

---

#### **Du régime dérogatoire d'Uber à la déréglementation du secteur**

Uber débute ses activités au Québec en 2014. Par l'entremise de sa plateforme, la multinationale permet à des particuliers, ne détenant pas de permis de chauffeurs ou de propriétaires de taxi, d'offrir des services de transport contre rémunération. Elle a pu se soustraire temporairement aux règles applicables en la matière en prétendant n'être qu'une entreprise technologique au service d'une économie de « partage ». Ces prétentions ont été mises à mal par la voie judiciaire, mais

14. *Yellow Cab Ltd. c. Board of Industrial Relations*, [1980] 2 RCS 772.

15. *Union des chauffeurs de taxi, Métallurgistes unis d'Amérique, local 9217 c. Taxi Cartier inc.*, DTE 89T937 (CT).

16. Affilié à la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la plus grande centrale québécoise.

17. « Des chauffeurs de taxi se regroupent sous une association », *La Presse.ca*, 24 février 2019, <http://bit.ly/2NGybv1>.

n'ont eu qu'une portée limitée tout comme l'action des chauffeurs cherchant à se mobiliser contre Uber. Le vrai dénouement se joue sur la scène réglementaire et législative. Le gouvernement, ambivalent puis complice d'Uber, contribue à déconstruire le cadre réglementaire existant en faisant adopter par le Parlement, *via* une procédure d'exception, un projet pilote permettant à Uber d'œuvrer selon un régime dérogatoire. Cette « expérimentation réglementaire » (Bar-Simantov, 2018) engendre un véritable bouleversement (« disruption ») du secteur et débouche sur sa déréglementation.

### **L'activité d'Uber, légalisée par le projet pilote négocié avec le gouvernement**

Depuis son arrivée en 2014, Uber exerce illégalement son activité sans grande opposition du gouvernement et du public. En 2016, lors d'une commission parlementaire, le ministre des Transports annonce que l'innovation technologique ne peut être évitée et que la gestion de l'offre est peut-être arrivée à sa fin. Il souhaite revoir le cadre réglementaire pour préserver un « environnement d'affaires équitable, compétitif et innovant et éliminer l'évasion fiscale »<sup>18</sup>. Une disposition est introduite dans la loi concernant les services de transport par taxi<sup>19</sup> pour permettre au ministre des Transports d'accorder, à un organisme titulaire d'un permis, la mise en place de « projets pilotes » temporaires dans le but d'expérimenter et d'innover, selon des normes négociées. En juin, le projet de loi est

adopté sous le bâillon<sup>20</sup>. Il libéralise la définition d'intermédiaire de transports par taxi et y incorpore les demandes de service effectuées *via* une plateforme numérique.

En outre, le gouvernement centralise la gestion de l'offre et s'arroge des pouvoirs autrefois dévolus à la CTQ. Il peut désormais déterminer le nombre d'agglomérations ainsi que le nombre maximal de permis de propriétaires de taxi pouvant être délivrés par la CTQ dans chaque agglomération. Si la loi oblige la CTQ à fixer un tarif de base qui s'applique à chaque agglomération, elle prévoit aussi que le prix d'une course pourra différer des tarifs établis par la Commission si un nouveau mode technologique est employé pour effectuer la demande de service de transport par taxi, dans la mesure et aux conditions prévues par règlement. En somme, tout est mis en place pour légaliser les activités d'Uber et l'accommoder.

Quelques mois plus tard, en septembre 2016, un projet pilote<sup>21</sup>, né d'une entente de principe négociée et signée entre le gouvernement et Uber, voit le jour et propose des règles taillées sur mesure pour la multinationale. Dans l'accord préalable au projet pilote, le respect des principes suivants est ainsi énoncé : « l'équité concurrentielle ; l'absence d'impacts majeurs sur l'équilibre de la valeur des permis ; l'amélioration des services aux utilisateurs ; l'intégration des nouvelles technologies ; la transparence dans la tarification ; les mesures assurant la sécurité des utilisateurs ; le maintien de

18. <http://bit.ly/2WErvly>.

19. Loi concernant les services de transport par taxi, LRQ S-6.01.

20. Procédure d'exception à laquelle le gouvernement a recours dans le but de faire adopter rapidement un projet de loi, notamment en restreignant la durée du débat.

21. Projet pilote concernant des services de transport rémunéré de personnes demandés exclusivement par application mobile (Uber) ; <http://bit.ly/32MoodS>.

la notion d'un seul régime de transport rémunéré de personnes ».

Ce projet pilote est prévu initialement pour une durée maximale de deux ans, avec une prolongation possible d'au plus un an. Il est de fait prorogé en 2017, puis à nouveau en 2018 jusqu'au 14 octobre 2019. Cette dernière extension survient lors d'un changement gouvernemental, qui, à la lumière du préambule, apparaît favorable à Uber (encadré). La prolongation du projet pilote est en effet justifiée par « l'urgence due aux circonstances » et l'étude d'impact en cours sur les services de transport par taxi. Le gouvernement insiste en outre pour dire que mettre fin

aux services d'Uber nuirait à la qualité, à la disponibilité des services de taxi et à la mobilité des personnes.

Il est clair à la lecture de ce texte qu'Uber a gagné une légitimité tant politique qu'économique et qu'un retour en arrière semble difficile. En dépit du caractère expérimental du projet pilote, l'étude d'impact initialement prévue n'a pas été rendue publique au cours de ces trois années d'expérimentation <sup>22</sup>. La seule information qui a filtré concerne la valeur des permis, passée respectivement de 192 694 à 118 375 dollars canadiens en trois ans (soit de 131 735 à 80 927 euros ; Ministère des Transports,

### Encadré

#### Deuxième prolongation du projet pilote (octobre 2018-octobre 2019)

« Considérant que de l'avis du ministre, *l'urgence due aux circonstances suivantes* justifie une entrée en vigueur le 14 octobre 2018 :

- il est impératif de maintenir en vigueur le projet pilote pour permettre la collecte et l'analyse d'informations additionnelles sur les services offerts par Uber Canada inc., notamment en ce qui a trait à la sécurité et à la qualité des services, de même que pour *poursuivre l'étude des impacts* sur les services de transport par taxi, et ce, *afin de définir les normes qui deviendront applicables en telle matière* ;

Uber Canada inc. est le seul titulaire d'un permis d'intermédiaire en services de transport pour les fins du projet pilote et *connaît un niveau important d'activités*, notamment dans les régions de Montréal et de Québec. *La fin ou l'interruption des services d'Uber Canada inc. au Québec aurait un impact certain sur la qualité et la disponibilité des services de transport rémunéré*, lesquels seraient compromis compte tenu de la diminution de l'offre de service, ce qui aurait *des répercussions immédiates sur la mobilité des personnes* » [souligné par nous].

Source : *Gazette officielle du Québec*, 12 octobre 2018, 150<sup>e</sup> année, Partie 2, n° 41A, 7299A, Règlements et autres actes, A.M., 2018, Arrêté n° 2018-23 du ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports en date du 10 octobre 2018 : <http://bit.ly/35ZfHyy>.

22. Ce n'est que récemment, à l'occasion des débats parlementaires, qu'un document largement caviardé a été livré à l'opposition après que le ministre des Transports a été pressé par cette dernière. Voir P. Bergeron, « Projet de loi sur le taxi : le bâillon évité », *Le Soleil*, 10 octobre 2019, <http://bit.ly/2pHEJSq>. En avril 2019, un document intitulé « Analyse d'impact réglementaire » est publié, mais ne livre que des informations factuelles déjà connues et non pas une analyse de cette expérience (Ministère des Transports, Québec, 2019).

2017). Certaines études indépendantes ont aussi révélé l'effet désastreux de l'arrivée d'Uber sur l'offre de services et sur la congestion routière<sup>23</sup>.

En dépit de ces informations, le gouvernement a déposé le projet de loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile<sup>24</sup> au printemps 2019, qui dérègle le secteur en abolissant la gestion de l'offre et en libéralisant les tarifs. Ce qui a amené les acteurs traditionnels à renforcer leur riposte.

### **La réplique des acteurs traditionnels**

Dès l'arrivée d'Uber en 2014, le gouvernement se limite à faire respecter ses obligations fiscales à l'entreprise tandis que les associations de propriétaires et de chauffeurs de taxi mènent deux types d'actions : s'opposer à cette déréglementation et réclamer des compensations.

Les chauffeurs de taxi, les propriétaires de permis et le RTAM coordonnent plusieurs actions pour que le gouvernement force Uber à respecter le cadre réglementaire existant. À leur initiative, des manifestations sont organisées (blocages routiers). Des centaines de véhicules sont également saisis et une demande est faite au ministre des Transports de suspendre les permis des chauffeurs illégaux.

Si ces mobilisations n'ont pas le succès escompté, le RTAM, l'AHTT et d'autres associations mènent des actions judiciaires pour forcer Uber à respecter le cadre réglementaire et le gouvernement à suspendre l'entente. Tous ces recours à justice échouent, à l'exception des

demandes de recours collectif contre la Procureure générale du Québec (PGQ) et le gouvernement en vue d'obtenir des dommages compensatoires pour la perte de valeur des permis de propriétaires de taxi ainsi que pour la perte de revenus que les activités d'Uber occasionnent. En 2017, le RTAM et l'AHTT ainsi que d'autres regroupements cherchent à obtenir l'annulation de l'entente de principe et du projet pilote. Ces demandes, rejetées en première instance, sont portées en appel. La cour d'appel doit se prononcer sur la légalité du projet pilote ; en attendant, l'autorisation d'action collective contre la PGQ et le gouvernement est suspendue. Ce dernier annonce qu'une compensation sera attribuée aux propriétaires pour la perte de valeur des permis, mais cette somme ne compense que partiellement la perte estimée<sup>25</sup> qui est, de fait, assumée par les contribuables québécois.

---

### **Une voie toute tracée vers la déréglementation du secteur**

En dépit des énoncés de principe, le régime temporaire formalisé par le projet pilote institue une réglementation à deux vitesses, qui a légitimé une iniquité entre les chauffeurs traditionnels et ceux travaillant pour Uber, tout en préparant le secteur à sa déréglementation. En effet, la nouvelle loi prévoit que tous les chauffeurs, qu'ils soient issus de l'industrie traditionnelle ou qu'ils organisent leur offre de services par l'intermédiaire d'une application, répondent des mêmes normes, grandement allégées sinon abolies.

---

23. Adediji *et alii* (2019) ont révélé leur effet négatif sur la congestion et les émissions de gaz à effet de serre.

24. Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile, précitée : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-17-42-1.html>.

25. S. Marin, « Jusqu'à 46 700\$ d'indemnité par permis de taxi », *Le Devoir*, 18 août 2018, <http://bit.ly/2Wby6Un>.

Premièrement, en matière de qualité de l'offre, la loi uniformise et allège les exigences d'entrée dans la défunte profession<sup>26</sup> et abolit l'inspection annuelle des véhicules. La dénomination « taxi » disparaît, elle n'est maintenue que pour les chauffeurs de taxi traditionnels, les seuls à pouvoir être hélés ou contactés autrement que par un moyen technologique.

Deuxièmement, si de nouveaux permis étaient disponibles grâce au projet pilote, sous forme de conversion du permis en nombre d'heures partageables (Uber a pu ainsi ventiler les heures concédées par le gouvernement entre des « chauffeurs partenaires » ne détenant pas de permis de chauffeurs de taxi), le projet de loi adopté creuse ce sillon réglementaire en abolissant la détention de permis spécifiques de chauffeurs de taxi et celle de propriétaires. La loi met ainsi un terme aux quotas de permis de propriétaire par agglomération et en conséquence, à la gestion de l'offre. Cette mesure est assortie de nouvelles compensations des chauffeurs propriétaires de l'ordre de 270 millions de dollars canadiens (soit 185 millions d'euros), qui seront financées « grâce à une redevance de 90 cents sur chaque course » (0,62 centimes d'euros)<sup>27</sup>. S'y ajoutent des programmes d'aide pour les propriétaires de permis de taxi et des fonds de modernisation. Au total, 814 millions de dollars (556 millions d'euros) sont destinés à les dédommager de la perte de valeur du permis depuis l'apparition d'Uber. Pour les propriétaires de permis, il manque toujours 500 millions de dollars (342 millions

d'euros), compensations qu'ils chercheront à obtenir par les actions collectives relancées ou nouvellement entamées devant les tribunaux.

Troisièmement, la nouvelle loi abandonne le contrôle économique des tarifs pratiqués dans le secteur. Le projet pilote permettait à Uber une triple souplesse tarifaire par la gamme de services offerts, l'ajout de frais facturables au client et la variation des prix en fonction de la demande (*surge pricing*), contrairement au cadre réglementaire alors existant. La nouvelle loi lève définitivement la détermination par voie réglementaire des prix<sup>28</sup>. La tarification dynamique déterminée par les algorithmes des opérateurs de plateformes est désormais la règle.

### Conclusion :

#### du projet pilote à la déréglementation

Uber a éconduit les acteurs traditionnels en devenant, avec la complicité de l'État, un intermédiaire de services faisant fi des institutions et des acteurs traditionnels existants. Débarrassée des contraintes réglementaires, la multinationale s'est développée grâce au soutien d'une clientèle conquise sur la base d'une concurrence illégale. L'expérimentation réglementaire a servi de levier de transformation à Uber. Elle lui a permis de disposer d'une grande liberté d'action et de se tailler une place de choix sur le marché et forcer le secteur à s'assouplir et à se moderniser. En somme, le projet pilote a permis d'expérimenter au profit d'Uber la déconstruction des trois piliers du « QQE

26. Art. 7 à 18 de la nouvelle loi. Par exemple, le nombre d'heures de formation requis pour un chauffeur de taxi traditionnel était de 120 heures ; il avait été relevé à 35 heures pour les chauffeurs d'Uber lors de la reconduction du projet pilote, alors qu'il n'était que de 7 heures auparavant. Les nouvelles exigences restent à être fixées par voie réglementaire.

27. M.-A. Gagnon, « Bonnardel veut sa loi sur le taxi d'ici vendredi », *Le Journal de Québec*, 7 octobre 2019, <http://bit.ly/2JfmoTy>.

28. Art. 88 à 96 de la nouvelle loi.

Framework » sur lesquels s'appuyait historiquement le cadre réglementaire du secteur au Québec, avant que ne soit entrepris sa déréglementation en 2019.

Ces changements n'ont pu s'opérer sans une volonté politique étatique duplice et implicite dans un premier temps, puis ostensible. Si la législation expérimentale s'avère un moyen de recourir à une nouvelle réglementation, à petite échelle et pour une période limitée (van Gestel, van Dijck, 2011 ; Domenech-Pascual, 2016 ; Bar-Siman-Tov, 2018) en collectant et en analysant les données de l'expérience pour mieux réglementer, force est de constater que le gouvernement québécois en a détourné le procédé et l'objectif. Le projet pilote semble davantage avoir servi de prologue à la déréglementation que de laboratoire, l'automne 2019 n'ayant fait que confirmer ces conjectures.

Quant aux acteurs traditionnels, le RTAM et l'AHTT en particulier, ils ont lutté contre Uber sans grand succès, seule l'issue des actions judiciaires en cours pourrait éventuellement réviser ce bilan. Les données du débat ont éloigné d'emblée les institutions traditionnelles et les acteurs concernés, laissant l'État et Uber décider seuls de la future réglementation.

*Achevé de rédiger le 28 novembre 2019.*

### Sources :

Adediji Y., Donaldson L., Haider M. (2019), *Regulating Vehicles-Forhire in Toronto – A Review of the Regulatory Frameworks*, Ryerson Urban Analytics Institute, June, <http://bit.ly/32EsrS>.

Bar-Siman-Tov I. (2018), « Temporary legislation, better regulation and experimentalist governance: An empirical study », *Regulation & Governance*, n° 12, p. 192-219, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2807564>.

Coiquaud U. (2009), « Le difficile encadrement juridique des travailleurs autonomes en situation précaire : le cas des chauffeurs locataires

de taxi », *Relations industrielles*, vol. 64, n° 1, p. 95-111, <https://doi.org/10.7202/029540ar>.

Commission des transports du Québec (2018), « Transfert de permis de propriétaire de taxi – estimation des valeurs trimestrielles », Documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès à l'information, <http://bit.ly/2JP8IE>.

Després M. (2005), *Rapport sur la loi concernant les services de transport par taxi*, Gouvernement du Québec, Bibliothèque nationale, octobre, <http://bit.ly/2JhvwWI>.

Domenech-Pascual G. (2016), « Sharing economy and regulatory strategies towards legal change », *European Journal of Risk Regulation*, vol. 7, n° 4, p. 717-727, <https://papers.ssrn.com/abstract=2902283>.

Harding S., Kandlikar M., Gulati S. (2016), « Taxi apps, regulation, and the market for taxi journeys », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 88, n° C, p. 15-25, [https://econpapers.repec.org/article/eeetrans/v\\_3a88\\_3ay\\_3a2016\\_3ai\\_3ac\\_3ap\\_3a15-25](https://econpapers.repec.org/article/eeetrans/v_3a88_3ay_3a2016_3ai_3ac_3ap_3a15-25).

Ministère des Transports, Québec (2017), *Recommandations du président du Comité sur la modernisation de l'industrie du transport par taxi et député de Mégantic*, M. Ghislain Bolduc, Rapport déposé au ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, M. Laurent Lessard, 22 septembre, <http://bit.ly/31LRUIA>.

Ministère des Transports, Québec (2019), *Analyse d'impact réglementaire. Projet de loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile*, 9 avril, <http://bit.ly/2MHSRUO>.

Thelen K. (2018), « Regulating Uber: The politics of the platform economy in Europe and the United States », *Perspectives on Politics*, vol. 16, n° 4, p. 938-953, <https://doi.org/10.1017/S1537592718001081>.

Trudel M. (1988), *L'offre et la demande dans l'industrie du taxi au Québec - Évaluation du plan de rachat de permis de taxi dans l'agglomération de Montréal*, Direction générale du transport terrestre des personnes et des marchandises, ministère des Transports, Études et recherche en transport, Montréal, octobre, <http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/1140008.pdf>.

van Gestel R., van Dijck G. (2011), « Better regulation through experimental legislation », *European Public Law*, vol. 17, n° 3, p. 539-553, <http://www.kluwerlawonline.com/document.php?id=EURO2011037>.