

Espagne

Uber et Cabify, opérateurs de plateformes numériques ou entreprises de transport avec chauffeur ?

Francisco TRILLO¹

L'analyse des principales transformations du secteur du transport individuel et discrétionnaire de personnes en milieu urbain² et de sa régulation éclaire sur la nature des conflits apparus entre les entreprises de véhicules de transport avec chauffeur (VTC) et les taxis. L'existence d'entreprises de VTC n'est pas nouvelle en Espagne. Le fait réellement novateur a été leur expansion à la suite de la crise de 2008, associée à l'irruption d'un nouveau modèle d'affaires fondé sur les plateformes numériques.

Le développement des opérateurs de plateformes de VTC (Uber et Cabify) n'aurait pu se produire sans une impulsion politico-institutionnelle – supranationale et nationale – en faveur de l'économie collaborative, ou de l'économie

des plateformes, qui fait apparaître leur modèle d'affaires comme la seule voie possible de reprise après les dommages économiques, sociaux et politiques causés par la crise économique – et la financiarisation de l'économie³.

Le mode de gouvernance des relations de travail induit par ce modèle d'affaires repose sur une individualisation du travail et la promotion de la collaboration entrepreneuriale (Baylos, 2019). Dans ce contexte, la représentation et la défense des droits des travailleurs et travailleuses sont mises à l'épreuve et s'écartent de leur fonction sociopolitique classique (Baylos, 2012). Ce modèle, imposé autoritairement, se situe dans la continuité des réglementations d'exception des réformes du travail successives qui

1. Professeur de droit du travail et de la Sécurité sociale à l'université de Castilla-La Mancha. Cet article a été traduit de l'espagnol par Arnaud Trenta et Catherine Vincent.

2. Le transport discrétionnaire, contrairement au transport régulier, est celui effectué sans avoir fait l'objet d'un itinéraire, d'un calendrier ou d'un horaire préétablis (art. 64.1. de la loi LOTT, voir *infra*). Il comprend les services de véhicules de transport avec chauffeur, ou VTC.

3. L'économie collaborative offrirait « une importante contribution à l'emploi et à la croissance économique, pour autant qu'elle soit encouragée et se développe d'une manière responsable » (European Commission, 2016:2).

prennent place en Espagne à partir des années 2010⁴. Si la question du statut des chauffeurs de VTC y reste ouverte, l'Espagne est aussi le pays qui a impulsé la décision fondamentale de la Cour de justice de l'Union européenne, aboutissant à définir Uber comme une entreprise de transport, et non d'information.

Régulation foisonnante du secteur des VTC entre 1995 et 2019

Les bases de la régulation du transport public individuel et discrétionnaire de personnes en voiture particulière sont jetées dès 1947⁵. Celles-ci se caractérisent par leur dispersion normative qui résulte du recours excessif à des normes réglementaires visant à satisfaire les besoins successifs du secteur du transport terrestre. Ainsi, selon l'exposé des motifs de la loi 16/1987 – ci-après dénommée LOTT –, un enchevêtrement normatif a été généré « dans lequel le simple fait de déterminer les normes actuelles constituait un vrai problème en soi ».

La LOTT a pour objectif de constituer « un point zéro dans la régulation du transport terrestre », dans le but de rendre accessible un système commun de transport routier au plus grand nombre

possible de territoires, afin de préserver une série de principes constitutionnels parmi lesquels « l'unité du marché sur tout le territoire de l'État »⁶. Pour ce faire, un système suffisamment flexible est conçu pour « que les caractéristiques des différentes communautés autonomes puissent se développer dans le cadre général de la loi »⁷, ainsi que dans le cadre des compétences des municipalités⁸.

Il est particulièrement intéressant de souligner que le système adopté pour soutenir les entreprises du secteur permet aux transporteurs réguliers d'agir également en tant que transporteurs discrétionnaires, et inversement. Cette flexibilité dans l'organisation de la profession a été obtenue du fait de : 1) la mise en relation des autorisations (ou licences) du service régulier avec celles du transport discrétionnaire ; 2) l'absence d'obligation que le véhicule soit la propriété du transporteur ; 3) de nouvelles formes de délégation de services publics à des opérateurs privés à but lucratif et non lucratif⁹.

L'évolution réglementaire du secteur est impressionnante, comme l'indiquent les 18 modifications législatives opérées entre 1995 et 2019 qui précèdent la version actuelle de la LOTT¹⁰, auxquelles il faut ajouter les 15 réformes introduites dans son développement réglementaire,

4. À ce propos, décret-loi 8/2010 (https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-8228) et décret-loi 10/2010 (https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9542) : le premier texte porte sur la réduction des dépenses publiques et le second sur la réforme du marché du travail.
5. Il est intéressant d'analyser les relations établies dans cette réglementation entre la gestion du transport routier de voyageurs dans les centres urbains et le contrôle social et politique (Gómez Puente, 2014).
6. Art. 3, LOTT.
7. Coordination entre l'administration générale de l'État et les communautés autonomes, située dans la conférence nationale des transports, et dont la composition comprend le ministère de l'Équipement et les conseillers de la branche des gouvernements autonomes respectifs (art. 9 et s., LOTT).
8. Dans les termes établis par l'article 5.2 de la LOTT.
9. Pour une explication détaillée de l'évolution de ces modes de gestion, voir Martínez-Alonso Camps (2018).
10. Le *Journal officiel* offre la possibilité de consulter chacune des versions de la LOTT jusqu'à la version en vigueur : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-17803>.

RD 1211/1990 – ci-après dénommé ROTT. Ces travaux législatifs constituent pour le secteur des transports routiers un cadre réglementaire qui différencie les transports publics des transports privés en fonction de certaines caractéristiques. En ce qui concerne l'objet du transport, une distinction est faite entre les marchandises et les voyageurs. Sont considérés comme du transport de voyageurs les déplacements des personnes et de leurs bagages dans des véhicules équipés à cet effet ¹¹. En fonction de l'organisation du service, la législation en vigueur établit une distinction entre les modes de transport routier régulier et discrétionnaire ¹². À la différence du transport régulier qui propose des trajets, des horaires et des tarifs établis préalablement, le transport discrétionnaire permet d'adapter le trajet et l'horaire aux besoins de chaque usager, et de fixer le tarif en conséquence. Les taxis et les sociétés de VTC trouvent leur positionnement légal dans cette dernière modalité.

En ce qui concerne le service de taxi, les communautés autonomes ont compétence en matière de régulation de l'octroi des licences, validation de leur transmission, visa périodique, établissement de tarifs de référence, ainsi que sur les tarifs obligatoires maximum, sur leur révocation ou leur conditionnement, l'établissement d'une prestation de service minimum et les mesures de gestion nécessaires au fonctionnement des services ¹³. Dans le cadre prévu par chaque règlement régional, la loi 7/1985 sur les

bases du régime local – ci-après LBRL – dispose que la municipalité exerce, dans tous les cas, compétence en matière de « circulation, stationnement de véhicules, et mobilité et transport collectif urbain » ¹⁴. En outre, l'article 86.2 de la LBRL réserve aux collectivités locales les « activités ou services essentiels du transport public de voyageurs, conformément aux dispositions de la législation sectorielle applicable ».

Les services fournis par la location de véhicules avec chauffeur disposent d'un régime juridique particulier, inclus dans l'ordonnance FOM/36/2008 du 9 janvier, qui est inscrite dans la deuxième section du chapitre IV du titre V du ROTT. À l'exception des communautés autonomes des îles Canaries et des Baléares, qui sont dotées d'une compétence réglementaire dans ce domaine, celle des autres communautés autonomes se limite à l'octroi de licences et à la fixation de leurs conditions, ce qui implique un cadre juridique assez uniforme sur tout le territoire national. Depuis la modification de la LOTT en 2018, les autorisations de VTC sont de la responsabilité des communautés autonomes.

La LOTT a toujours envisagé un système de licence pour la prestation de services de transport de passagers discrétionnaire dans des voitures particulières ¹⁵. Dans le cas des sociétés de location de voitures avec chauffeur, cette licence (art. 99.4 LOTT) imposait le respect d'une série d'exigences spécifiées au titre V, chapitre IV, section 2 du ROTT

11. Art. 63.1, ROTT.

12. Les définitions du transport routier et régulier de voyageurs apparaissent dans l'article 64 de la LOTT. « Les transports discrétionnaires sont ceux qui sont effectués sans faire l'objet d'un itinéraire, d'un calendrier ou d'un horaire préétabli » (art. 64.1 *in fine*).

13. Art. 148.1.5^a, Constitution espagnole.

14. Art. 25.2.g).

15. « La réalisation des transports publics de voyageurs et de marchandises sera subordonnée à la possession d'une autorisation » (art. 42.1, LOTT et 33.1, ROTT).

(en particulier, l'article 181.1) et dans l'arrêté FOM/36/2008 du 9 janvier relatif à la location de véhicules avec chauffeur (art. 5) ¹⁶. Avant l'arrivée d'Uber et de Cabify dans le secteur, les entreprises de VTC étaient obligées : 1) de disposer d'un local dédié à la location de véhicules ; 2) de posséder un nombre minimal de véhicules, au moins quatre, dédiés à la location avec chauffeur ; et 3) de mettre à disposition au moins deux chauffeurs pour trois véhicules, inscrits à la Sécurité sociale à temps plein.

**Nouveau modèle d'affaires
des plateformes de VTC
et développement des conflits**

L'émergence de nouveaux modèles d'affaires fondés sur les plateformes numériques dans le secteur du transport individuel de personnes durant la décennie 2010 a provoqué une forte agitation dans la vie économique et sociale espagnole. Elle a engendré des interventions législatives qui ont visé, avec plus ou moins de réussite, à encadrer le système de transport individuel et discrétionnaire de personnes avec des voitures particulières. Avant la présentation des modifications réglementaires survenues, il est nécessaire de revenir brièvement sur les deux types d'expériences qui ont affecté le secteur.

La première expérience renvoie à un mode de transport de voyageurs avec des véhicules de tourisme : leurs propriétaires sont, par le biais d'une application, mis en contact avec des voyageurs intéressés par une destination, un itinéraire et des horaires qu'ils fixent unilatéralement. En Espagne, ce type de service a été

développé par BlaBlaCar et Amovens notamment. La principale caractéristique de ces arrangements consiste à réduire les coûts de déplacement en partageant les dépenses entre les voyageurs et le propriétaire du véhicule. Leur absence de but lucratif fait que ces déplacements sont considérés comme des transports privés, bien qu'ils ne répondent pas aux objectifs de l'article 62.3 de la LOTT et que les voyageurs n'appartiennent pas au cercle familial et/ou amical des propriétaires des véhicules.

La seconde expérience fait référence à des services de transport discrétionnaire *via* la location de voitures de transport avec chauffeur où c'est l'utilisateur qui détermine entièrement la destination, l'itinéraire et la durée du trajet. Dans ce cas, l'utilisateur demande, à travers une application, un service de transport en voiture avec chauffeur qui, contrairement aux expériences décrites ci-dessus, a un objectif lucratif. En Espagne, UberPop et Maxi Cabify ont développé ce type de service.

L'interprétation juridique la plus récente ¹⁷, bien que toujours susceptible de recours et de changement, exclut que des services de transport tels que ceux effectués par BlaBlaCar relèvent de la LOTT, dans la mesure où ils ne correspondent pas au transport privé prévu dans cette réglementation et ne peuvent pas non plus être considérés comme un travail d'intermédiation fait par une agence de voyages. Par conséquent, l'analyse se centre dans cet article sur les expériences d'UberPop et de Cabify.

Uber est la première plateforme numérique à opérer en Espagne dans le secteur des VTC à travers son service UberPop :

16. <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-1094>.

17. Décision du tribunal provincial de Madrid du 18 février 2019.

d'abord à Barcelone en avril 2014, puis à Madrid en septembre 2014. Le modèle entrepreneurial et de relations de travail défendu par Uber System Spain provoque dès son lancement une méfiance sensible et un malaise économique et social, l'entreprise étant accusée de pratiquer le *dumping* social et commercial¹⁸.

Ce *dumping* social n'a pas été exempt de polémique sociale, syndicale et politique. En effet, bien que les chauffeurs de taxi aient subi, avec une grande brutalité, une dégradation continue et inégalée de leurs conditions d'emploi et de travail, les chauffeurs de VTC revendiquent dès le départ – et revendiquent encore aujourd'hui –, dans un contexte de chômage massif, leur droit au travail. En d'autres termes, la concurrence ouverte organisée par la plateforme Uber System Spain entre ses chauffeurs s'est étendue à tous les autres travailleurs du secteur.

Côté patronal, ces comportements de *dumping* commercial recèlent des paradoxes dans la mesure où la principale revendication des entreprises du secteur – ne pas entrer dans une concurrence mortifère résidant uniquement dans l'extraction d'une plus-value liée à l'intensification des conditions de travail – est l'une des mesures phares que le patronat espagnol obtient lors de la réforme du marché du travail de 2012 – loi 3/2012 du 6 juillet. Du fait de la préférence donnée à l'accord collectif d'entreprise introduite par la modification de l'article 84 du Statut des travailleurs, les employeurs se voient en réalité octroyer la possibilité de compenser les difficultés économiques de l'entreprise en transférant le coût sur les travailleurs, avec des effets très similaires à

ceux décrits dans le cas qui nous occupe. En définitive, les deux sont des techniques qui alimentent le *dumping* commercial.

Des conflits juridiques surgissent à la suite du développement de cette activité qui amènent les opérateurs de plateformes de VTC à mobiliser plusieurs registres de justification. En premier lieu, Uber et Cabify ont tous deux affirmé que leur offre de service de transport était identique à celle proposée par des connaissances, ce qui les positionnait parmi les transports « amicaux » ou de courtoisie ; les chauffeurs devaient donc être considérés comme des transporteurs privés non soumis à autorisation. La distinction entre les transports privés et les transports publics, conformément à l'article 62.3 de la LOTT, réside toutefois dans la fonction des déplacements effectués : 1) pour satisfaire des intérêts particuliers ; ou 2) en complément d'autres activités principales exercées par les entités commerciales ayant l'intention d'entreprendre une activité économique de VTC. Le deuxième argument mobilisé est celui qui qualifie les chauffeurs opérant pour les plateformes de travailleurs indépendants qui négocient le service directement avec les utilisateurs. Pour cette raison, il a été avancé que le lien juridique entre la plateforme et les chauffeurs n'est pas de nature professionnelle, et qu'en conséquence, elle n'exerce aucun contrôle sur eux. Enfin, Uber et Cabify ont considéré, au plan juridique, qu'ils fournissaient des services relevant de la société de l'information, dont la régulation applicable est la directive 2000/31/CE et la loi 34/2002, dans le but d'être ainsi exemptés des autorisations administratives nécessaires

18. Situation dénoncée par le syndicalisme confédéral en raison de ses effets potentiellement préjudiciables sur les PME en Espagne depuis l'entrée en vigueur des réformes du travail qui se sont succédé depuis l'implantation de cette entreprise : <http://bit.ly/34xJjkl>.

dans le cadre d'une activité de transport individuel et discrétionnaire ¹⁹.

Ces conflits juridiques, à mesure de la résolution des nombreux recours déposés devant différentes juridictions nationales et supranationales, ont modifié en 2013 le cadre réglementaire à travers l'introduction d'une série de régulations spécifiques à l'activité des sociétés de VTC. Sans les aborder toutes, certaines dispositions ont particulièrement suscité des controverses : 1) les autorisations des sociétés de VTC sont accordées pour un véhicule spécifique ²⁰ ; 2) les sociétés de VTC doivent disposer d'au moins sept véhicules ²¹ ; 3) les sociétés de VTC ne sont autorisées à opérer que dans le segment des services de transport contractés par anticipation, sans possibilité de prendre des clients sur la voie publique et dans les stationnements aménagés à cet effet pour les taxis ²² ; 4) les véhicules de plus de dix ans (à partir de leur date d'immatriculation) ne peuvent pas être utilisés pour ce service ²³ ; et 5) une licence sera accordée aux sociétés VTC pour 30 licences de taxis ²⁴.

Effets des changements de régulation à la lumière de la prétendue libéralisation du secteur

Afin de comprendre la situation actuelle des sociétés de VTC – et des opérateurs de plateformes numériques susmentionnés – concernant l'accès aux autorisations, il convient de mentionner les effets de la transposition de la directive 2006/123/CE

relative aux services du marché intérieur ²⁵ dans la loi 25/2009 relative à la liberté d'accès aux activités de services et dans l'adaptation RD 919/2010 du ROTT. La loi 25/2009 a remis en cause la légitimité de la réglementation issue de la LOTT, annulant les exigences légales imposées aux entreprises de VTC décrites dans la première partie de cet article. Cette situation a été renforcée avec l'entrée en vigueur de la loi 20/2013, relative à la garantie de l'unicité du marché. Sur cette base, la décision de la Cour suprême du 12 février 2014 a annulé certaines dispositions réglementaires, parmi lesquelles celles prévues à l'article 181.1 du ROTT concernant : 1) la mise à disposition d'un local dédié à l'activité de location de véhicules ; 2) le nombre minimum de véhicules, pas moins de quatre, dédiés à la location avec chauffeur ; et 3) la mise à disposition d'un minimum de deux chauffeurs pour trois véhicules, inscrits à temps plein à la Sécurité sociale. De plus, la Cour suprême, dans une décision antérieure du 7 février 2014, avait procédé à l'annulation de l'article 5 de l'ordonnance FOM/36/2008, qui obligeait également les entreprises de VTC à la mise à disposition d'un local, à un nombre minimal de quatre véhicules et à l'inscription à la Sécurité sociale d'au moins deux chauffeurs.

Cependant, la loi 9/2013 modifiant la LOTT a rétabli une base légale pour les dispositions de l'article 181.1 du ROTT et l'article 5 de l'ordonnance FOM/36/2008. Les entreprises de VTC créées avant

19. Pour une étude exhaustive, voir Olmedo Peralta (2017:268-271).

20. Art. 110.2, ROTT.

21. Art. 181.2, ROTT.

22. Art. 182.1, ROTT : sont donc sanctionnées les actions consistant à contracter le service alors que le véhicule circule sur la voie publique. De même, c'est une infraction d'attirer les clients en stationnant dans les zones spécialement adaptées aux taxis (art. 141.8, LOTT).

23. Art. 182.1 *in fine*, ROTT.

24. Art. 181.3, ROTT.

25. Connue à l'origine comme la directive Bolkestein.

l'entrée en vigueur de la loi 25/2009, donc celles qui n'opèrent pas *via* une plateforme numérique, devaient alors demander une autorisation auprès de la direction générale des Transports du ministère de l'Équipement, contrairement aux entreprises de VTC créées après cette loi²⁶ qui échappaient à ces obligations. Une des principales conséquences est que les demandes d'autorisation déposées entre 2009 et 2013, refusées au niveau administratif, s'obtiennent aujourd'hui par voie judiciaire. De ce fait, le nombre de licences de VTC tend à augmenter significativement, ce qui modifie la proportion des licences de véhicules avec chauffeur par rapport à celles des taxis.

Le paysage réglementaire postérieur à 2013 a généré une certaine insécurité juridique, liée notamment à l'introduction de critères d'interprétation de la part de la direction générale des Transports du ministère de l'Équipement, et a amené la Commission nationale des marchés et de la concurrence, ainsi que les opérateurs Uber, Unauto et Maxi Mobility Spain (Cabify) à déposer différents recours devant les tribunaux. Ceux-ci se sont particulièrement concentrés autour de l'exigence contenue dans l'article 181.2 du ROTT, qui oblige les entreprises de VTC à se doter, en propriété ou en crédit-bail, d'une flotte composée d'au moins sept véhicules comme condition pour pouvoir opérer dans le secteur. Une telle exigence a été justifiée par le fait d'assurer une meilleure solvabilité à l'entreprise, d'augmenter la sécurité des usagers et d'améliorer les transactions commerciales. À cet égard, la Cour suprême a estimé²⁷, avec les requérants, qu'une telle limitation plaçait les petits entrepreneurs dans une situation désavantageuse et

discriminatoire, et donc qu'elle ne défendait pas suffisamment l'intérêt général.

Concernant la proportion entre les licences de taxi et de VTC, réglementée dans le ROTT, la Cour suprême a rejeté les différents recours et a estimé qu'« une fois admise la justification de préserver un équilibre entre les deux modes de transport urbain afin d'assurer le transport en taxi, la prévision d'une proportionnalité entre le nombre de licences est sans doute appropriée et proportionnée, sans qu'il paraisse facile d'arbitrer en faveur d'une mesure alternative moins restrictive, ni qu'il appartienne à cette Chambre de le faire. » Ce n'est toutefois qu'en juin 2018 que la Cour suprême a confirmé la validité de la règle de proportionnalité entre les autorisations de taxi et de VTC (1/30), ce qui a permis à de nombreuses entreprises de VTC et à des opérateurs de plateformes numériques – Uber et Cabify, principalement – d'acquiescer des milliers de licences par le biais de procédures judiciaires dans les différentes cours supérieures de justice. L'entrée en vigueur de la RD 1057/2015 et de la décision de la Cour suprême du 4 juin 2018 a permis de contenir cette dérive et de faire qu'une ville comme Madrid ait pu maintenir un ratio de un à cinq entre les licences de VTC et celles de taxi, selon les données du ministère de l'Équipement.

**L'arrêt de la CJUE de 2017 :
le principal débouché des conflits
entre acteurs apparus à partir de 2014**

Pour comprendre les conflits existants entre les taxis et les plateformes de VTC, il est nécessaire de préciser un certain nombre de données de contexte (encadré).

26. <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/TRANSPORTEvehiculossVTC.pdf>.

27. Décision de la Cour suprême 921/2018 du 4 juin 2018.

Encadré

Données de contexte sur les opérateurs de plateformes de VTC et les taxis

D'une part, l'activité des opérateurs de plateformes de VTC n'a connu un véritable développement que dans les grandes agglomérations urbaines : sur l'ensemble des autorisations (*i.e.* licences) en vigueur en 2019 pour les taxis et les VTC (79 549), près de la moitié (37 538) ont été délivrées pour Barcelone et Madrid ; seules 12 provinces, en plus des deux précédemment citées, comptent plus de 2 000 autorisations pour l'ensemble du secteur. Les autres provinces, au nombre de 39, présentent des chiffres peu significatifs et sans véritable évolution depuis 2015 ¹. Si Madrid est la ville qui compte le plus grand nombre d'autorisations de VTC, l'usage du transport public collectif y est néanmoins largement prédominant : en 2018, 52,8 % des déplacements y ont été effectués selon ce moyen contre 33 % en voiture particulière et 3,6 % en taxi ou en VTC, selon le ministère de l'Équipement ².

D'autre part, le rapport des autorisations délivrées au niveau national entre les taxis (63 103, 79,32 %) et les VTC (15 799, 20,68 %) ³ respecte la régulation en vigueur du transport individuel et discrétionnaire de passagers qui établit l'octroi d'une licence de VTC pour 30 licences de taxi. Autrement dit, l'une des principales causes de conflit – le non-respect de cette proportion – est strictement limitée aux cas des villes de Barcelone et plus particulièrement de Madrid.

Enfin, en termes de services prestés et de volume d'activité, l'ordonnance de la Cour suprême 11049/2017 a permis de connaître les données (non fractionnées) des services réalisés par les deux principaux opérateurs de plateformes de VTC en Espagne, Maxi Cabify et Uber en 2015, 2016 et 2017. Durant l'année 2017, Maxi Cabify a transporté entre 4,9 et 5,4 millions de passagers, contre 1,5 à 2 millions pour Uber ⁴. Au mois d'août 2019, l'Institut national de la statistique indique qu'à cette date, le transport individuel de passagers a augmenté de 6 % par rapport à 2018 ⁵ ; et sur les 18,1 millions de passagers ainsi transportés durant les huit premiers mois de l'année 2019, 41 % d'entre eux l'ont été par Maxi Cabify et Uber ⁶.

1. https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/webpturi_021219.pdf.

2. <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4210/tv0819.pdf>.

3. https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/webpturi_021219.pdf.

4. Bien qu'inexacte, cette ordonnance est la seule source fiable. Suite au recours déposé par la Fédération étatique des taxis devant la Cour suprême, cette dernière oblige Cabify et Uber à divulguer « les chiffres globaux des services réalisés et des clients/usagers pour les exercices 2015, 2016 et 2017 jusqu'à la date disponible, sans fractionnement ».

5. <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4210/tv0819.pdf>.

6. Il s'agit d'une donnée approximative, car on n'a pas eu accès au nombre de passagers transportés par Uber et Cabify au cours de l'année 2018.

Les conflits entre les chauffeurs de taxi et ceux travaillant pour les plateformes Uber et Cabify se sont développés en plusieurs étapes. Nous n'en retiendrons ici que deux, qui prennent sens du fait d'une unité d'action inhabituelle des travailleurs et employeurs du secteur des taxis. Dans un premier temps, le conflit s'est manifesté au travers de modalités classiques comme les manifestations, les regroupements ou (les mal nommées) grèves de chauffeurs de taxi, la plupart

d'entre eux étant des travailleurs indépendants. Ces mouvements ont été massifs et se sont succédé ces trois dernières années, étant en général de nature pacifique bien que certains actes de violence aient parfois été commis. Dans un second temps, les conflits sont passés par l'action juridique collective des représentants légaux de trois syndicats professionnels de taxis de Barcelone, lesquels ont présenté un mémoire devant l'Inspection du travail et de la Sécurité sociale (ITSS) en octobre 2014 pour dénoncer les infractions d'Uber System Spain à la loi : 1) l'obligation d'affiliation et de cotisation au régime général de la Sécurité sociale pour les chauffeurs ; 2) subsidiairement, l'obligation d'affiliation et de cotisation au régime spécial des travailleurs indépendants. Dans cette procédure, UberPop a été accusé de concurrence déloyale envers les taxis, « sur le marché espagnol des activités d'intermédiation et de transport de voyageurs », en violation des normes régulant l'aménagement des transports terrestres (loi 16/1987 du 30 juillet). Au terme de cette procédure, l'ITSS a conclu que la relation des chauffeurs avec Uber System Spain réunissait tous les traits distinctifs d'une relation de travail, bien qu'aucune infraction ne soit relevée pour absence de déclaration et de cotisation, conformément au critère retenu par la direction générale de l'ITSS et par la Trésorerie générale de la Sécurité sociale ²⁸.

L'application du Critère opérationnel 94/2014 du 5 février 2014 sur l'action

de l'ITSS pour prendre des décisions de nature juridique dans le cadre de la réalisation d'une activité sans disposer d'autorisation ²⁹ justifie que les conflits économique-entrepreneuriaux et du travail, moteurs de l'évolution normative qui progressivement (re)régule ce secteur économique, soient cantonnés au sein de la juridiction du commerce. En effet, selon le critère indiqué, il faudrait, pour pouvoir se prononcer sur la nature juridique du travail réalisé au sein de cette plateforme numérique, que soit établie, au préalable, la fonction économique d'Uber System Spain en tant qu'intermédiaire et/ou fournisseur du service sous-jacent. C'est pourquoi le tribunal de commerce n° 3 de Barcelone a introduit une question préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) où, dans ses grandes lignes, il sollicitait l'interprétation de l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en lien avec l'activité développée par Uber System Spain, afin de déterminer sa nature juridique (société d'information ou prestataire de service de transport), avant un possible comportement de concurrence déloyale (Górriz López, 2015).

L'initiative du tribunal de commerce de Barcelone a donné le coup d'envoi à la première d'une longue et jusqu'à présent inachevée succession de décisions judiciaires qui, sous différents angles, octroient une protection aux chauffeurs, directement ou indirectement prestataires de services pour Uber et/ou Cabify.

28. Pour plus de détails sur les caractéristiques et les fonctions de l'Inspection du travail et de la Sécurité sociale en Espagne : http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Funciones_ITSS/index.html.

29. En l'absence de décision judiciaire reconnaissant l'existence d'une relation de travail, l'Inspection du travail et de la Sécurité sociale ne pourra établir un procès-verbal de liquidation de cotisations de sécurité sociale, critère que l'on peut étendre à l'existence d'une possible relation de travail pour son compte propre : « On ne peut considérer, dans une interprétation globale de l'ordre juridique, qu'une activité prohibée permette l'insertion dans le système de Sécurité sociale. »

L'analyse juridique de l'activité économique d'Uber a mis en évidence, autant dans les conclusions de l'avocat général que dans l'arrêt lui-même, l'étroite relation existante entre ses caractéristiques et la nature du travail. Dans l'affaire en question, déterminer si Uber intervient sur le marché comme une société de l'information et/ou comme prestataire du service sous-jacent a permis de faire la lumière sur la question controversée de la nature juridique du travail des chauffeurs. En effet, quand l'arrêt de la CJUE du 20 décembre 2017 interprète le contenu principal de l'activité de l'entreprise commerciale mentionnée comme relevant d'une prestation de service de transport, et non d'un service d'intermédiation comme le prétend Uber, il indique avec clarté la nature juridique du travail des chauffeurs.

Le service d'intermédiation d'Uber se fonde sur la sélection de chauffeurs non professionnels qui utilisent leur propre véhicule, « ceux à qui cette société fournit une application sans laquelle, d'un côté, ces chauffeurs ne seraient pas en mesure d'offrir des services de transport et, de l'autre, les personnes qui désirent réaliser un déplacement urbain ne pourraient recourir aux services des chauffeurs susmentionnés ³⁰ ».

L'interdépendance entre l'activité de transport urbain et la médiation entre l'offre ³¹ et la demande aboutit à une situation dans laquelle, comme le reconnaît

la Cour elle-même, Uber « exerce une influence décisive sur les conditions et les prestations effectuées par ces chauffeurs » : grâce à l'application informatique, le prix maximum de la course est fixé pour, ensuite, rétribuer les services des chauffeurs ; sont aussi contrôlés par la plateforme l'état des véhicules, la compétence et le comportement des chauffeurs, et elle peut décider de leur déconnexion de manière temporaire ou définitive. C'est pour cela que la CJUE a considéré « que ce service d'intermédiation faisait partie intégrante d'un service global dont l'élément principal est un service de transport ³² », l'amenant à rejeter l'argumentaire de l'entreprise qui la présente comme une société d'information ³³.

Par ailleurs, la qualification de l'activité de la plateforme réalisée à l'occasion de ce cas concret se situe dans la continuité de la jurisprudence de la Cour selon laquelle le concept de service dans le champ des transports « englobe non seulement les services de transport en tant que tels mais aussi tout service lié de manière inhérente au déplacement de personnes ou de marchandises d'un lieu à un autre grâce à un moyen de transport ³⁴ ».

Pour finir, nous soulignons certains passages des conclusions de l'avocat général pour leur clarté d'exposition. « Un service d'une société d'information est un service fourni en échange d'une rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle

30. Considérant n° 39 de l'arrêt CJUE du 20 décembre 2017.

31. Comme le rappelle l'avocat général, il s'agit d'une offre générée par l'entreprise elle-même, c'est-à-dire que l'activité développée autour de l'intermédiation sur le marché, entre usagers et chauffeurs, répond à l'offre propre proposée par Uber sur le marché du transport urbain.

32. Considérant n° 40.

33. De manière précoce, la doctrine espagnole avait déjà anticipé que seul le jugement de la CJUE pourrait qualifier Uber comme une société de transport. Pour une recherche détaillée sur ce thème, voir Calvo Gallego (2017).

34. Voir CJUE, 15 octobre 2015, *Grupo Itevelesa y otros*, n° C-168/14 et l'avis 2/15, accord de libre commerce avec Singapour, 16 mai 2017.

d'un destinataire. Les critères relatifs au caractère rémunéré du service et de la prestation et à la demande individuelle ne paraissent pas soulever de problèmes. En revanche, la situation est différente en ce qui concerne la prestation à distance par voie électronique. » Cette description des éléments principaux du service développé par une société de l'information amène l'avocat général à penser qu'il pourrait s'agir d'un service mixte, et qu'Uber permet « de trouver, à l'aide d'une application pour *smartphones*, un conducteur et de le connecter avec un passager potentiel pour effectuer une prestation de transport urbain à la demande de celui-ci ». C'est-à-dire qu'une partie de ce service se déploie par voie électronique tandis que l'autre, le service de transport, s'opère de manière physique.

Or, l'avocat général croit comprendre que cette distinction entre service offert par voie électronique et avec présence physique n'est absolument pas nécessaire quand le service offert par voie électronique ne contient pas de valeur économique autonome au regard de celui qui, comme dans notre cas, est offert *via* une présence physique. Dit autrement, il ne fait pas sens de distinguer entre le travail d'intermédiation et celui de prestation du service de transport puisque le premier ne rapporte en soi aucun bénéfice économique sans le second. Ce qui, en extrapolant à l'analyse de la qualification juridique de la relation de travail, renforce l'idée, d'une part, du véritable objet social de l'entreprise et, d'autre part, de la relation indissociable qui se noue dans le cas concret entre l'entreprise, le marché (modalité de mise en contact de l'offre et de la demande) et les travailleurs (la capacité des chauffeurs à réaliser ce service de transport sans le cadre entrepreneurial d'Uber).

Le statut d'emploi des chauffeurs de VTC : une question qui reste ouverte

Si l'on se centre sur la nature du travail fourni au sein des entreprises de VTC, plus particulièrement dans celles organisées à partir des plateformes numériques, il convient de noter qu'il existe en Espagne une forte probabilité pour que les tribunaux se prononcent favorablement sur l'existence d'un lien de subordination entre Uber et les chauffeurs de l'application.

L'Inspection du travail a indiqué que l'activité d'Uber s'inscrit dans le domaine du transport public de voyageurs sujet à rémunération, dont l'origine provient du transport effectué et non des indemnités de déplacement ou des dépenses encourues. En outre, l'Inspection du travail affirme que tous les traits du travail salarié se retrouvent dans ladite relation de travail (caractère volontaire, rémunération, dépendance et pour le compte d'autrui) :

- 1) les chauffeurs d'Uber sont préalablement sélectionnés par l'employeur qui s'assure, au terme d'un entretien personnel, que le candidat est à jour concernant certains aspects comme l'assurance du véhicule et le permis de conduire ;
- 2) les itinéraires sont définis par l'entreprise elle-même, car Uber localise les chauffeurs actifs *via* la plateforme et propose au client le chauffeur le plus proche comme possible prestataire de services ;
- 3) un téléphone mobile iPhone est mis à disposition des chauffeurs pour fournir le service qui est contrôlé et évalué par l'entreprise.

En outre, les chauffeurs de la plateforme numérique reçoivent une contrepartie (rémunération) pour le service rendu et non directement par l'utilisateur ou le client. Cette donnée, qui peut paraître insignifiante de prime abord, est en fait

déterminante car les clients paient directement à travers la plateforme Uber la prestation de services fournis par les chauffeurs et ceux-ci reçoivent, par la suite, la partie proportionnelle du tarif établi par la plateforme, une fois déduite la commission prise par l'opérateur.

S'agissant de la dimension de travail « pour le compte d'autrui », c'est l'entreprise elle-même qui assume les risques puisque, malgré les systèmes de notation, c'est Uber ou Cabify qui, en fin de compte, subit les effets d'un mauvais service, et la baisse de rentabilité qui peut en résulter. Quant à l'appropriation des bénéfices, il convient de souligner que, quel que soit le résultat du travail, le chauffeur reçoit une contrepartie économique dont le montant est fixé par la plateforme (même si les tarifs peuvent varier en fonction des horaires et de la demande), contrairement à ce qui se passe dans le domaine du profit commercial.

L'Inspection du travail a également mené des enquêtes concernant l'application Uber qui ont mis en lumière, outre le fait d'avoir identifié des personnes travaillant pour le compte d'autrui, certaines situations telles que : 1) l'entreprise avait un petit nombre de salariés travaillant dans des fonctions supports, dont certains n'étaient pas déclarés ; 2) un travailleur extra-communautaire a fourni ses services sans autorisation de travailler en Espagne ; 3) l'ensemble du processus de sélection des chauffeurs et leurs conditions de travail a été entièrement défini par l'entreprise.

Face à cette situation, la société Uber a décidé de modifier son modèle d'affaires à partir de 2017 en annonçant qu'elle ne travaillerait dorénavant plus qu'avec des chauffeurs professionnels *via* la plateforme UberX. Ce qui oblige les chauffeurs de l'application à être en possession

de la licence de VTC correspondante. UberX a également modifié certains aspects de la politique commerciale, en fixant un tarif minimum de 5 euros et en déterminant le prix final de la prestation en fonction de la durée et de la distance de la course. Les chauffeurs sont, eux, tenus de s'assurer que le véhicule a passé son contrôle technique, doivent fournir un extrait de casier judiciaire vierge, et souscrire au régime des indépendants ou avoir créé une entreprise sous n'importe quelle forme. Cependant, les changements adoptés par UberX laissent ouverte la question de savoir si les chauffeurs sont réellement des travailleurs indépendants ou pour le compte d'autrui.

Conclusion

La réglementation relative à la libéralisation du service de transport individuel et discrétionnaire de passagers dans des voitures de tourisme, loin d'avoir clarifié les relations entre les différentes modalités de ce type de transport, a entraîné une difficulté et une complexité supplémentaire pour le cadre réglementaire existant. De ce fait, la régulation à l'œuvre dans le système juridique espagnol – tant au niveau national, régional que local – empêche toute analyse des besoins de l'ensemble du secteur d'activité. Le décret 4/2019, qui traite des mesures d'urgence dans le transport de voyageurs par le biais de la location de véhicules avec chauffeur, a remis en cause le processus de libéralisation du secteur non seulement dans le cadre national, mais aussi au sein de l'Union européenne.

L'Espagne n'est pas non plus parvenue à une réponse claire concernant le statut d'emploi des chauffeurs de VTC, malgré l'introduction d'un nouveau statut d'emploi en 2007 pour protéger les

« travailleurs indépendants économiquement dépendants » (*trabajador autonomo economicamente dependiente*, TRADE), qui n'a jamais été revendiqué comme tel par les chauffeurs de VTC. Le rôle des syndicats y apparaît de ce point de vue très en retrait alors qu'Uber et Cabify ont de leur côté créé leur propre association de chauffeurs. Les pratiques récemment suivies par ces plateformes de recourir à des entreprises de travail intérimaire avec lesquelles elles maintiennent des relations d'employeur ont eu pour conséquence de pousser le principal syndicat professionnel de taxis en Espagne, qui représente 60 % des chauffeurs de taxi, à saisir l'Inspection du travail et de la Sécurité sociale pour dénoncer un possible comportement de prêt illégal de travailleurs. Ce chef d'accusation est fondé sur le caractère de (faux) employeur intermédiaire qui, en dernière instance, aurait pour fonction de réduire les coûts du travail pour les entreprises concernées. À ce jour, Uber et Cabify poursuivent leur stratégie patronale de réduction des coûts du travail, en niant l'existence d'un travail subordonné.

Achevé de rédiger le 27 janvier 2020.

Sources :

Baylos A. (2012), *¿Para qué sirve un sindicato?*, Madrid, La Catarata.

Baylos A. (2019), « Las relaciones colectivas de trabajo en el cambio de época », *Revista de derecho social*, n° 86, p. 17-38.

Calvo Gallego F.J. (2017), « Uberpop como servicio de la sociedad de la información o

como empresa de transporte: su importancia para y desde el derecho del trabajo », in Rodríguez Piñero-Royo M., Hernández-Bejarano M. (eds.), *Economía colaborativa y trabajo en plataforma: realidades y desafíos*, Albacete, Bomarzo, p. 331-383, <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/79288>.

European Commission (2016), « A European agenda for the collaborative economy », *Commission Staff Working Document*, <http://bit.ly/31DJHOY>, COM (2016) 356 final, Brussels, June 2, 2016.

Gómez Puente M. (2014), « La ordenación histórica del transporte por carretera », in Menéndez García P. (ed.), *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Pamplona, Aranzadi, p. 167-262, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4887453>.

Górriz López C. (2015), « Uber. Transportes de pasajeros y competencia desleal », *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, n° 16, p. 77-98, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5309758>.

Martínez-Alonso Camps J.L. (2018), « La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultados de la Ley de contratos del sector público de 2017; algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local », *La Administración al día*, 1 de febrero de 2018, <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508227>.

Olmedo Peralta E. (2017), « Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de Taxis y VTC: una cuestión de política de la competencia », *Revista de Estudios Europeos*, n° 70, p. 250-283, <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/28426>.