

L'économie collaborative

Réforme des services de taxis et Uber au Luxembourg

Après l'étude Rifkin et l'élargissement de la conscience écologique, la notion d'économie collaborative, plus connue sous le nom de *sharing economy*, a pris de plus en plus d'importance dans notre vie quotidienne. On voit chaque jour une multitude d'initiatives citoyennes ou commerciales qui apparaissent sous forme de sites ou d'applications mobiles permettant de partager presque tout ce dont on dispose ! Pour vous donner un petit aperçu : avec Airbnb, on propose une partie ou l'intégralité d'un logement en location temporaire, la plateforme Fiverr offre un nombre indéterminé de *freelancers* pour presque n'importe quelle tâche recherchée et, enfin, Uber facilite le déplacement de personnes désirant se rendre avec la voiture d'un point A à un point B. Eh bien, dans cet article, l'accent sera mis sur cette dernière entreprise, qui s'infiltre de manière assez inaperçue dans le cadre de la réforme des services de taxis au Grand-Duché.

J'ose affirmer que beaucoup de voyageurs se déplaçant fréquemment ont déjà utilisé l'application Uber quelque part à l'étranger. Je l'avoue, moi aussi... car c'est pratique, rapide et les prix sont assez bon marché ! Mais qui se cache derrière cette plateforme ? Pourquoi son établissement au Luxembourg sera-t-il problématique si le cadre juridique nécessaire qui devra réguler ce genre d'activité n'existe pas encore ?

D'abord, ne nous y trompons pas ! Les tarifs des courses sont exorbitants au Luxembourg et ce n'est pas nécessairement parce que les chauffeurs sont cupides. Comme l'Observatoire de la formation des prix en a fait le constat dans son dernier rapport, la cherté des tarifs s'explique notamment par les salaires élevés et le prix du carburant qui se répercutent sur le tarif final proposé au client¹. Par contre, ce qui est problématique, c'est l'énorme différence de presque 55 % entre l'évolution des coûts incombant à une entreprise de taxis et le prix réel observé sur le marché. C'est exactement à ce niveau qu'il faudra agir et faire converger les deux extrémités afin d'avoir des tarifs durables et supportables.

Que faudra-t-il donc faire contre les tarifs démesurés ?

En général, au sein du marché intérieur, c'est le principe de la liberté des prix qui règne. Les tarifs sont donc proposés selon le jeu de la libre concurrence. Néanmoins, la loi relative à la concurrence autorise des exceptions à ce principe dans des cas précis, comme lors d'un dysfonctionnement conjoncturel ou dans des circonstances exceptionnelles. Dans tous ces cas, des règlements grand-ducaux peuvent suspendre des mesures temporaires contre les hausses ou les baisses de prix excessives².

Jusqu'à la veille de la réforme des services de taxis de 2016, un règlement grand-ducal fixait le plafond des tarifs, mais en pratique, cette mesure s'est montrée inefficace à terme. En effet, ce n'était pas l'idée du

Amir Vesali

La cherté des tarifs s'explique par les salaires élevés et le prix du carburant qui se répercutent sur le tarif final proposé au client.

L'auteur âgé de 24 ans est secrétaire général des Jeunesses socialistes luxembourgeoises et étudiant en droit. Lors des élections législatives de 2018, il était le plus jeune candidat sur la liste du LSAP et s'est classé quatrième dans la circonscription Nord.



Foto von Lexi Anderson via Unsplash

prix maxima en soi qui était irréalizable, mais c'est plutôt une situation juridique floue qui a fait que les prix maxima fixés ne furent pas respectés par les entreprises et sans que des amendes aient pu être prononcées³, comme on peut le lire dans la dernière analyse de l'Observatoire de la formation des prix.

L'introduction de la concurrence dans une certaine branche peut diminuer les tarifs, mais parfois l'effet inverse est également observable si l'intervention du législateur n'est pas appropriée, comme ce fut le cas après la réforme en 2016. Au lieu d'abandonner le principe du prix maxima et de laisser le marché des taxis dicter les prix selon leur volonté, une réaction plus adéquate pourrait être un cadre légal prévoyant une fourchette de prix qui protège à la fois les consommateurs contre les tarifs exagérés, mais aussi les chauffeurs contre des tarifs dérisoires à leur détriment.

Une autre idée qui figure heureusement dans le projet de loi n° 7762 est la suppression de la limitation du nombre de taxis, ce qui ouvrira le marché à la concurrence. On peut espérer qu'avec ce changement, la situation de quasi-monopole de certains grands opérateurs de taxis, longtemps des vrais « protégés », sera impactée de manière durable en faveur des consommateurs par le jeu de la libre concurrence.

La réforme envisagée résout-elle tous les problèmes ?

La réponse à cette question est tout simplement non ! Ce qui est plutôt préoccupant dans ce projet de loi, c'est l'égalesation entre les exploitants de taxis « classiques » et ceux de véhicules de location avec chauffeur, les « VLC » en abrégé. Cette partie de la réforme dépasse clairement le libellé de l'accord de coalition qui prévoyait l'augmentation de la qualité de l'offre des taxis et des VLC par le biais d'une réduction, voire une suppression des zones géographiques, et par la libéralisation de l'offre des licences de taxis zéro émission. Cette libéralisation de l'offre était prévue d'une manière restrictive et portait uniquement sur les « taxis zéro émission ». Cette préoccupation à l'égard de la réforme porte principalement sur la problématique concernant « le statut des plateformes numériques » comme Uber et la « fausse indépendance » ainsi que ses conséquences inhérentes.

Le statut de la plateforme Uber

Avec la réforme actuelle envisagée, le gouvernement ouvre la porte aux plateformes numériques comme Uber, Bolt, Lyft, etc., et les encourage à s'établir au Grand-Duché. Néanmoins, il ne faudra pas oublier que ces plateformes ne jouent en réalité pas le rôle

d'un simple intermédiaire numérique qui fait uniquement de la « mise en relation » entre les contributeurs et les utilisateurs. La réponse à la question sur la nature d'une telle plateforme a été en partie donnée par l'arrêt *Uber Spain*⁴, qui considère cette société comme prestataire de « services dans le domaine des transports » et pas une simple plateforme de mise en relation.

La Cour de justice de l'Union européenne justifie sa décision en se basant sur certaines caractéristiques de fonctionnement d'Uber, notamment son influence décisive sur les conditions de la prestation des chauffeurs par le biais de prix de la course fixés unilatéralement, la collecte des rémunérations des chauffeurs pour leurs prestations auprès du client avant de leur en reverser une partie et la désactivation temporaire, voire définitive du conducteur. En fin de compte, Uber n'est pas une agence d'intérim de chauffeurs indépendants qui sont à la recherche de clients !

Le statut des « collaborateurs » d'Uber et la fausse indépendance

Dans le contexte de l'apparition de formes de travail atypiques comme le *crowdworking* ou le *work on demand* et le travail sur les plateformes, la frontière entre les notions traditionnelles du système binaire du droit du travail entre salarié et travailleur indépendant est progressivement démantelée. Cette distinction classique n'est plus le reflet fidèle de la réalité économique et sociale du travail⁵. A cette occasion, la Commission européenne rappelle que la réglementation de la problématique des personnes ayant volontairement ou involontairement le statut de travailleur indépendant afin de contourner la législation nationale sera principalement de la compétence et la tâche des Etats membres.

D'une façon générale, trois voies s'offrent au législateur face à cette évolution. La première approche est celle de l'action, à travers le renforcement du droit commun en vigueur, en étendant leurs champs d'application aux plateformes numériques pour faire face aux défis actuels et futurs. Le gouvernement et la majorité parlementaire peuvent aussi opter pour la deuxième voie, qui introduira un régime juridique *sui generis*, sur mesure, pour les plateformes numériques et les nouveaux types d'emploi. Une telle catégorie intermédiaire existe dans certains pays européens comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne⁶. Or, dans une œuvre doctrinale d'un éminent juriste luxembourgeois, l'auteur indique que le gouvernement luxembourgeois était en principe hostile à cette voie qui essaie de créer un troisième statut entre celui du salarié et du travailleur indépendant⁷. Enfin, l'inaction totale de la

part du législateur serait la troisième voie, qui peut être considérée comme une sorte « d'irresponsabilité organisée⁸ », où le législateur et l'exécutif se montreraient incapables de réguler les plateformes numériques et les nouvelles formes de relations du travail inhérentes à cet essor digital.

Dans une réponse à une question parlementaire du député Marc Baum (Déi Lénk) dans ce contexte, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie, Dan Kersch (LSAP), assure qu'afin de lutter contre toute forme d'abus et en vue d'assurer la protection des salariés au Luxembourg, la législation nationale sera adaptée afin de mieux répondre aux réalités actuelles du marché du travail⁹. Alors que pour le ministre Kersch, il est clair que « le gouvernement est contre toute forme de fausse indépendance¹⁰ », le projet de loi proposé par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics, François Bausch, se contente de l'argument que les formalités incombant aux exploitants de taxis et de VLC qui exigent une autorisation d'établissement et l'affiliation à la sécurité sociale sera suffisant pour limiter le risque du non-respect des conditions du droit de travail et de la protection sociale, comme indiqué dans l'exposé des motifs du dit projet de loi.

Ajoutant à cela que, dans certains cas, le fait d'être un indépendant ne met pas le concerné à l'abri de la précarité. Dans le *Panorama social 2020*, la Chambre des salariés constate que le taux de risque de pauvreté des indépendants au Luxembourg se situe à 25,2 %, ce qui est un chiffre alarmant pour le Grand-Duché à l'échelle européenne. Il faudra justement éviter la précarisation supplémentaire du travail, et avec l'établissement de telles plateformes sans un régime juridique à la hauteur de la révolution numérique qui englobera les plateformes collaboratives numériques, on saboterait volontairement notre système social.

Un chauffeur Uber est-il tout simplement un indépendant ?

L'élément-clé qui apporte une réponse à la question sur le statut des conducteurs d'Uber, les soi-disant « collaborateurs », est le lien de subordination. Pour définir un contrat de travail, la relation de travail exige l'échange d'une prestation de travail contre une rémunération. Or, entre, d'un côté, la prestation et, de l'autre, la rémunération, la « subordination » est le point de pivot qui sert de critère pour apprécier la nature de cette relation. La définition assez désuète du « lien de subordination » présuppose une situation de dépendance du travail placé sous l'autorité de celui ou celle pour lequel/laquelle la personne effectue une tâche et qui contrôlera ultérieurement aussi son accomplissement ainsi que le résultat de

La frontière entre les notions traditionnelles du système binaire du droit du travail entre salarié et travailleur indépendant est progressivement démantelée.

la prestation. Cette définition ne reflète que trois éléments de la notion à multiples facettes de la subordination, notamment le pouvoir de direction, le pouvoir de contrôle et le pouvoir disciplinaire. Sans même entrer dans les détails, le mode de fonctionnement de l'application Uber permet d'identifier suffisamment d'indices pour démontrer que ce lien de subordination entre la plateforme et les chauffeurs existe.

Le pouvoir de direction et l'indépendance organisationnelle d'un employeur lui permettent de choisir librement ses collaborateurs et de prendre toute mesure intéressant le marché. La plateforme Uber peut librement accepter ou refuser les chauffeurs intéressés. Elle peut aussi attribuer librement des clients aux chauffeurs, à un tarif qu'elle détermine toute seule au préalable. De plus, la plateforme dispose d'un pouvoir de contrôle sur ces chauffeurs, qui se manifeste de deux manières différentes : premièrement, la plateforme utilise la géolocalisation du portable du chauffeur afin de suivre le trajet de la course ; deuxièmement, après la fin de la course, elle exerce conjointement avec l'utilisateur final ce pouvoir de contrôle qui permet d'apprécier la performance de la prestation au moyen d'un *rating*.

En outre, le pouvoir le plus essentiel est celui qui a une nature sanctionnelle et disciplinaire. Dans le cas de la plateforme Uber, celle-ci conserve le droit de mettre fin à la mission et même d'annuler le profil de la personne en cas de résultats négatifs ou de non-respect des règles de la mission. Malgré le fait que le chauffeur qui utilise la plateforme a accès à une clientèle potentiellement plus vaste, ceci constitue un facteur d'instabilité supplémentaire. Dès que l'opérateur de la plateforme décide de désactiver le profil du conducteur, celui-ci se retrouvera sans aucun revenu et sans aucune protection.

Une évolution récente de la jurisprudence française que le législateur luxembourgeois semble totalement ignorer est un arrêt phare de la Cour de cassation, qui reprend les mêmes arguments cités ci-dessus et déduit de l'ensemble de ces éléments l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements et que, dès lors, le statut de travailleur indépendant du chauffeur est fictif¹¹. C'est dans l'intérêt du pays et pour garantir la paix sociale qu'il faudra régler la question du statut des travailleurs des plateformes, car dans le cas d'inaction de la part du législateur, le seul moyen d'action pour les chauffeurs sera la requalification judiciaire. Ce remède judiciaire n'est pas un moyen ultime pour les chauffeurs, car il ne permet pas une

protection générale des chauffeurs et conduit à l'insécurité juridique.

Reste à savoir pourquoi la réforme des taxis ne serait pas accompagnée par des réformes simultanées du Code du travail et de celui de la sécurité sociale. Les responsables politiques peuvent très bien s'engager à créer des mécanismes pour responsabiliser les plateformes numériques qui envisagent de s'établir au Luxembourg. De tels mécanismes devront surtout garantir aux collaborateurs de plateformes une certaine stabilité de l'emploi, donner des garanties concernant la durée de travail hebdomadaire maximale, offrir un revenu décent, tout comme prévoir l'organisation de dialogue social et même un droit de recours contre les décisions de la plateforme.

Mes remarques finales se limitent à un appel lancé aux décideurs politiques pour assumer leurs responsabilités et discuter des conséquences profondes d'une telle réforme, qui devrait entrer en vigueur déjà le 1er janvier 2022. Il importe de rationaliser les tarifs des courses, mais pas à n'importe quel prix non plus. La société Uber a montré dans les différents pays dans lesquels elle s'est établie qu'elle préfère une stratégie conflictuelle et des batailles juridiques à la recherche de consensus social. ♦

- 1 Rapport de l'Observatoire de la formation des prix, *Analyse de l'évolution des prix des courses de taxis au Luxembourg*, 2019, p. 26.
- 2 Art. 2 (3) de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence.
- 3 Rapport de l'Observatoire de la formation des prix, *op. cit.*, p. 3.
- 4 Arrêt de la Cour du 20 décembre 2017 : <https://tinyurl.com/10gdhn8m>
- 5 Livre vert, *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle* : <https://tinyurl.com/rzu35p1j>
- 6 Luca RATTI, « Les deux faces du travail sur plateformes numériques : crowdwork et work on-demand », dans *Revue pratique de droit social*, n° 6, avril 2020.
- 7 Aux origines du droit du travail luxembourgeois, Jean-Luc Putz.
- 8 Hugh COLLINS, « A Review of The Concept of The Employer by Dr Jeremias Prassl », dans *Labour Law*, 10 novembre 2015.
- 9 Réponse à la question parlementaire n° 294 du 31 janvier 2019 de Marc Baum.
- 10 <https://tinyurl.com/1tg0ywb5>
- 11 Arrêt n° 374 du 4 mars 2020 : <https://tinyurl.com/3rwtpk9>

Les responsables politiques peuvent très bien s'engager à créer des mécanismes pour responsabiliser les plateformes numériques.
