

Brésil

Le rôle clé du pouvoir judiciaire dans la régulation des plateformes de VTC

Rodrigo CARELLI et Gustavo SEFERIAN¹

L'objet de ce texte est de fournir une lecture critique du processus de régulation des opérateurs de plateformes de voitures de transport avec chauffeur (VTC) au Brésil. Il met l'accent, d'une part, sur la participation du pouvoir judiciaire dans sa mise en œuvre, et d'autre part sur la tension normative et la dialectique temporelle entre la régulation générale, de portée nationale, et celle, particulière, qui se joue au niveau des municipalités.

Compte tenu de la dimension continentale du pays et de la pluralité des expériences en matière de régulation des VTC, il est nécessaire de préciser les limites de notre analyse. En premier lieu, nous avons pris l'exemple du processus social et juridique qui s'est déroulé dans la ville de Rio de Janeiro, première localité où un service de VTC a été mis en place au Brésil. Des expériences dans d'autres grandes villes du pays sont

aussi mises en lumière dans le texte, parce qu'elles permettent d'exprimer, de façon symptomatique, les tendances réglementaires observées. São Paulo, par exemple, qui détient le record mondial du nombre de courses quotidiennes effectuées par Uber², a suivi la même logique que celle décrite ici pour la ville de Rio de Janeiro à quelques détails près.

Après un bref historique de la mise en œuvre du service dans la ville de Rio, nous analysons les stratégies des différents acteurs sociaux dans la mobilisation des moyens de régulation de l'activité, et dans la manière dont les réglementations nationales et municipales ont été modulées par le pouvoir judiciaire. Enfin, nous exposons les principales caractéristiques de la régulation en matière de protection des chauffeurs, des usagers et de l'ensemble des données relatives

1. Rodrigo Carelli est professeur de droit (HDR) à l'Université fédérale de Rio de Janeiro – UFRJ et procureur du Travail. Gustavo Seferian Scheffer Machado est professeur de droit (HDR) à l'Université fédérale du Minas Gerais (FD-UFMG), chercheur au GPTC-USP, membre du RENAPEDTS et de l'Institut de recherche sur les droits et les mouvements sociaux (IPDMS).

2. P. Higa, « São Paulo é a cidade com mais corridas de Uber no mundo », *Tecnoblog*, <https://tecnoblog.net/221092/sao-paulo-cidade-mais-corridas-uber-no-mundo/>. Le Brésil est le deuxième marché d'Uber dans le monde. Voir C. Oliveira, K. Salomão, « Os números secretos da Uber: US\$ 1 bi no Brasil, US\$ 11 bi no mundo », *Exame*, 11 de Abril de 2019, <http://bit.ly/33ocjep>.

à l'organisation du travail par les plateformes de VTC.

L'entrée d'Uber dans un contexte de dysfonctionnement du secteur des taxis

Au Brésil, le transport individuel de personnes, considéré comme un service public, a toujours été réglementé au travers de permis délivrés par les administrations municipales. La législation locale réglemente les conditions d'exercice de l'activité, son contrôle, la résiliation du permis, les droits des usagers. Elle définit aussi la politique tarifaire et prévoit

l'obligation de maintenir un service adéquat, comme prévu dans la Constitution brésilienne³. Par conséquent, chaque municipalité a sa propre loi régissant le service, dont les taxis ont le monopole exclusif (encadré 1). Les chauffeurs sont considérés comme des travailleurs indépendants. S'ils ne sont pas protégés par le droit du travail, ils ont obligation de verser des cotisations à la Sécurité sociale.

Le service de taxi a toujours posé de sérieux problèmes. L'un d'entre eux est qu'un petit nombre de personnes et/ou de sociétés détient une partie importante des licences⁴, imposant des forfaits journaliers exorbitants aux chauffeurs dits

Encadré 1

La régulation des transports urbains au Brésil

La profession de chauffeur de taxi est réglementée par la loi n° 12.468/2011, qui dispose que le transport public individuel de passagers payant ne peut être effectué que par des chauffeurs de taxi. Les transports urbains sont régis par la loi sur la mobilité nationale (loi n° 12.587/2012) qui, au moment de l'arrivée sur le marché des opérateurs de plateformes de transport, prévoit la fourniture d'une part de transports publics individuels, assurés exclusivement par des chauffeurs de taxi dans des véhicules de location, et d'autre part de transports motorisés privés, pour des déplacements individuels en véhicules privés. Les taxis ont donc le monopole en matière de location de transport individuel, et les VTC ne sont pas réglementés au moment de l'entrée des plateformes sur le marché brésilien. Cette loi attribue aux municipalités la compétence pour réglementer les services de transport urbain (art. 18). La loi n° 13.640/2018 réglemente le secteur des VTC, qui est défini comme une activité de « transport individuel privé rémunéré de voyageurs : service de transport de voyageurs rémunéré, non ouvert au public, pour l'exécution de déplacements individualisés ou partagés demandés exclusivement par des usagers préalablement enregistrés dans des applications ou autres plateformes de communication en réseau » (art. 4, X, loi nationale sur la mobilité urbaine). La réglementation de ce service, conformément à l'article 11-A de cette loi, relève aussi de la compétence des municipalités, indiquant des lignes directrices telles que le recouvrement des taxes, l'exigence d'une assurance privée pour les passagers et les tiers et un certificat de casier judiciaire vierge.

3. Art. 175, Constitution de la République fédérale du Brésil.

4. G. Bergamo, « O que pensam os taxistas paulistanos », *Veja São Paulo*, 1 de Junho de 2017, <https://vejasp.abril.com.br/cidades/taxistas-sao-paulo-perfil/>.

« auxiliaires »⁵. Pour pouvoir payer ces forfaits aux propriétaires des permis, tout en continuant à assumer les coûts liés à leur véhicule, les chauffeurs auxiliaires doivent travailler environ 14 heures par jour, y compris les fins de semaine (non soumises au forfait journalier, et donc plus rémunératrices pour eux). Cette exploitation provoque à partir de 1999 le mouvement des chauffeurs de taxi appelé « Diárias nunca mais » (« forfait journalier plus jamais »), qui vise l'octroi par la mairie de permis aux chauffeurs auxiliaires, sans qu'ils aient à payer de redevance aux permissionnaires⁶. Le mouvement organise plusieurs manifestations dans les rues de la ville de Rio et parvient à impliquer des politiciens locaux dans la discussion, obtenant la distribution de quelques licences à ses membres en 2006, sans toutefois parvenir à résoudre le problème de l'exploitation de ceux qui n'en ont pas⁷.

Au moment de l'entrée des plateformes de VTC à Rio de Janeiro, il y a environ 33 000 taxis et 54 000 chauffeurs de taxi⁸. Le plan directeur de la ville de Rio de Janeiro prévoit, depuis 2011, une réduction du nombre de taxis à hauteur d'un pour 700 habitants, soit la même proportion qu'à New

York, pour essayer de réduire les embouteillages qui entravent en permanence la circulation dans la ville en journée⁹. Or à Rio de Janeiro, ce ratio est d'un pour 190 habitants, soit presque trois fois plus que prévu¹⁰.

La plateforme de VTC pionnière au Brésil est Uber, qui commence ses activités à Rio de Janeiro en juin 2014, pendant la Coupe du Monde de football¹¹. Cette intrusion suscite une forte réaction des chauffeurs de taxi à partir de 2015, qui manifestent à plusieurs reprises et accusent l'entreprise de concurrence déloyale¹². Les chauffeurs de taxi, depuis l'entrée des VTC, ne cessent de s'organiser, menant des actions collectives locales dans toutes les grandes villes brésiliennes et agissant en collaboration avec les maires, conseillers municipaux, députés fédéraux et sénateurs. Historiquement, les chauffeurs de taxi ont toujours pesé au sein de l'administration municipale. Le département des transports de la mairie de Rio de Janeiro réagit donc en imposant des amendes aux chauffeurs Uber, en saisissant des véhicules, allant jusqu'à les déférer à la police pour délit présumé d'exercice illégal de la profession¹³. Plusieurs cas de violence entre chauffeurs de taxi et chauffeurs Uber sont signalés¹⁴.

5. A. Mergulhão, « Grupos de 15 empresas de aluguel de táxis fatura R\$ 6,7 milhões por mês com diárias », *Extra*, 14 de Agosto de 2015, <https://glo.bo/2XJxJkM>.
6. P. Rebello, « Motoristas-auxiliares podem ter licença definitiva como taxistas », *Extra*, 20 de Julho de 2012, <https://glo.bo/2QR1nmG>.
7. « Vc repórter: Diárias Nunca Mais faz manifestação no RJ », *Terra*, 15 de Abril de 2010, <http://bit.ly/38BSDaG>.
8. M. Martín, « Guerra entre Uber e táxis avança no Rio de Janeiro », *El País*, 8 de Julho de 2016, https://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/07/politica/1467906488_781897.html.
9. Art. 218, Lei Complementar n° 11, 1 de Fevereiro de 2011, http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4600307/4117400/lei_compl_111.pdf.
10. C. Rangel, « SP tem um táxi para cada 285 habitantes, Rio de Janeiro um para cada 190 habitantes », *Folha do motorista*, <http://bit.ly/2KRVUrT>.
11. « Fatos e dados sobre a Uber », Uber, 10 de Maio de 2019, <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber/>.
12. « Taxistas param trânsito no RJ em protesto contra Uber e serviço contra-ataca », *Canaltech*, 24 de Julho de 2015, <http://bit.ly/2OlyeHH>.
13. « Motorista do Uber que teve carro rebocado no Rio se diz "perseguido" », *G1*, 29 de Julho de 2015, <https://glo.bo/2rk6CAF>.
14. « Taxistas x Uber: motoristas vão parar em delegacia após disputa por cliente no centro do Rio », *R7*, 6 de Agosto de 2015, <http://bit.ly/33ml33b>.

Cabify, société espagnole qui fournit également des services de VTC, commence ses activités au Brésil en 2016¹⁵. En juin 2017¹⁶, elle acquiert Easy Taxi, dont l'application met deux ans à être intégrée à celle de Cabify¹⁷. En 2017, 99 Taxi, application d'appel de taxis, change son nom en « 99 » et commence à utiliser des voitures particulières dans son nouveau service, appelé 99 Pop¹⁸. Cette société est rachetée par la société chinoise de VTC Didi Chuxing¹⁹ qui, elle-même, détient environ 15 % du capital d'Uber²⁰. C'est le principal rival d'Uber au Brésil.

Actuellement, trois sociétés de VTC s'affrontent sur le marché brésilien : Cabify et 99, qui sont à la fois des entreprises de VTC et d'application d'appels de taxi, et Uber, qui est exclusivement une entreprise de VTC. À la fin du premier semestre 2018, on estime le nombre de chauffeurs accrédités à Rio de Janeiro à 150 000²¹.

Le rôle prépondérant des pouvoirs judiciaire et législatif sous forte pression des plateformes de VTC

La réglementation de l'activité des plateformes de VTC au Brésil implique

plusieurs acteurs à différents niveaux : les maires et les conseils municipaux, le Congrès national, les tribunaux des États et la Cour suprême (Supremo Tribunal Federal) (encadré 2). Les opérateurs de plateformes de VTC et les associations de chauffeurs de taxi, sujets de cette réglementation, en sont aussi des acteurs à leur manière. Mais alors qu'il existe quelques associations de chauffeurs de VTC, elles n'ont engagé aucun mouvement significatif en vue de peser sur la réglementation des services. Les mobilisations des chauffeurs de VTC sont en effet encore embryonnaires, bien que, à petite échelle, des manifestations collectives aient eu lieu. Ainsi, la grève internationale du 8 mai 2019, déclenchée par Ride Share Drivers United, une association de défense des chauffeurs de VTC partout dans le monde, conduit à l'adhésion, au Brésil, de travailleurs liés à d'autres plateformes de VTC qu'Uber²². Il n'y a pas eu d'estimation du nombre de chauffeurs ayant participé à la grève, mais, selon la presse, ce mouvement n'a pas affecté l'activité habituelle de l'entreprise, ce qui indique une faible participation des travailleurs²³, ou encore le bon fonctionnement de la politique de « *surge pricing* », selon laquelle les tarifs des courses

15. « Cabify chegará ao Brasil em maio para concorrer com o Uber », *Canaltech*, 18 de Abril de 2016, <http://bit.ly/2KQfS6q>.
16. G. Kojikovski, « Cabify se une à Easy contra 99 e Uber », *Exame*, 21 de Junho de 2017, <https://exame.abril.com.br/negocios/cabify-se-une-a-easy-contra-99-e-uber/>.
17. C. Cauti, « Cabify vai incorporar EasyTaxi, aplicativo deixará de existir », *Suno*, 26 de Junho de 2019, <https://www.sunoresearch.com.br/noticias/cabify-incorporar-easy-taxi-aplicativo/>.
18. R. Manzoni Jr., R. Loureiro, « Uma startup bilionária », *Istoé Dinheiro*, 5 de Janeiro de 2018, <http://bit.ly/2OJd3FC>.
19. G. Kojikovski, *op. cit.*
20. J. Russell, « Uber has already made billions from its exits in China, Russia and Southeast Asia », *Techcrunch*, 12 de Abril de 2019, <https://techcrunch.com/2019/04/11/uber-global-exits-billions/>.
21. L.E. Magalhães, « Rio tem cerca de 150 mil motoristas credenciados por aplicativos », *O Globo*, 12 de Abril de 2018, <https://glo.bo/2Dj05Zy>.
22. G. Fontana, « Motoristas de aplicativos Uber e 99 fazem greve por lucros maiores », *G1*, 8 de Maio de 2019, <https://glo.bo/2OhpKsa>.
23. N. Bertão, « Motoristas do Uber seguem vida normal em dia de greve », *Valor Econômico*, 8 de Maio de 2019, <https://glo.bo/2qA3BfJ>.

augmentent dès que les chauffeurs sont plus rares. Parmi les rares villes qui ont pu estimer le nombre de chauffeurs ayant participé à la grève, nous pouvons citer São Paulo : 130 chauffeurs ²⁴ y ont manifesté (un des *leaders* du mouvement tablait sur une participation de 1 500 chauffeurs à la manifestation ²⁵). Ces initiatives auto-organisées n'ont pas encore de répercussions sur le cadre réglementaire de l'activité, contrairement aux actions des plateformes de VTC, qui ont été extrêmement fructueuses en la matière.

À Rio de Janeiro, le pouvoir municipal se heurte au pouvoir judiciaire

Lorsqu'Uber entre en activité à Rio, les chauffeurs de taxi et leurs associations font pression sur la mairie et le conseil municipal pour essayer d'empêcher la poursuite de ses activités. En août 2015,

la mairie publie un décret prévoyant une amende et la saisie du véhicule de ceux qui seraient pris en flagrant délit d'exercer « l'activité de transport de passagers sans autorisation préalable du gouvernement municipal » ²⁶.

Le tribunal de l'État de Rio de Janeiro rend une injonction dans le cadre d'une action intentée par un chauffeur de VTC pour empêcher le gouvernement municipal d'édicter des actes restreignant ou entravant son activité. Les motifs invoqués par le tribunal sont les suivants : le service de taxi est « coûteux » et « inefficace » ; « la réglementation de l'État n'a jamais relevé le consommateur de ses obligations en cas d'infraction ou de mauvaise conduite », et elle est peu efficace pour empêcher « des véhicules dans un état extrêmement mauvais » de circuler, ou pour faire face à des frais abusifs de la

Encadré 2

L'organisation administrative au Brésil

Le Brésil est un État fédéral composé de municipalités, d'États et de l'Union fédérale. La répartition des compétences entre ces trois niveaux est prévue par la Constitution fédérale. Les municipalités ont compétence pour légiférer sur les « questions d'intérêt local » et « compléter le cas échéant la législation fédérale et étatique » (art. 30) ; il appartient à l'Union de légiférer sur les transports (art. 22, XI).

Le pouvoir judiciaire au Brésil est réparti entre des branches spécialisées (justice du travail, justice électorale et justice militaire) et non spécialisées, qui sont divisées en justice d'État et justice fédérale. Chaque branche se divise en deux niveaux : la première instance (tribunal) et la deuxième (Cour). Le Supremo Tribunal Federal (Cour suprême) est l'organe suprême du pouvoir judiciaire : il est compétent pour juger en dernier ressort les questions constitutionnelles.

24. D'autres sources signalent que la manifestation comptait 200 personnes : F. Moda, M.A.G. de Oliveira, « Uber: assim começam as greves do futuro », *Outras Palavras*, 23 de Maio de 2019, <https://outraspalavras.net/direitosouprivilegios/uber-assim-comecam-as-greves-do-futuro/>.

25. R. Arbulu, « Devido à greve global de motoristas, preços da Uber sobem em SP e RJ », *Canaltech*, 8 de Maio de 2019, <http://bit.ly/2Oiry3Z>.

26. Prefeitura do Rio de Janeiro, Decreto n° 40.518 de 12 de Agosto de 2015, http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/49884Dec%2040518_2015.pdf.

part des chauffeurs. À l'inverse, toujours d'après le tribunal, les « développements technologiques » protègent davantage les consommateurs que ne le font les organismes publics, grâce au système d'évaluation, et l'établissement de tarifs fixes est désuet, parce que le consommateur est informé à l'avance de la valeur de la course *via* l'application. Le juge déclare alors que la limitation du nombre de véhicules serait une mesure « inappropriée » et « inutile » pour éviter la congestion urbaine, car des péages ou des restrictions de la circulation pourraient être créés (Rached, Helfer de Farias, 2017).

En septembre 2015, le conseil municipal adopte une loi diamétralement opposée à cette décision judiciaire. Il y déclare expressément que les chauffeurs de taxi ont l'exclusivité de l'exécution d'un contrat de transport individuel de personnes rémunéré à tarification déterminée par un taximètre physique, virtuel ou non, ainsi qu'une table taximétrique exclusivement utilisée dans des lieux touristiques de la ville et toujours selon l'appréciation du client ²⁷.

Une action en invalidation de cette loi est déposée par le patronat, *via* la Confédération nationale des services (CNS), mais la demande est rejetée ²⁸. Pour contourner cette décision défavorable, Uber intente un nouveau procès, et la justice de Rio de Janeiro décide de suspendre la loi. Les arguments du juge sont fondamentalement les mêmes que ceux employés lors de la décision judiciaire

précédente. Il ajoute qu'il estime « regrettable » que les pouvoirs exécutif et législatif aient cédé aux « pressions de groupes particulièrement avantagés par la restriction injustifiée du marché », car aucune impraticabilité technique ou économique ne justifierait l'exclusivité de la prestation du service par les taxis (Rached, Helfer de Farias, 2017).

Le pouvoir législatif de la ville de Rio de Janeiro s'est heurté au pouvoir judiciaire, ce qui crée un « front parlementaire » pour adopter une nouvelle loi en novembre 2016, renouvelant l'interdiction du transport payant de passagers en voiture particulière ²⁹. Toutefois, elle est suspendue quelques heures après sa publication par les tribunaux de l'État de Rio de Janeiro, qui déclarent que le service ne peut être réglementé qu'au niveau national ³⁰.

L'exécutif municipal lance en mai 2017 une application pour appeler les taxis, à la manière de celles utilisées par Uber et d'autres : elle permet aux utilisateurs du service d'évaluer les chauffeurs et d'obtenir des réductions, de sorte que les prix des taxis soient compétitifs par rapport aux plateformes de VTC ³¹. Les applications de services de taxi, comme 99 Taxi (2012) et Easy Taxi (2011) existent pourtant déjà depuis plusieurs années.

Dans d'autres villes du Brésil, des lois similaires empêchant ou restreignant l'activité des plateformes de VTC sont adoptées : dans certains cas, ces dernières parviennent à faire annuler les lois

27. Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, Lei complementar n° 159 de 29 de Setembro de 2015, <http://bit.ly/2OmL5Ax>.

28. *Idem*.

29. Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, Lei n° 6.106 de 25 de Novembro de 2016, http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/53134Lei%206106_2016.pdf.

30. « Nova liminar garante operação do Uber no RJ após Paes sancionar lei », *ITMídia*, 29 de Novembro de 2016, <http://bit.ly/2OIFRhj>.

31. « Prefeitura do Rio lança aplicativo para táxis na cidade », *G1*, 29 de Maio de 2017, <https://glo.bo/2pNCCN6>.

par les tribunaux d'État. Une tendance commune à tous, cependant, est que les différends sont portés devant les tribunaux, en vue de parvenir à une décision judiciaire qui garantira l'activité de ces entreprises, dans un cadre réglementaire qui leur est favorable.

Le Congrès national légifère sous la pression des plateformes de VTC

En avril 2017, un projet de loi restreignant le service des VTC est approuvé par la Chambre des députés et parvient au Sénat³² : il désigne les VTC comme des prestataires de services publics, impose une autorisation préalable pour les véhicules et leur étend certaines obligations imposées aux taxis (immatriculation dans la municipalité où ils exercent, limitation du nombre de véhicules, etc.). Ce projet est le résultat de l'intense mouvement des chauffeurs de taxi pour essayer de prévenir ou d'entraver le développement de l'activité des VTC et il est grandement craint par les plateformes, en raison du nombre de restrictions initialement prévues (encadré 3).

En septembre 2017, le magistrat de la Cour suprême Barroso, jugeant un recours du conseil municipal de São Paulo contre une décision de la Cour de justice de l'État de São Paulo qui avait annulé en octobre 2016 l'interdiction des plateformes de VTC dans la ville, propose que le caractère de « répercussion générale » s'applique à la décision à prendre par la Cour suprême. Cela signifie que

la question serait alors tranchée définitivement, non seulement pour le cas d'espèce, mais aussi que personne, y compris d'autres juges, ne pourraient s'y opposer. Le caractère de « répercussion générale » de cette décision est adopté par la Cour suprême le mois suivant³³.

Au cours du même mois, les plateformes de VTC font campagne en annonçant que les « applications de mobilité sont menacées ». Elles demandent aux utilisateurs de leurs services d'imprimer le document mis à disposition sur leurs sites web, de le signer et de le remettre aux chauffeurs pour que ceux-ci les envoient à l'entreprise pour laquelle ils travaillent³⁴. Puis elles présentent aux sénateurs une pétition comportant 800 000 signatures contre le projet de loi, qu'ils ont recueillies au cours de cette campagne, par l'envoi de messages aux chauffeurs et aux usagers³⁵. Ainsi, l'affrontement politique entre les chauffeurs de taxi et les plateformes, qui ont conquis les usagers et les chauffeurs dans leur campagne contre le projet de loi initial, atteint son paroxysme.

Dara Khosrowshahi, P-DG d'Uber, considère les enjeux suffisamment sérieux pour se rendre au Brésil, où il rencontre le ministre de l'Économie et le représentant du gouvernement au Sénat³⁶. Il affirme que le Brésil est l'un des cinq plus grands marchés au monde pour l'entreprise³⁷, mais que la proposition de loi pourrait avoir des conséquences

32. « Chega ao Senado projeto que impõe restrições à atuação de aplicativos como o Uber », *Senado Notícias*, 7 de Abril de 2017, <http://bit.ly/33gdUCD>.

33. <https://www.conjur.com.br/dl/uber-barroso-reconhecimento-geral.pdf>.

34. V. Reis, « Uber, 99 e Cabify se unem em campanha contra projeto de lei que regulamenta serviço », *G1*, 25 de Setembro de 2017, <https://glo.bo/2OJWEjX>.

35. G. Kojikovski, « Kalache, da 99: os aplicativos contra o PL 28/2017 », *Exame*, 10 de Outubro de 2017, <http://bit.ly/2OHeCno>.

36. F. Murukawa, « Presidente global do Uber visita Meirelles em dia de votação no Senado », *Valor*, 31 de Outubro de 2017, <http://bit.ly/2rqaxII>.

37. Uber y détiendrait 80 % du marché selon des estimations.

graves pour elle. Après l'entrée en bourse d'Uber, il est en effet avéré que le Brésil est son deuxième plus grand marché après les États-Unis³⁸. Le ministre de l'Économie déclare que la réglementation peut être positive tant qu'elle profite à l'utilisateur, ajoutant que « le plus important est que la population puisse utiliser le service qui lui donne le plus grand bénéfice possible au moindre coût »³⁹. En octobre 2017, le Sénat adopte sa propre version du projet de loi sur la réglementation des plateformes de VTC⁴⁰. Les sénateurs y ont répondu aux demandes et approuvent un texte conforme à leur souhait, renvoyant le projet de loi au vote de la Chambre des députés (encadré 3)⁴¹.

Les plateformes de VTC commencent alors à faire campagne de manière beaucoup plus agressive. Dans leur vocabulaire, « Ensemble pour la mobilité » devient « la loi rétrograde »⁴² ; elles financent des spots publicitaires à la télévision, afin d'obtenir le soutien de la population pour que le projet de loi initial de la Chambre des députés soit rejeté, au profit du second amendé par le Sénat, qui correspond à leurs intérêts⁴³.

La Chambre des députés modifie à nouveau le texte en février 2018. Elle prévoit la réglementation des transports par les municipalités, une disposition qui avait été retirée par le Sénat, mais maintient en grande partie ses autres modifications (encadré 3). Le texte final satisfait les plateformes

Encadré 3

Processus législatif de réglementation du secteur des VTC d'avril 2017 à février 2018

Projet initial de la Chambre des députés en avril 2017 : réglementation par les municipalités ; entreprises de VTC assimilées à des prestataires de services publics ; imposition d'autorisation préalable pour les véhicules ; extension de certaines obligations imposées aux taxis (immatriculation dans la municipalité où ils exercent, limitation du nombre de véhicules, etc.).

Projet modifié par le Sénat en octobre 2017 : recouvrement des taxes, exigence d'une assurance privée pour les passagers et les tiers et d'un certificat de casier judiciaire vierge.

Texte final de loi approuvé par la Chambre des députés en février 2018 : réglementation par les municipalités ; recouvrement des taxes, exigence d'une assurance privée pour les passagers et les tiers et d'un certificat de casier judiciaire vierge.

38. « O Brasil é o segundo maior mercado da Uber no mundo », *Driver Machine*, 16 de Abril de 2019, <http://drivermachine.com.br/numeros-da-uber/>.

39. « CEO da Uber tem reunião com Meirelles em dia de votação no Senado », *Poder 360*, 31 de Outubro de 2017, <http://bit.ly/37AxuwX>.

40. « Presidente da Uber vem ao Brasil antes de Senado votar regras para aplicativo », *Estadão*, 27 de Outubro de 2017, <http://bit.ly/2KRYONu>.

41. *Idem*.

42. « Sua voz foi ouvida mais uma vez », Uber, <https://www.uber.com/pt-BR/lei-do-retrocesso/>.

43. P. Soprana, « Sob pressão de empresas, Câmara vota lei de aplicativo de transporte », *O Globo*, 27 de Fevereiro de 2018, <https://glo.bo/2OMeO4P>.

de VTC, qui se félicitent de son adoption, parce qu'il n'y a plus de risque d'interdiction de leur activité, ni de restriction sur le nombre de véhicules ou d'exigences similaires à celles qui s'appliquent aux taxis ⁴⁴. La loi n° 13.640/2018 est promulguée par le président de la République en mars 2018, et introduit les dispositions relatives aux VTC dans la loi nationale sur la mobilité.

En mai 2019, lors du procès commencé en septembre 2017 (voir *supra*), la Cour suprême juge que « l'interdiction ou la restriction de l'activité de transport par chauffeur *via* une application est anticonstitutionnelle, et constitue une violation des principes de libre initiative et de libre concurrence » ; elle ajoute que, « dans l'exercice de leur compétence réglementaire et de contrôle des transports privés individuels de voyageurs, les communes et le district fédéral ne peuvent contredire les dispositions de la loi n° 13.640/2018 et de la Constitution fédérale ⁴⁵. »

Ainsi, le projet de loi initial de la Chambre des députés de même que les changements qu'elle apporte en 2018 à la réglementation des transports publics (et notamment le fait qu'elle soit de compétence municipale) sont sévèrement restreints par la Cour suprême fédérale.

**Les objets de la régulation :
un cadre réglementaire favorable
aux plateformes de VTC,
mais rien pour leurs chauffeurs**

Si les taxis et les plateformes de VTC disposent désormais de législations nationales bien distinctes, ces dernières bénéficiant d'un cadre réglementaire extrêmement

favorable, Uber exerce une forte pression pour en obtenir de même au niveau municipal. La protection sociale des chauffeurs reste cependant le grand non-dit de ces réglementations et leur statut de travailleur indépendant reste peu disputé.

Taxis et VTC, deux régimes bien distincts dans la loi nationale

La loi n° 13.640 de mars 2018 modifie la politique nationale de mobilité urbaine (loi n° 12.587/2012), en remplaçant l'expression de « transport motorisé privé », qui signifiait : « moyen de transport motorisé privé de passagers utilisé pour effectuer des déplacements individualisés au moyen de véhicules privés », par celle de « transport individuel privé rémunéré de passagers ». Au sens de la loi, il s'agirait donc désormais du « service rémunéré de transport individuel, non ouvert au public (*i.e.* ne relevant pas du service public), pour effectuer des déplacements individuels ou partagés demandés exclusivement par des utilisateurs préalablement enregistrés sur des applications ou autres plateformes ».

Pour distinguer taxis et VTC, la gymnastique sémantique par rapport au terme de « public » s'impose : en effet, la loi de 2012 prévoit déjà le « transport public individuel », ou le « service rémunéré de transport de passagers ouvert au public, au moyen de véhicules de location, pour l'exécution de déplacements individualisés », c'est-à-dire le service de taxi (encadré 1). Aux termes de la loi de mars 2018, cependant, et comme par magie, le transport n'est plus du ressort du service public si les passagers sont des usagers inscrits et demandent des courses *via* des applications.

44. M. Lima, « Câmara aprova projeto que regulamenta o funcionamento dos aplicativos de transporte », *O Globo*, 28 de Fevereiro de 2018, <https://glo.bo/2KRUaz6>.

45. H. Freitas, « STF: municípios não podem criar regras diferentes de lei federal para Uber », *Jota*, 9 de Maio de 2019, <http://bit.ly/2pOBWXP>.

La compétence exclusive des municipalités et du district fédéral (Brasília) pour réglementer et superviser le service de transport individuel privé rémunéré de passagers est prévue, et doit respecter les lignes directrices suivantes : 1) perception effective des taxes municipales dues pour la prestation du service ; 2) obligation de souscription d'une assurance accidents personnels pour les passagers (APP) et d'une assurance pour les dommages personnels causés par les véhicules routiers terrestres (DPVAT) ; et 3) obligation pour le chauffeur de s'immatriculer comme contribuable individuel à l'Institut national de sécurité sociale (INSS), au titre de travailleur indépendant ⁴⁶.

En outre, le chauffeur est tenu : 1) d'avoir un permis de conduire national de catégorie B (voiture particulière) ou supérieure précisant qu'il exerce une activité rémunérée ; 2) de conduire un véhicule répondant aux exigences d'ancienneté maximale et aux caractéristiques requises par les autorités de la circulation et par les autorités publiques municipales et fédérales ; 3) de disposer d'un certificat d'immatriculation de son véhicule (CRLV) ; 4) d'avoir un casier judiciaire vierge ⁴⁷.

La réglementation nationale est donc extrêmement favorable aux plateformes de VTC, n'imposant aucune obligation autre que le paiement des taxes municipales. Les obligations relatives aux chauffeurs et aux véhicules sont également très réduites : assurance accident personnelle des passagers, affiliation en tant que travailleur indépendant à la Sécurité sociale, permis de conduire national indiquant la qualité de chauffeur professionnel, âge minimum requis, caractéristiques

requises par la réglementation municipale et présentation du casier judiciaire.

Le différend, cependant, se poursuit toujours, parce que la phase de réglementation au niveau des municipalités et du district fédéral a commencé.

De fortes pressions d'Uber sur le processus de réglementation au niveau municipal

Uber exprime publiquement ce qu'il qualifierait de « moderne » dans les réglementations municipales : la volonté de « l'interdiction des plateformes d'exiger l'exclusivité des chauffeurs », c'est-à-dire la possibilité pour les travailleurs d'être chauffeurs pour plusieurs plateformes ; la « contribution sur la valeur du voyage », c'est-à-dire le prélèvement de l'impôt sur le montant payé pour la course... « Une ancienneté du véhicule de dix ans maximum », ce qui est plus ancien en général que les taxis opérant dans le pays ; et l'« immatriculation des VTC auprès des administrations », c'est-à-dire que les chauffeurs ne devraient plus obligatoirement s'inscrire dans la ville où ils travaillent, mais uniquement sur les plateformes ⁴⁸.

Les plateformes de VTC démontrent en outre qu'elles ne sont pas disposées à accepter des restrictions sur leurs activités au niveau local. Ainsi, la ville de São Paulo demande, en janvier 2019, un enregistrement des chauffeurs au niveau de la municipalité, qui requiert leur identification (transmise à la mairie par la plateforme), leur validation annuelle, et le certificat de sécurité des véhicules, qui limite leur ancienneté à huit ans. L'utilisation d'un autocollant sur la voiture est rendue obligatoire pour indiquer l'application

46. Art. 11-A, loi n° 12.587/2012.

47. Art. 11-B, loi n° 12.587/2012.

48. « Como o transporte individual privado por aplicativo tem sido regulamentado no Brasil », Uber, 7 de Novembro de 2018, <https://ubr.to/2QOW47p>.

pour laquelle le chauffeur travaille, et seuls les chauffeurs dont les voitures ont été immatriculées dans la municipalité peuvent y fournir des services. En réaction, les plateformes de VTC saisissent les tribunaux de l'État de São Paulo qui suspendent cette exigence ⁴⁹. Dans le même temps, Uber se propose d'offrir des cours de formation à la conduite en ligne et gratuits à ses chauffeurs.

À Porto Alegre, la réglementation locale, établie en juin 2018, limite l'âge du véhicule à huit ans, et oblige le chauffeur à identifier l'application par laquelle il fournit le service. De plus, la ville doit recevoir les données d'origine, de destination, de temps, de distance et d'itinéraire de la course, afin d'améliorer la circulation automobile dans la ville. Les véhicules doivent être immatriculés dans l'État de Rio Grande do Sul et être contrôlés dans la ville où les chauffeurs travaillent. Le maire oppose son veto à la loi adoptée par le conseil municipal, sur les points suivants : l'autorisation accordée au chauffeur de choisir son mode de paiement (en espèces ou par carte), l'obligation pour le passager, s'il souhaite payer en espèces, de s'identifier auprès du chauffeur *via* l'application pour des raisons de sécurité ; la connaissance par le chauffeur du lieu d'origine et de destination des passagers. Les vetos sont dans l'intérêt exclusif des plateformes de VTC, sous prétexte que ces règles « interfèrent avec le modèle d'affaires » des entreprises ⁵⁰.

Le « Partido Novo », un parti politique de droite, intente en octobre 2018

une action en justice contre l'État de Rio Grande do Sul, suspendant, entre autres, l'obligation d'obtenir l'immatriculation du véhicule dans l'État, le transfert des données à la mairie, la limitation de l'âge maximum des véhicules et le paiement d'une taxe à la municipalité. La ville de Porto Alegre déclare que la faiblesse de la réglementation nuit aux transports publics, lesquels ont subi une baisse de 26 % du nombre de passagers au cours des cinq dernières années. Elle établit une corrélation intéressante entre la réglementation des transports publics et celle des transports par VTC ⁵¹.

L'interprétation générale des tribunaux aujourd'hui, à l'instar de la décision de la Cour suprême, est qu'il ne peut y avoir d'autres restrictions à l'activité des plateformes de VTC que celles qui figurent dans la loi nationale sur la mobilité, en raison de l'application du principe de la libre entreprise.

Les obligations des plateformes de VTC sont beaucoup plus légères que celles relatives aux taxis, notamment en termes de tarifs, qui sont fixés par le gouvernement, ainsi qu'en termes de contrôle et de limite d'âge des véhicules. Ainsi, à Porto Alegre et São Paulo, l'âge maximum d'un taxi est de huit ans.

Uber fait campagne pour modifier les lois locales, en communiquant largement sur leurs étapes, et même en diffusant les profils Facebook des députés, afin que les chauffeurs fassent pression sur eux. Par exemple, le district fédéral limitait l'âge maximum des véhicules à cinq ans ⁵². En quelques mois et après des pressions

49. « Resolução 21: Entenda as exigências da regulamentação municipal de São Paulo », *Uber Blog*, 2 de Abril de 2019, <https://ubr.to/2OkkML8>.

50. *Driver Machine*, *op. cit.*

51. « Justiça considera inconstitucionais alguns artigos da lei dos aplicativos de transporte de Porto Alegre », *G1*, 24 de Junho de 2019, <https://glo.bo/2OI9QWH>.

52. « Informação sobre a Regulação Distrital », Uber, <https://ubr.to/2KQt4rY>.

d'Uber, cet âge a été porté par la loi à huit ans, comme le souhaitait l'entreprise.

À Rio, la loi de 2017 ayant été suspendue par le pouvoir judiciaire, une nouvelle réglementation s'impose. La nouvelle loi est toujours en discussion, avec des confrontations entre chauffeurs de taxi, chauffeurs de VTC et députés⁵³.

La protection des chauffeurs, grande absente des réglementations

Dans toutes les réglementations, qu'elles soient nationales ou locales, aucune protection n'est prévue pour les travailleurs. La loi nationale, la seule habilitée à réglementer le droit du travail selon la Constitution brésilienne, dispose que les chauffeurs doivent être inscrits à la Sécurité sociale en tant que travailleurs indépendants : *a priori*, il n'existe donc pas de liens d'emploi entre les chauffeurs et les plateformes. Cela n'empêche pas l'existence d'une discussion juridique autour de la qualification de la fraude dans la relation de travail et de la reconnaissance par un juge du statut de salarié, comme nous allons le voir ci-après.

Les lois municipales, pour l'instant, ne créent aucun mécanisme de protection pour les travailleurs, même ceux qui ne sont pas spécifiques à la relation de travail. Comme nous l'avons vu plus haut, certaines dispositions de protection non professionnelle au sens strict ont été créées dans la loi à Porto Alegre, mais ont rapidement été bloquées par le veto du maire ou annulées par les tribunaux. L'ensemble de la réglementation vise à protéger l'activité économique des plateformes de VTC.

Les actions en justice qui revendiquent l'existence d'une relation de travail salarié sont rares. Dans la plupart des cas, la qualification de salarié n'est pas reconnue, bien que certaines cours d'appel (« *tribunais regionais de trabalho* ») aient reconnu la condition de salarié. Mais lorsque les entreprises anticipent qu'une telle décision peut être prise à leurs dépens, elles concluent un arrangement individuel avec le travailleur avant le jugement par la cour d'appel, ce qui n'a échoué que deux fois.

En ce qui concerne les chauffeurs, la législation nationale ne prévoit que l'obligation de souscrire une assurance personnelle en cas d'accident pour les passagers (APP) et une assurance obligatoire en cas de dommages corporels causés par des véhicules automobiles terrestres (DPVAT)⁵⁴. Elle exige également que le chauffeur présente un certificat de casier judiciaire vierge⁵⁵.

Pour ce qui est de la politique en matière de contrôle des données, il n'existe à ce jour aucune réglementation sur l'exigence de transparence des algorithmes, les systèmes de notation, la portabilité des données numériques personnelles et la réputation des travailleurs de VTC, ainsi que sur la transmission automatique des données, bien qu'une loi nationale générale sur la protection des données ait été récemment adoptée.

Conclusion

Les opérateurs de plateformes de VTC sont entrés illégalement dans le pays et ont vu leurs activités garanties par le

53. R. Alves, « Câmara do Rio adia de novo votação de projeto que limita transporte por app, em mais um dia com protesto », *G1*, 15 de Outubro de 2019, <https://glo.bo/2OjAxSM>.

54. Art. 11-A, II, loi n° 12.587/2012, ajouté par la loi n° 13.640/2018.

55. Art. 11-B, IV, loi n° 12.587/2012, ajouté par la loi n° 13.640/2018.

pouvoir judiciaire, bien qu'en violation des lois locales. La réglementation nationale a été établie et mise en œuvre après la visite du P-DG d'Uber dans le pays et l'intervention de la Cour suprême fédérale. Les chauffeurs de taxi, malgré leur poids auprès des pouvoirs exécutif et législatif locaux, ont été vaincus lorsque la question a été portée au niveau national. La réglementation locale a été restreinte par les mairies, les conseils municipaux ou les tribunaux d'État, toujours dans l'intérêt des plateformes de VTC. Aucune garantie n'est prévue pour les chauffeurs, en grande partie à cause du manque d'organisation syndicale et associative, bien qu'il y ait des signes émergents d'auto-organisation de ces travailleurs.

Jusqu'à présent, peu de syndicats se sont intéressés à cette question, à l'exception de ceux créés à cet effet dans le district fédéral ⁵⁶ et dans l'État du Pernambuco ⁵⁷, qui sont liés à la Centrale unique des travailleurs (CUT) et celui créé à São Paulo, rattaché à Força Sindical ⁵⁸. On constate que les revendications de ces syndicats sont assez timides : ils ne réclament ni la reconnaissance de la condition de salarié ni les droits traditionnels attachés au travail, mais ont au contraire des demandes spécifiques en matière de subventions publiques pour l'achat d'automobiles et autres avantages conférés aux chauffeurs de taxi, ou encore en termes de limitation à 15 % de la

commission exigée par les plateformes ⁵⁹. Même les chauffeurs les plus mobilisés et les plus militants peinent à reconnaître la représentation des syndicats officiels en tant qu'entités légitimes pour défendre leurs intérêts professionnels ⁶⁰.

La reconnaissance par les tribunaux de l'existence d'une relation d'emploi – nécessaires à l'accès aux droits du travail au Brésil – s'est produite sporadiquement, lorsque les entreprises ne l'avaient pas anticipé, et la plupart des jugements rendus jusqu'ici, au niveau de la cour d'appel, sont en faveur des entreprises de VTC.

Ainsi, nous avons pu mettre en évidence le rôle primordial du pouvoir judiciaire dans la régulation des plateformes de VTC, qui s'est prononcé jusqu'à présent en faveur de leurs intérêts, et en particulier celui de la Cour suprême.

Achévé de rédiger le 13 décembre 2019.

Sources :

Rached G., Helfer de Farias E. (2017), « A regulação do transporte individual de passageiros: um estudo sobre o caso Uber no Brasil », *Revista de Direito da Cidade*, vol. 9, n° 3, p. 825-867, <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.26922>.

Presse : *Canaltech, El País, Estadão, Exame, Extra, G1...*

Presse spécialisée : *Driver Machine, Folha do Motorista...*

Sites Internet : Uber...

56. Sindicato dos Motoristas Autônomos de Transporte Privado Individual por Aplicativos (Sindmaaap).

57. Sindicato dos Motoristas de Transporte Privado Individual de Passageiros por Aplicativo do Estado de Pernambuco (SIMPTRAPLI-PE).

58. Sindicato dos Trabalhadores com Aplicativos de Transporte Terrestre do Estado de São Paulo (STATTESSP).

59. <http://stattesp.com.br/sindicato.html>.

60. F. Moda, M.A.G. de Oliveira, *op. cit.*