

5.3 Services de mobilité

Ces dernières années, différentes innovations technologiques ont entraîné des changements notables sur le marché des services de mobilité. Ces changements sont liés à la diffusion de technologies facilitant la collecte des données (le lieu du véhicule grâce au GPS, p. ex.), ainsi que leur traitement et leur transmission (par le biais d'applications smartphones ou de l'internet mobile, p. ex.). En Suisse, de nouveaux prestataires ont pénétré le marché du partage de véhicules (*car sharing*) et des services de mobilité (et leur intermédiation), ce qui a diversifié l'offre et renforcé la concurrence.

D'une manière générale, les technologies précitées ont stimulé le développement des modèles de partage, et il existe désormais une vaste offre de modèles, par exemple celui du partage de véhicules. La coopérative Mobility dispose aujourd'hui de plus de 2900 véhicules répartis sur 1460 sites dans toute la Suisse. Il existe également à Bâle (depuis 2015, 120 véhicules) et à Genève (depuis 2016, 100 véhicules) un modèle de partage de véhicules sans sites attribués (Catch a Car), le premier du genre. Les véhicules concernés sont garés sur les parkings publics de la ville et des communes avoisinantes et peuvent être localisés par le biais d'une application smartphone ou du site internet. Après utilisation, le véhicule est garé sur un parking public au choix, dans le périmètre défini. La plateforme sharoo, elle, est fondée sur un modèle *peer-to-peer* (P2P), qui simplifie notablement le partage de véhicules entre particuliers suisses. Une fois doté de la box sharoo, le véhicule peut être localisé, déverrouillé et démarré avec un smartphone. Il n'est donc plus nécessaire de se transmettre les clés du véhicule. En Suisse, il existe aussi déjà des solutions basées sur des applications pour le partage de vélos (SMIDE, p. ex.) et de places de parking (ParkU, p. ex.).

L'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché du partage de véhicules n'a pas occasionné de conflits majeurs jusqu'à présent. Il en va autrement sur le marché de l'intermédiation de courses avec l'arrivée de l'américain Uber, qui, dans de nombreux endroits, a généré des conflits avec les prestataires établis. Cette situation s'explique par le fait que le secteur touché par cette nouvelle concurrence, et en particulier les taxis, est fortement réglementé, en raison des caractéristiques des prestations fournies et du fait que le facteur travail représente une majeure partie de ces prestations. Cette forte réglementation et le fait que les services de transport nécessitent davantage de facteur travail que le partage de véhicules font qu'un grand nombre de personnes travaillant dans ce secteur du côté des prestataires traditionnels ressentent l'arrivée de nouveaux concurrents comme une menace potentielle. Il n'est donc pas étonnant que les questions relevées dans le cadre de l'évolution technologique concernent principalement le domaine des services de transport et de leur intermédiation (cf. Uber), raison pour laquelle le reste de ce chapitre est consacré à ce dernier thème et non aux offres de partage de véhicules.

Figure 20: Vue d'ensemble des services de mobilité

		Modèle commercial	
		P2P	B2C ³³¹
Services	Partage de véhicules	sharoo	Mobility, Catch a Car, location traditionnelle de voitures
	Services de transport	Covoiturage, Uber-POP / Publi-Ride	Services de limousines, UberX / UberBlack
	<ul style="list-style-type: none"> • Sur commande 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Dans des véhicules hélés dans la rue • Dans des véhicules pris à une station • Sur commande 		Services de taxis

Source : figure originale

Les principales prestations fournies par des services de transport se répartissent en trois catégories : les courses dans des véhicules pris à une station, les courses dans des véhicules hélés dans la rue et les courses sur commande. Les courses dans des véhicules pris à une station et les courses dans des véhicules hélés dans la rue sont en général réservées aux taxis sous licence. Les courses sur commande, elles, peuvent être réalisées par des services dits « de limousine », lesquels, contrairement aux taxis, ne sont dans de nombreux cas pas soumis à une réglementation locale. Les courses sur commande réalisées par des services de limousine sont donc souvent moins strictement réglementées que les courses dans des véhicules pris à une station ou hélés dans la rue effectuées par les taxis, ce qui s'explique par les caractéristiques des prestations proposées par ces derniers.

Le secteur des taxis n'est pas réglementé au niveau fédéral. Sa réglementation incombe donc aux cantons. Il convient toutefois de prendre en considération, au niveau fédéral, la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI ; RS 943.02), laquelle s'applique aussi au secteur des taxis (cf. ch. 5.3.3)³³². La LMI garantit la liberté des échanges intercommunaux et intercantonaux et prévoit que les prestataires de courses en taxis sis en Suisse mais pas dans

³³¹ La catégorie *business-to-customer* (B2C), telle qu'utilisée ici, se caractérise par le fait que le prestataire est un professionnel, qu'il s'agisse d'une société ou d'un indépendant. La plateforme *sharoo*, regroupant des prestataires professionnels et privés, pourrait de ce fait relever à la fois de la catégorie P2P et de la catégorie B2C.

³³² Arrêt du Tribunal fédéral 2C_940/2010 du 17 mai 2011 consid. 5.3.3 ; arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève du 27 mars 2012, DPC 212/2, p. 449.

la localité concernée et qui exercent légalement leurs activités dans la localité où ils sont sis peuvent aussi les exercer dans toute la Suisse³³³.

Suivant les prescriptions cantonales et communales, les taxis sous licence ont généralement le droit de proposer à la fois des courses dans des véhicules pris à une station, des courses dans des véhicules hélés dans la rue et des courses sur commande³³⁴. La réglementation de la Ville de Zurich prévoit par exemple que seuls les taxis disposant d'une autorisation d'exploitation de la police municipale peuvent proposer les deux premiers types de course précités³³⁵. À ce droit réservé aux taxis sous licence correspondent des obligations que justifient les caractéristiques des prestations proposées. Ainsi, pour les courses dans des véhicules pris à une station ou hélés dans la rue, le client n'a pas la possibilité de s'informer au préalable de la qualité de l'offre et de son prix. Il n'a pas connaissance des aspects relatifs à la sécurité du véhicule, ni de l'aptitude à la conduite du chauffeur (ce qu'on appelle les biens de conviction, cf. ch. 5.1.4). La réglementation en vigueur atténue en partie le problème, dans le sens où elle prévoit des normes minimales en termes de qualité de service. Parfois, elle prévoit également des prix maximaux afin de protéger le client des prix abusifs.

Le fait que la compétence d'édicter des prescriptions pour le secteur des taxis incombe aux cantons et aux communes permet de mieux tenir compte des conditions locales. De ce fait, il existe toutefois un foisonnement de prescriptions cantonales et communales différentes qui entrave la circulation des taxis entre les communes. À cela s'ajoute que l'application de la législation fédérale en vigueur relève principalement des cantons. La LMI permet de surmonter en partie les obstacles fédéraux en matière d'accès au marché. La pluralité de lois aux différents échelons fédéraux complique l'analyse du cadre légal et de son application. Il est dès lors extrêmement difficile de fournir des informations globales pour toute la Suisse. La section 5.3.8 aborde les prescriptions cantonales et communales pour les services de transport et leur application sous la forme de deux études de cas portant sur les cantons de Genève et de Zurich.

Uber³³⁶ opère comme prestataire de courses sur commande dans différentes grandes villes de Suisse³³⁷. Toutes les prestations, de la commande du véhicule au paiement de la course, s'effectuent via une application smartphone. L'entreprise ne possède aucun véhicule et indique n'employer aucun chauffeur ; elle se charge uniquement de mettre en relation chauffeurs et clients et facture un montant pour sa prestation. La technologie basée sur des applications qu'elle utilise, comme d'autres, pour cette prestation permet de réserver des courses sur commande en quelques clics. En règle générale, ces courses sont réalisées immédiatement. Ce type de prestations entre ainsi en concurrence avec des services de transport proposés la plupart du temps exclusivement par les taxis sous licence (comme les courses dans des véhicules pris à une station ou hélés dans la rue).

³³³ Recommandation de la COMCO du 27 février 2012 concernant l'accès au marché pour les services de taxis venant d'autres localités, DPC 2012/2, p. 438 ; recommandation à l'attention du canton de Genève concernant le projet de loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, DPC 2016/2, p. 565.

³³⁴ Cf. explications dans le projet de loi du 17 février 2016 relative aux taxis du canton de Zurich, p. 10.

³³⁵ Art. 13, al. 1 et 3, de la *Verordnung vom 8. Juli 2009 über das Taxiwesen (Taxiverordnung Zürich ; AS 935.460)* de la ville de Zurich.

³³⁶ Fondée en 2009 à San Francisco, l'entreprise Uber est présente dans plus de 480 villes (cf. www.uber.com). Elle a réalisé en 2014 un chiffre d'affaires de plus de 400 millions de dollars selon un article du *Wall Street Journal* (MACMILLAN/DEMOS, « Uber Valued at More Than \$50 Billion », *The Wall Street Journal*, 31 juillet 2015, cf. www.wsj.com/articles/uber-valued-at-more-than-50-billion-1438367457).

³³⁷ Au niveau international, il existe différentes plateformes d'intermédiation de services de transport basée sur des applications. Hormis Uber, aucun grand prestataire dans ce domaine, comme *Lyft* (États-Unis) ou *Didi Chuxing* (Chine), n'a encore pénétré le marché suisse.

Les services de transport basés sur des applications, comme ceux proposés par Uber, entendent garantir la qualité du service par le biais d'évaluations de clients accessibles à tous. Le chauffeur a lui aussi la possibilité d'évaluer le comportement de son client. Cette possibilité de sanctionner incite chaque partie à répondre aux attentes de l'autre. Il est donc possible de remplacer par des solutions technologiques les réglementations nécessaires pour les courses dans des véhicules pris à une station ou hélés dans la rue. Lesdites solutions technologiques, comme les systèmes d'évaluation, peuvent ainsi contribuer à supprimer l'asymétrie d'information qui existe entre le chauffeur et le client. Comme précisé dans la section introductive sur l'économie de partage (cf. ch. 5.1.4), il peut de ce fait être économiquement pertinent, dans le cas des services de transport basés sur des applications, de limiter la réglementation dans certains domaines. L'autre avantage des services de transport basés sur des applications est que le client connaît à l'avance le prix indicatif de la course qu'il souhaite effectuer. Cette transparence au niveau du prix permet, avec la possibilité de commander la course en quelques clics, de réduire notablement les coûts de recherche et de transaction. Tous les éléments importants de la transaction sont déjà connus lors de sa conclusion via smartphone ; de plus, chauffeurs et clients se retrouvent nettement plus facilement grâce au GPS. Certains taxis sous licence proposent aussi des courses sur commande via une application (p. ex. *taxi.eu*) et peuvent ainsi profiter des avantages de ce nouveau type d'intermédiation. Les taxis pouvant toutefois continuer à profiter des avantages liés à l'acquisition traditionnelle de clients (véhicules pris à une station ou hélés dans la rue), il peut être indiqué de continuer à appliquer aux taxis une réglementation spécifique.

Les services de transport dont l'intermédiation est assurée par Uber en Suisse sont les suivants (sachant qu'ils ne sont pas tous disponibles dans toutes les villes) : UberX, UberBlack, et UberPOP. Ces trois services relèvent en principe des courses sur commande. Les deux premiers ne se distinguent pas, hormis au niveau de la forme d'intermédiation, des courses sur commande traditionnelles qui sont également proposées par les services de limousine. Ainsi les chauffeurs UberX et UberBlack doivent, comme ceux des services de limousine, disposer d'un permis de conduire pour le transport professionnel de personnes et d'un véhicule avec tachygraphe. Quant à la troisième offre, UberPOP, elle met les clients en relation avec des chauffeurs privés non professionnels (*offre de particulier à particulier*). Alors que dans le cadre des offres traditionnelles des taxis et des services de limousine, les véhicules sont prévus en premier lieu pour une utilisation professionnelle, les courses UberPOP, elles, se font dans des véhicules privés non identifiés. Les prestations de transport de particulier à particulier, comme celles proposées via UberPOP, ne peuvent l'être que si elles ne dépassent pas le seuil relatif au transport professionnel de personnes inscrit dans la législation fédérale. Les courses proposées régulièrement et ayant pour objectif un profit économique relèvent de par la loi du transport professionnel de personnes, lequel implique certaines obligations (cf. ch. 5.3.1). Il est toutefois difficile de contrôler si les chauffeurs non professionnels de UberPOP respectent le seuil légal étant donné que les véhicules effectuant des courses UberPOP ne sont pas identifiés comme tels.

Les centrales de co-voiturage permettant à des particuliers de véhiculer des tiers allant plus ou moins au même endroit, pour des trajets professionnels ou de longs trajets à l'étranger par exemple, existent depuis longtemps. Ici aussi, l'évolution technologique a permis une forte augmentation du nombre de services et de prestataires dans différents pays. Le co-voiturage, autrefois très compliqué ou uniquement possible entre collègues, est désormais accessible en quelques clics.

Le fait d'impliquer un véhicule privé a pour conséquence que les offres de particulier à particulier comme le covoiturage, UberPOP et l'intermédiation de véhicules privés via des services tels que *sharoo* relèvent plutôt de la consommation collaborative et donc de l'économie de partage. Indépendamment de cette définition, les nouvelles offres de prestations de transport

possibles grâce à l'évolution technologique comportent des avantages allant au-delà de la plus-value directe qu'elles apportent au client. Les services de transport faisant l'objet d'une intermédiation intelligente via une application smartphone mais aussi et surtout les nouveaux modèles de partage de véhicules et de co-voiturage permettent en outre une utilisation beaucoup plus efficace du parc de véhicules existant et, partant, de contribuer à décharger les infrastructures de transport et de limiter la nécessité de les étendre. Ils représentent par ailleurs un potentiel considérable d'économies en termes de surface utilisée (parkings), de consommation d'énergie et donc d'émissions de gaz à effet de serre. La participation financière de certains constructeurs automobiles dans les secteurs de l'intermédiation de véhicules basée sur des applications et dans le partage de véhicules permet de penser que les constructeurs automobiles eux-mêmes n'excluent pas que cette évolution soit synonyme d'un recul des ventes de voitures³³⁸.

Les services de transport basés sur des applications et leur intermédiation sont très appréciés de bon nombre de clients car peu onéreux et faciles à utiliser, comme l'a montré leur propagation rapide au niveau mondial. Ces services ont toutefois aussi généré des conflits avec les prestataires établis. On reproche parfois à Uber de ne pas respecter les prescriptions légales, ce qui lui permet de bénéficier d'avantages compétitifs injustifiés. De nombreux taxis sont ainsi d'avis que le « combat » ne se fait pas à armes égales. Différentes interventions parlementaires fédérales ont thématiqué les prescriptions en matière de services de transport et les distorsions de la concurrence qu'elles pourraient engendrer. Dans sa réponse à deux motions³³⁹, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à évaluer les prescriptions s'appliquant au transport de tiers à la lumière des nouvelles offres (professionnelles ou non) ayant fait leur apparition sur le marché.

Les questions qui ont été soulevées par rapport au cadre légal concernent principalement les domaines suivants :

- réglementation relative à la circulation routière et application,
- droit des assurances sociales et du contrat de travail,
- assurance responsabilité civile,
- fiscalité,
- connexion entre les nouvelles offres et les chaînes de transport existantes.

La réglementation relative à la circulation routière pour le transport de personnes et son application sont détaillées dans la section 5.3.1. La section 5.3.2 propose en outre une évaluation, sous l'angle de la législation sur la concurrence déloyale, des modèles commerciaux d'intermédiation de courses basées sur des applications. La section 5.3.3 offre une brève description de la législation concernant le marché intérieur et ses applications aux services de transport. La section 5.3.4 est consacrée aux questions relevant du droit des assurances sociales, et notamment, s'agissant des services de transport, à celle de la qualification de l'activité lucrative des chauffeurs concernés (salarie ou indépendante). En ce qui concerne les services des chauffeurs non professionnels comme UberPOP, on peut également se demander si les véhicules utilisés sont suffisamment assurés. Cette question est abordée à la section 5.3.5. Les questions de droit fiscal en rapport avec les services de transport et leur intermédiation font l'objet de la section 5.3.6. Celle-ci ne traite pas uniquement des nouveaux services de

³³⁸ Le constructeur automobile allemand, par exemple, exploite conjointement avec la société de location de voitures Europcar, sous le nom Car2go, un modèle de partage de véhicules sans sites attribués disponible dans différentes villes de huit pays.

³³⁹ Motion 16.3066 Nantermod et motion 16.3068 Derder. Les deux motions ont été adoptées le 8 décembre 2016.

transport, mais de toutes les plateformes d'intermédiation et des prestataires concernés, indépendamment du type de prestation de transport en question. La section 5.3.7 est dédiée aux nouveaux défis que la numérisation pose aux chaînes de transport. L'interconnexion croissante permet aux nouvelles offres de transport individuel, comme le partage de véhicules, le covoiturage, les services de transport basés sur des applications, voire, à l'avenir, les voitures autopilotées, d'intégrer des chaînes de transport multimodales. Cette évolution pourrait entraîner la disparition progressive des frontières claires séparant les transports publics et le transport privé. La section 5.3.8 présente deux études de cas concernant les prescriptions cantonales et communales relatifs aux services de transport ainsi que leur application dans les cantons de Genève et de Zurich. Finalement, la section 5.3.9 donne un bref aperçu des efforts de réglementation à l'extérieur de la Suisse.

5.3.1 Réglementation relative à la circulation routière et application

Cette section se borne à présenter la réglementation relative à la circulation routière actuellement en vigueur pour le transport de personnes dans des véhicules de tourisme relevant du permis de conduire de catégorie B (poids total maximal : 3,5 t ; places maximales : 8 places assises en plus du chauffeur). Le caractère professionnel de tels transports de personnes est défini par les critères inscrits à l'art. 3, al. 1^{bis}, de l'ordonnance du 6 mai 1981 sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes et de voitures de tourisme lourdes (OTR 2 ; RS 822.222) :

Sont réputées professionnelles les courses qui sont effectuées régulièrement par un conducteur ou avec un véhicule, dans le but de réaliser un profit économique. Les courses sont régulières si elles sont effectuées au moins deux fois dans des intervalles de moins de seize jours. Le profit économique est réputé réalisé lorsque le prix requis pour la course dépasse les coûts du véhicule et l'indemnisation des dépenses du conducteur.

Le transport de personnes dans des véhicules de location avec chauffeur est aussi considéré comme transport professionnel de personnes (art. 3, al. 1^{er}, OTR 2).

Si l'offre n'est pas réputée transport professionnel, ce sont les prescriptions ordinaires pour les détenteurs d'un permis de conduire de catégorie B (permis de conduire habituel pour les voitures de tourisme) qui s'appliquent. Elles ne seront pas détaillées ici. Si l'offre est qualifiée de transport professionnel, il faut respecter des prescriptions supplémentaires. Celles-ci sont liées au permis de conduire alors nécessaire, à la durée du travail, de la conduite et du repos, et au véhicule de tourisme qui est utilisé pour le transport de personnes.

S'agissant du permis de conduire, les prescriptions prévoient que le chauffeur concerné doit disposer, outre d'un permis de conduire de catégorie B, d'une autorisation pour le transport de personnes à titre professionnel (TPP), autorisation liée notamment au passage d'un examen pratique et théorique supplémentaire³⁴⁰.

S'appliquent également au transport professionnel de personnes les prescriptions relatives à la durée du travail, de la conduite et du repos de L'OTR 2. Lorsque cette dernière ne prévoit

³⁴⁰ L'autorisation est accordée lorsque les conditions suivantes sont remplies : conduite régulière d'un véhicule de catégorie B sans retrait de permis (art. 8, al. 4 à 6, OAC) ; exigences médicales (art. 7, al. 1, et annexe 1 OAC, 2^e groupe) ; examen médical réussi (art. 11b, al. 1, let. a, OAC) ; examen théorique complémentaire réussi sur les prescriptions relatives à la durée du travail et du repos (art. 25, al. 3, let. a, OAC) ; examen pratique complémentaire réussi (art. 25, al. 3, let. b, OAC). Pour conserver l'autorisation, il faut en outre se soumettre à un contrôle médical tous les cinq ans jusqu'à la 50^e année, puis tous les trois ans (art. 27, al. 1, let. a, ch. 2, OAC).

pas de réglementation spécifique, c'est la loi sur le travail (LTr) et les ordonnances afférentes³⁴¹ qui s'appliquent. L'OTR 2 établit une distinction entre les salariés et les indépendants, la définition de « salarié » s'allignant en grande partie sur celle du droit des assurances sociales³⁴². S'agissant de la durée du travail et du repos des salariés, l'OTR 2 règle notamment la question de la durée maximale du travail, du travail supplémentaire et de la durée maximale de la conduite³⁴³. Pour les indépendants³⁴⁴, l'ordonnance prévoit notamment aussi une durée maximale de la conduite, mais pas de durée maximale du travail hebdomadaire³⁴⁵. Elle définit par ailleurs les obligations des employeurs, et notamment une obligation de signaler le travail supplémentaire dans un rapport trimestriel³⁴⁶. Sont utilisés pour le contrôle du respect de la durée du travail, de la conduite et du repos : les enregistrements du tachygraphe³⁴⁷ ainsi que les inscriptions dans le livret de travail³⁴⁸, dans les rapports journaliers de l'entreprise³⁴⁹ ou dans les cartes de contrôle³⁵⁰. Le contrôle de la durée du travail et du repos durant les trajets

³⁴¹ Art. 71 LTR.

³⁴² Art. 2, al. 2, let. c, OTR 2.

³⁴³ Les éléments clés pour les salariés sont les suivants : durée maximale de la semaine de travail (art. 5 OTR 2) : 53 heures dans les entreprises de taxis, sinon 48 heures ; travail supplémentaire (art. 6, al. 1, OTR 2) : 4 heures par semaine en temps normal ; 2 autres heures supplémentaires par semaine en cas d'intense activité de caractère extraordinaire ; 208 heures supplémentaires max. par année civile. Le travail supplémentaire peut être compensé par une rémunération additionnelle ou par un congé (art. 6, al. 3, OTR 2) ; durée journalière et hebdomadaire maximale de la conduite (art. 7 OTR 2) : 9, resp. 45 heures ; pauses : pauses de conduite et de travail (art. 8 OTR 2) ; repos quotidien (art. 9 OTR 2) : 11 heures en temps normal, qu'il est possible de ramener à 9 heures trois fois par semaine ; repos hebdomadaire (art. 11 OTR 2) : au moins 24 heures consécutives que doit précéder ou suivre la période de repos quotidien. En règle générale, le jour de repos doit coïncider avec un dimanche ou un jour férié ; demi-journée de congé hebdomadaire (art. 12 OTR 2) : lorsque la durée du travail est répartie sur plus de 5 matins et après-midis de la semaine ; compensation interdite (art. 13 OTR 2) : pour le repos quotidien, le repos hebdomadaire et la demi-journée de congé hebdomadaire.

³⁴⁴ Cf. définition de l'indépendant à l'art. 2, al. 2, let. b, OTR 2.

³⁴⁵ Les éléments clés pour les indépendants sont les suivants : durée journalière et hebdomadaire maximale de la conduite (art. 7 OTR 2) : 9, resp. 45 heures ; pauses (art. 8, al. 1, OTR 2) : pauses de conduite seulement ; repos quotidien (art. 9 OTR 2) : 11 heures en temps normal, qu'il est possible de ramener à 9 heures trois fois par semaine ; la durée maximale de la semaine de travail (art. 5, al. 1, OTR 2) ne s'applique qu'aux salariés ; repos hebdomadaire (art. 11, al. 4, OTR 2) : en l'espace de deux semaines, 2 jours de repos, chacun de 24 heures consécutives au moins. Entre 2 jours de repos, activité professionnelle de 12 au maximum.

³⁴⁶ Les obligations clés des employeurs sont les suivantes : lorsqu'un salarié accomplit plus de 4 heures supplémentaires en 1 semaine, son employeur est tenu d'en informer l'autorité d'exécution dans un rapport trimestriel (art. 6, al. 2, OTR 2) ; compensation du travail supplémentaire : cf. art. 6, al. 3, OTR 2) ; octroi de jours de repos de compensation pour le travail dominical, cf. art. 11, al. 2, OTR 2 ; octroi d'une demi-journée de congé hebdomadaire : cf. art. 12 OTR 2 ; interdiction de compensation (art. 13 OTR 2) pour le repos quotidien, hebdomadaire et la demi-journée de congé hebdomadaire ; mise à disposition de livrets de travail, disponibles auprès de l'autorité d'exécution (art. 17, al. 5, OTR 2) ; mise à disposition des clés et disques nécessaires à l'utilisation du tachygraphe (art. 22, al. 3, OTR 2) ; établissement d'une liste des conducteurs (art. 22, al. 4, OTR 2) ; surveillance constante du respect des prescriptions relatives à la durée du travail et à la durée du repos ; gestion du registre de la durée du travail de la conduite et du repos (art. 21 OTR 2) ; surveillance de l'utilisation des moyens de contrôle par les salariés (art. 22, al. 2, OTR 2) ; prise en compte des prescriptions en matière de durée du travail et de durée du repos dans la répartition du travail (art. 22, al. 1, OTR 2) ; renseignements aux autorités d'exécution ; autorisation des enquêtes ; conservation, présentation et remise des moyens de contrôle aux autorités d'exécution (art. 23 OTR 2).

³⁴⁷ Ch. 2.4 et art. 15 et 16a OTR 2.

³⁴⁸ Art. 17 et 18 OTR 2.

³⁴⁹ Art. 19, al. 1, OTR 2.

³⁵⁰ Art. 25, al. 4, OTR 2.

et dans l'entreprise est régi par l'ordonnance sur le contrôle de la circulation routière (OCCR ; RS 741.013).

Outre les prescriptions relatives à la durée du travail, de la conduite et du repos s'appliquent aussi différentes prescriptions relatives aux véhicules. Celles-ci prévoient que les véhicules des chauffeurs soumis à l'OTR 2 doivent être équipés d'un tachygraphe numérique ou analogique³⁵¹, lequel doit être contrôlé, réparé et recontrôlé par un atelier bénéficiant de l'autorisation correspondante³⁵². Les véhicules doivent également être contrôlés annuellement³⁵³. L'affectation d'un véhicule au transport professionnel de personnes doit par ailleurs être inscrite dans le permis de circulation³⁵⁴.

Certaines des prescriptions précitées ont un cadre légal³⁵⁵, comme la réglementation de la durée de travail et de présence des conducteurs professionnels de véhicules automobiles et de son contrôle efficace³⁵⁶.

Les prescriptions relatives à la circulation routière sont appliquées par les autorités cantonales d'exécution (offices cantonaux de la circulation et services automobiles, polices cantonales et communales et organes d'exécution de l'OTR) en vertu de l'art. 106, al. 2, de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01). L'application est coordonnée au niveau intercantonal par l'ARVAG³⁵⁷, l'Association des services automobiles (asa) et la Communauté de travail des chefs des polices de la circulation de la Suisse et de la Principauté du Liechtenstein (CCCS). S'agissant de services de transport comme UberPOP, l'application des prescriptions ad hoc est liée à certaines difficultés qui sont décrites à la section 5.3.8.

Deux motions concernant la réglementation de la circulation routière ont été déposées au Parlement au printemps 2016. Elles ont toutes les deux été adoptées le 8 décembre 2016 :

1. Motion 16.3066 Nantermod du 9 mars 2016 (« Taxis, VTC et Uber. Pour une concurrence plus loyale »)

L'auteur de la motion demande que le transport professionnel de personnes avec des véhicules de tourisme soit soumis non pas à l'OTR 2 mais à la LCR et au droit du travail. Il explique que les prescriptions de l'OTR faussent la concurrence en défaveur des taxis et ne sont aujourd'hui plus nécessaires en ce qui concerne les objectifs de sécurité attendus. Selon lui, il faut que les prescriptions de la LCR et le droit du travail s'appliquent tant aux taxis qu'aux nouveaux services de transports comme Uber, afin que les deux types de prestations soient placés sur un pied d'égalité. Le Conseil fédéral est d'avis qu'une révision des prescriptions relatives au transport de tiers dans des véhicules s'impose à la suite de l'arrivée de nouvelles offres (tantôt professionnelles, tantôt non).

³⁵¹ Art. 100, al. 1, let. b et c, et al. 2, 3 et 4, OETV.

³⁵² Art. 101 OETV.

³⁵³ Art. 33, al. 2, let. a, ch. 1, OETV.

³⁵⁴ Art. 80, al. 2, de l'ordonnance réglant l'admission à la circulation routière (OAC ; RS 741.51).

³⁵⁵ Il s'agit notamment des prescriptions suivantes : art. 13, al. 4, LCR : « Le Conseil fédéral prescrira le contrôle périodique des véhicules » ; art. 14a, al. 2, let. a, LCR : attestation de l'aptitude à la conduite par un certificat médical ; art. 25, al. 2, let. i, LCR : « Le Conseil fédéral édicte des dispositions sur les appareils servant à enregistrer la durée des courses, la vitesse ou d'autres faits analogues ; il prévoira notamment l'installation de tels dispositifs pour permettre de contrôler la durée du travail des chauffeurs professionnels » ; art. 56 LCR : durée du travail et du repos des conducteurs professionnels : « Le Conseil fédéral règle la durée de travail et de présence des conducteurs professionnels et veille au contrôle efficace du respect des prescriptions ».

³⁵⁶ Art 56 LCR.

³⁵⁷ Groupement intercantonal pour l'exécution de l'ordonnance suisse sur la durée du travail et du repos des conductrices et conducteurs professionnels de véhicules automobiles (OTR 1 et OTR 2).

Une application à la lettre de la motion Nantermod impliquerait de sortir un grand groupe de chauffeurs professionnels de l'OTR 2. Elle remettrait aussi en question l'existence même de l'OTR 2. À noter que pour supprimer totalement l'OTR 2 ou en sortir un grand groupe de personnes, il faudrait au préalable adapter l'art. 56 LCR.

2. Motion 16.3068 Derder du 9 mars 2016 (« Adapter la loi sur la circulation routière aux nouvelles offres »)

L'auteur de la motion demande que le Conseil fédéral propose une adaptation de la législation fédérale – notamment de l'OTR 2 – aux nouvelles offres de transport telles qu'Uber. Selon lui, les prescriptions applicables au transport professionnel de personnes avec des véhicules de tourisme ne sont plus adaptées et entraînent des distorsions de la concurrence entre les taxis et les services de transport comme Uber. Ici aussi, le Conseil fédéral est d'avis qu'une révision des prescriptions relatives au transport de tiers dans des véhicules s'impose à la suite de l'arrivée de nouvelles offres (tantôt professionnelles, tantôt non).

La motion 16.3068 Derder laisse au Conseil fédéral davantage de marge de manœuvre pour définir concrètement la nouvelle réglementation que la motion Nantermod déposée en même temps. Dans le cas de la motion Derder, la nécessité d'une révision préalable de la loi dépend de l'option choisie pour la mettre en œuvre.

La révision du droit applicable en matière de circulation routière, à laquelle devraient conduire les interventions parlementaires précitées, va impliquer une modification du cadre légal régissant le transport professionnel de personnes. Il s'agit donc en premier lieu de déterminer dans quelle mesure il faut supprimer, conserver ou adapter les obligations (p. ex. pour l'installation d'un tachygraphe) et réglementations spécifiques (p. ex. l'OTR 2) qui s'appliquent au transport professionnel de personnes, en tenant compte des exceptions qui existent déjà pour les hôtels, les personnes malades, les élèves et les travailleurs, d'une part, et les nouvelles offres internet en matière de transport (p. ex. Uber), d'autre part.

5.3.2 Législation sur la concurrence déloyale

La loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD ; RS 241) vise à garantir, dans l'intérêt de toutes les parties concernées, une concurrence loyale et qui ne soit pas faussée³⁵⁸. Le mécanisme « naturel » de la concurrence ne doit pas être entravé³⁵⁹. Est déloyal et illicite tout comportement ou pratique commerciale qui est trompeur ou qui contrevient de toute autre manière aux règles de la bonne foi et qui influe sur les rapports entre concurrents ou entre fournisseurs et clients (art. 2 LCD). Les acteurs qui misent sur l'innovation pour développer un nouveau modèle commercial leur permettant de se démarquer de la concurrence n'agissent pas de manière déloyale. Il ne faut pas oublier que la LCD vise à instaurer une concurrence efficace ; dans ce contexte, l'innovation est même souhaitée et le modèle commercial fondé sur des applications des courtiers de courses ne va pas à l'encontre du droit de la concurrence déloyale.

À l'heure actuelle, il n'est pas nécessaire, s'agissant des plateformes internet d'intermédiation, d'intervenir au niveau fédéral en matière de concurrence déloyale.

³⁵⁸ Art. 1 LCD.

³⁵⁹ MÜLLER, *Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht*, vol. VI/1 : *Lauterkeitsrecht*, 1998, p. 23. Cf. arrêt du Tribunal fédéral 4C.139/2003 du 4 septembre 2003 dans l'affaire « CAP », consid. 5.1 et les références.

5.3.3 Législation relative au marché intérieur

La LMI confère le droit de fournir des prestations par-delà les frontières cantonales ou communales (liberté de prestation transfrontalière) ainsi que celui de fonder un deuxième établissement (succursale) au lieu de destination (liberté d'établissement). Dans les deux cas, les prestataires peuvent continuer de fournir leurs services conformément aux prescriptions du lieu de provenance. Ces droits ne sont toutefois pas absolus. En effet, pour autant que les prescriptions d'accès au marché du lieu de provenance et de destination ne soient pas équivalentes, ce qui est présumé (art. 2, al. 5, LMI), ils peuvent faire l'objet de restrictions aux conditions de l'art. 3 LMI, à savoir moyennant le respect des principes de l'égalité de traitement des prestataires externes et de la proportionnalité et dans la mesure indispensable à la préservation d'un intérêt public prépondérant.

Ainsi, dans le contexte des services de mobilité, la LMI permet par exemple à un prestataire de services de courses Uber exerçant légalement à son lieu de provenance de fournir des services de transport dans toute la Suisse. En particulier, il peut aller chercher un client au lieu de prise en charge convenu lors de la commande et le déposer à la destination de son choix. Dès lors qu'un canton voudrait aller plus loin dans la restriction de l'accès au marché pour les prestataires externes, il devrait alors apporter la preuve que celle-ci est indispensable à la préservation d'intérêts publics prépondérants, proportionnelle et non discriminatoire.

5.3.4 Droit des assurances sociales et du contrat de travail

Ces derniers mois, la qualification des services de transport du type Uber comme des employeurs ou simplement comme des courtiers au sens du droit du travail et des assurances sociales a fait l'objet de vives controverses en Suisse. La question du statut d'indépendant ou au contraire de salarié des prestataires de mobilité est essentielle, car elle a des implications juridiques en matière de couverture d'assurance et de cotisation aux assurances sociales. Ces aspects sont traités de manière approfondie aux sections 3.3.3 et 3.3.4

S'agissant de la distinction entre activité salariée et activité indépendante, le droit du travail et celui des assurances sociales appliquent des critères légèrement différents, même si dans les deux cas, la relation de subordination joue un rôle capital. La décision quant au statut dépendant ou indépendant du fournisseur d'une prestation spécifique est prise au cas par cas. En cas de litige, il appartient aux tribunaux de trancher. Plusieurs procédures judiciaires sont d'ailleurs en cours dans le domaine sous revue³⁶⁰.

Dans quelle mesure le droit actuel du travail et des assurances sociales peut-il permettre, à moyen et à long terme, une solution équilibrée dans le secteur des plateformes numériques, c'est-à-dire permettre le développement de modèles commerciaux novateurs tout en garantissant une protection appropriée des salariés ? Cette question doit être abordée dans une perspective élargie, car elle n'est pas spécifique aux services de transport. À l'heure actuelle, on ignore encore, y compris pour la Suisse, l'ampleur que prendra ce secteur en termes d'emploi, et les mesures qu'il faudra prendre. Il s'agit donc en premier lieu de suivre attentivement l'évolution dans ce domaine, afin d'identifier dans un avenir relativement proche les éventuels besoins qui pourraient apparaître et de pouvoir fonder les adaptations à effectuer sur des faits avérés (cf. ch. 3.3.4).

5.3.5 Assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteur

S'agissant des nouvelles formes de services de transport, notamment ceux fournis par des chauffeurs non professionnels comme dans le cas d'UberPOP, les véhicules utilisés sont-ils

³⁶⁰ Cf. interpellation 16.3371 Seiler Graf (« Le réseau Uber est-il un employeur ? »).

suffisamment assurés en termes de responsabilité civile ? Pour les clients des services de transport, c'est la couverture d'assurance du passager qui est primordiale. Ici, il faut savoir que les assureurs concernés traitent les prétentions de tous les passagers de la même manière, que ceux-ci aient été lésés dans un véhicule UberPOP, un taxi traditionnel ou la voiture d'un ami, par exemple.

La LCR prévoit qu'aucun véhicule automobile ne peut être mis en circulation sur la voie publique sans assurance responsabilité civile³⁶¹. Pour les véhicules pouvant accueillir jusqu'à 9 personnes, l'assurance doit couvrir les droits des lésés au moins jusqu'à concurrence de 5 millions de francs par événement, pour l'ensemble des dommages corporels et matériels³⁶². Dans les faits, les contrats prévoient presque toujours une couverture de 100 millions de francs³⁶³. Dans ce cadre, c'est l'assureur en responsabilité civile qui indemnise les passagers lésés³⁶⁴. Les exceptions fondées sur le contrat d'assurance (p. ex. si le conducteur du véhicule n'était pas en possession d'un permis de conduire pour le transport professionnel de personnes) ne changent rien à l'indemnisation du passager³⁶⁵. Elles ont cependant un impact pour le chauffeur, contre lequel l'assureur peut se retourner. Même dans le cas où le véhicule utilisé devait ne pas être assuré (ce qui est hautement improbable avec des plaques suisses), la couverture d'assurance reste généralement entière³⁶⁶. Dans ce cas, la procédure d'indemnisation relève du Fonds national suisse de garantie ; c'est lui qui indemnise le passager avant de se retourner contre le conducteur du véhicule.

Pour ce qui concerne le chauffeur, il est conseillé de clarifier la situation en matière de responsabilité civile avec l'assureur concerné avant de commencer le transport professionnel de personnes. Il est par exemple possible que le contrat d'assurance stipule que le véhicule n'est utilisé qu'à des fins privées (ce qui a des conséquences en termes d'évaluation du risque et pour le permis de conduire nécessaire). Dans ce cas, si le conducteur transporte quand même des personnes à titre professionnel et lèse un tiers, il doit s'attendre à ce que l'assureur se retourne contre lui.

Il n'est pas nécessaire, s'agissant des plateformes internet d'intermédiation, d'intervenir au niveau fédéral pour garantir la couverture en responsabilité civile des services de transport.

5.3.6 Fiscalité

Le modèle économique de l'entreprise Uber consiste à développer et à exploiter des applications internet mobiles qui mettent en contact des chauffeurs proposant des services de transport avec des utilisateurs demandeurs de telles prestations. On distingue ainsi deux sujets fiscaux potentiels : l'entreprise Uber et le chauffeur réalisant la prestation de transport. Ces sujets fiscaux peuvent être soumis à une fiscalité tant directe (impôts sur le revenu et le bénéfice) qu'indirecte (TVA)³⁶⁷.

³⁶¹ Art. 63, al. 1, LCR.

³⁶² Art. 3, al. 1, de l'ordonnance sur l'assurance des véhicules (OAV ; RS 741.31).

³⁶³ Art. 63, al. 3, LCR.

³⁶⁴ Art. 65, al. 1, LCR.

³⁶⁵ Art. 65, al. 2, LCR.

³⁶⁶ Il peut y avoir un problème de couverture si le passager n'était ni citoyen suisse, ni domicilié en Suisse au moment de l'accident, et que le pays où il était domicilié ne pratique pas la réciprocité (art. 54 OAV). À noter que la Suisse a signé des accords de réciprocité avec l'ensemble des pays européens. La signature de tels accords ne pouvant être exigée, le problème peut être difficile à résoudre du point de vue du droit de l'assurance responsabilité civile.

³⁶⁷ Cf. interpellation 16.3585 Glättli (« Égalité de traitement fiscal pour l'économie du partage [capitalisme de plateformes] et efforts internationaux contre les stratégies d'évitement fiscal »).

5.3.6.1 Questions de fiscalité nationale

Les questions fiscales sont examinées ci-dessous au niveau des impôts fédéraux. Au niveau des impôts directs, une personne morale ou physique soumise à l'impôt fédéral direct sera également soumise à l'impôt cantonal sur le revenu ou le bénéfice, ainsi qu'à l'impôt cantonal sur la fortune ou le capital. La TVA est un impôt fédéral.

Impôt fédéral direct (IFD)

Une personne morale est imposable en Suisse sur son bénéfice lorsqu'elle y a son siège ou sa direction effective, ou lorsqu'elle y dispose d'un établissement stable (art. 50 et 51 LIFD, art. 20 et 21 LHID). S'il est déterminé qu'une entreprise ne possède pas un tel rattachement nécessaire à un assujettissement fiscal, les bénéfices de cette entreprise ne pourront pas être imposés en Suisse. Si, par contre, on établit qu'une entreprise de type Uber est imposable en Suisse, elle sera alors imposée sur le bénéfice généré par son activité de prestation de services (cf. art. 57 LIFD et art. 24, al. 1, LHID).

Pour déterminer la base imposable de l'entreprise, il sera cependant nécessaire d'établir le statut précis des chauffeurs : sont-ils employés, ou s'agit-il d'indépendants achetant une prestation de service à l'entreprise ? Un traitement similaire à celui appliqué aux centrales de taxi pour les courses à crédit pourrait être examiné. Le secret fiscal ne permet pas de préciser la situation particulière de l'entreprise Uber vis-à-vis des autorités fiscales suisses.

Les revenus issus d'une activité de chauffeur réalisée par l'entremise d'une entreprise de type Uber sont soumis à l'impôt sur le revenu, et doivent être déclarés avec l'ensemble des autres revenus. La forme de l'imposition sera cependant fonction du statut, dépendant ou indépendant, retenu pour les chauffeurs (cf. art. 57 LIFD et art. 24, al. 1, LHID).

Les cantons sont responsables, sous la surveillance de la Confédération, de la taxation et de la perception de l'IFD. L'AFC examine, dans le cadre de ses tâches de surveillance, si les cantons fixent correctement l'impôt pour leurs contribuables et si le droit est appliqué de manière uniforme en Suisse (art. 102 et 103 LIFD).

Questions de fiscalité nationale : TVA

Il existe plusieurs modes d'imposition des plateformes ayant leur siège à l'étranger et offrant des services liés à la mobilité. Chaque cas d'espèce doit donc être analysé pour lui-même. En raison du secret fiscal, il n'est pas possible de se prononcer sur les cas spécifiques d'Uber. Il est par ailleurs important de noter que le lieu de la prestation diffère selon le type de prestations fournies (art. 8 LTVA). Par exemple, les prestations de transport sont imposées en fonction du lieu du trajet et les prestations de services électroniques selon le lieu du destinataire. Quatre modèles de taxation sont principalement envisageables pour ces nouveaux modèles commerciaux selon le droit actuel.

L'exploitant de la plateforme agit en tant que seul fournisseur de la prestation de transport

Le chauffeur n'apparaît pas comme fournisseur de la prestation de transport vis-à-vis des tiers. C'est donc l'exploitant de la plateforme qui est réputé fournir cette prestation. L'exploitant est assujéti à la TVA si le chiffre d'affaires pour ses prestations effectuées sur territoire suisse dépasse 100 000 francs.

Représentation directe

Le chauffeur apparaît comme fournisseur de la prestation de transport vis-à-vis des tiers. L'exploitant de la plateforme perçoit une commission auprès du chauffeur pour la prestation de

services fournies à celui-ci. Le chauffeur doit s'assujettir si le chiffre d'affaires pour ses prestations sur territoire suisse dépasse 100 000 francs. La commission prélevée par l'exploitant de la plateforme ayant son siège à l'étranger doit être imposée par le chauffeur assujetti en Suisse en tant qu'impôt sur les acquisitions (art. 45 al. 2 let. a LTVA; principe de la *reverse charge*). Si le chauffeur n'est pas assujetti, il doit imposer la commission en tant qu'impôt sur les acquisitions si celle-ci dépasse 10 000 francs par année (art. 45 al. 2 let. b LTVA ; principe de la *reverse charge*).

Représentation indirecte

L'exploitant de la plateforme fournit la prestation au client et acquiert la prestation auprès du chauffeur agissant en tant qu'indépendant. L'exploitant de la plateforme est assujetti si le chiffre d'affaires pour ses prestations sur le territoire suisse dépasse 100 000 francs. Le chauffeur doit s'assujettir si le chiffre d'affaires pour ses prestations sur le territoire suisse dépasse 100 000 francs.

L'exploitant de la plateforme agit uniquement en tant que fournisseur de prestations de services électroniques

Le chauffeur fournit la prestation de transport et doit s'assujettir si le chiffre d'affaires pour ses prestations sur territoire suisse dépasse 100 000 francs. L'exploitant de la plateforme est assujetti à la TVA suisse s'il facture plus de 100 000 francs pour ses prestations de services électroniques fournies à des chauffeurs non assujettis (art. 10 al. 2 let. b LTVA).

La TVA est un impôt basé sur le principe de l'autotaxation. Cela signifie que l'entreprise Uber ainsi que les chauffeurs indépendants sont, à l'instar de toutes les entreprises inscrites au registre de la TVA, tenus de déclarer d'eux-mêmes leur chiffre d'affaires et le montant de la TVA à payer, et doivent s'annoncer de manière indépendante auprès de l'AFC. L'AFC a ainsi la possibilité de vérifier si les personnes concernées remplissent leurs obligations fiscales.

5.3.6.2 Questions de fiscalité internationale

Les questions de fiscalité internationale sont présentées à la section 5.2.9.2.

5.3.6.3 Synthèse sur la fiscalité

L'émergence d'entreprises organisées selon le modèle d'affaires d'Uber ne fait apparaître aucune lacune dans le système fiscal suisse. Un examen détaillé et individuel de la situation de chaque entreprise permet de répondre aux questions d'application du droit fiscal à première vue plus urgentes. De manière générale, les questions d'application du droit fiscal identifiées dans le cas des entreprises issues de l'économie numérique se posent, ou se poseront, également dans le cadre du vaste processus de numérisation de l'économie en cours. Il n'apparaît ainsi pas nécessaire ni réalisable de développer des règles spécifiques aux seules entreprises de l'économie numérique, puisque la distinction entre ce type d'entreprises et les entreprises de l'« économie traditionnelle » s'annonce de plus en plus difficile à opérer.

5.3.7 Nouveaux défis dans le secteur des chaînes de transport

La numérisation s'opérant dans le secteur des transports ne concerne pas uniquement les données et les véhicules (entièrement) automatisés. Le développement technologique permet également à d'autres modèles commerciaux d'émerger, à l'exemple d'Uber. Ces modèles commerciaux répondent à l'évolution des besoins de la société, tout en favorisant cette évolution. Loin de constituer un but en soi, les nouvelles technologies et les modèles commerciaux

qui en découlent doivent contribuer à l'émergence et au maintien de systèmes de transport durables et efficaces³⁶⁸. Cela signifie que les nouvelles idées doivent s'insérer dans les systèmes existants, et contribuer à améliorer ceux-ci.

Alors qu'ils se limitaient jusqu'ici le plus souvent à un mode de transport à la fois, les voyageurs sont toujours plus nombreux à utiliser des chaînes constituées d'une diversité de moyens de transport. De plus, non contents de changer de moyens de transport, ils tendent désormais aussi à changer de rôle. La consommation collaborative rend la distinction entre transports publics et individuels toujours plus floue. Ainsi, le chauffeur d'un véhicule donné en est toujours moins souvent le propriétaire, et peut se muer occasionnellement en prestataire de transports, voire en prestataire de mobilité. À l'avenir, les passagers utiliseront toujours plus des véhicules sans conducteur, qu'ils leur appartiennent ou non, qu'ils soient individuels ou collectifs. Un bus entièrement automatisé, destiné aux transports publics, se trouve actuellement en phase de test.

On pourra à l'avenir couvrir les besoins de mobilité en réunissant les offres de divers prestataires et plateformes pour former une chaîne unique de mobilité. Ces offres permettront de simplifier la planification intermodale des transports, la facturation des services proposés par les différents prestataires, ainsi que le choix des moyens de transport en fonction des besoins. La Finlande, via son programme *Mobility as a Service*, s'engage d'ores et déjà sur cette voie, et l'on recense des approches similaires en Suisse, avec l'abonnement général ou des communautés de transports publics. Ce type d'initiatives continuent toutefois de relever uniquement des transports publics et ne couvrent donc pas toute la palette des modes de transport. Un transport porte-à-porte n'est pas encore une réalité.

À l'avenir, les services de mobilité (au sens de l'intermédiation et de la connexion des prestations de transport les plus diverses) ne seront plus l'apanage des transporteurs publics, et les tiers seront eux aussi habilités à en proposer. Les offres de ce genre ne pourront toutefois fonctionner que si les divers acteurs impliqués acceptent d'échanger des données : horaires, informations sur les perturbations, état des routes, occupation, etc. Google, par exemple, intègre dans ses applications de navigation les données fournies par Uber. Il faut par ailleurs garantir aux tiers un accès facile aux plateformes de réservation et de commercialisation des prestataires.

Les bases légales en vigueur, dont la loi sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1) et l'ordonnance sur le transport de voyageurs (OZV ; RS 745.11), donnent une définition précise des transports publics et du transport professionnel de passagers. La section 3 de la LTV définit les obligations fondamentales des entreprises, dont l'obligation de transporter, l'obligation d'exploiter et l'obligation d'établir des tarifs. En contrepartie, les entreprises se voient attribuer la souveraineté tarifaire, ainsi que les canaux de distribution. Le cadre légal actuel se base sur des rôles clairement définis et sur une séparation claire entre transports publics (TP) et transports individuels motorisés (TIM).

Comme le précise la stratégie « Suisse numérique », les instances politiques et les autorités facilitent dans la mesure du possible la transformation numérique et la soutiennent si nécessaire. L'objectif devrait être de permettre des échanges de données aussi ouverts que possible, pour favoriser l'émergence de nouveaux modèles commerciaux. Il importe toutefois que les informations et les applications obtenues grâce à cette ouverture restent librement accessibles sur le marché³⁶⁹. L'UE, qui avait déjà souligné l'importance des échanges de données

³⁶⁸ C'est également l'idée retenue dans la stratégie du DETEC : www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/strategie.html.

³⁶⁹ RIEDERER, *Thème prioritaire : les évolutions dans les pays voisins offrent des potentiels de synergies – approfondissement : transformation des données en informations*, its-ch, 2014-2.

dans sa directive sur les systèmes de transport intelligents (ITS)³⁷⁰, travaille à l'élaboration d'un acte législatif délégué concernant la mise à disposition de services d'informations multimodales sur les voyages. Idéalement, tous les acteurs impliqués devraient exploiter une plateforme commune de données³⁷¹. Les premiers résultats obtenus dans le cadre du projet de recherche CONVERGE³⁷² montrent qu'il s'agit là d'une voie prometteuse.

La législation en vigueur régleme nte insuffisamment, voire omet de régleme nter, ou exclut diverses solutions que pourrait permettre la numérisation de la mobilité. Cette situation est incompatible avec les objectifs du Conseil fédéral pour la Suisse numérique. À titre d'illustration, on peut citer les secteurs suivants, dans lesquels la numérisation ouvre des perspectives inédites, mais qui sont pour l'heure insuffisamment régleme ntés :

- l'échange et l'utilisation des données ;
- l'offre et la distribution de prestations de TP et de mobilité multimodale par des tiers ;
- les offres de TP exploitant des véhicules (entièrement) automatisés pour moins de huit personnes ;
- les offres de particuliers assimilables aux TP (*car pooling*).

Concernant les chaînes de transport, il s'agit de déterminer quelles bases légales il faudrait adapter afin de pouvoir saisir les opportunités liées aux services de mobilité multimodale tout en réduisant les risques correspondants. Si les conclusions sont positives concernant les répercussions économiques de ce type de services, il faudra que la Confédération réfléchisse à l'opportunité d'imposer l'échange de données liées à la mobilité, et à la manière dont elle entend notamment permettre l'accès aux systèmes de réservation et de commercialisation et promouvoir ainsi des chaînes de transport durables et efficaces.

5.3.8 Situation dans les cantons

5.3.8.1 Canton de Genève

En préambule, il convient de préciser que la législation genevoise se trouve actuellement dans une situation particulière dès lors que :

- la loi du 21 janvier 2005 sur les taxis et limousines (LTaxis) est en vigueur ;
- la loi sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes (LTSP, loi 10697) a été adoptée par le Grand Conseil genevois le 24 mars 2014, mais n'est pas entrée en vigueur à ce jour ; et
- le nouveau projet de loi sur les taxis et voitures de transport avec chauffeurs (LTVTC, PL 11709-11710), déposé le 26 août 2015, est actuellement examiné par la commission des transports du législatif cantonal.

³⁷⁰ Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport, JO L 207 du 6.8.2010, p. 1.

³⁷¹ RIEDERER, *Thème prioritaire : potentiels de synergies présentés par les évolutions dans les pays voisins – approfondissement : infrastructure virtuelle*, its-ch, 2015-2.

³⁷² WIEKER, *CONVERGE: COmmunication Network VEhicle Road Global Extension – Proposal for a Car2X Systems Network*, doc. D4.3, « Architecture of the Car2X Systems Network », Université des sciences appliquées de Sarrebruck, 2015.

Ainsi, les commentaires apportés dans la présente section se baseront sur la loi en vigueur (LTaxis), tout en attirant l'attention dans un second temps sur les modifications induites par le projet de loi LTVTC du 26 août 2015.

Par ailleurs, il convient de relever que, le 30 mars 2015, l'autorité cantonale compétente a prononcé une décision d'interdiction (avec effet immédiat) d'exercer l'activité de transport professionnel de personnes dans le canton de Genève à l'encontre de l'entreprise Uber, et ce pour cause d'absence d'autorisation de centrale d'ordre de courses de taxis au sens de l'art. 9, al. 1, let. d, LTaxis. Cette décision fait actuellement l'objet d'une procédure de recours pendante auprès de la Cour de justice du canton de Genève. Enfin, selon les informations fournies par le site internet d'Uber, la plateforme propose à Genève les services UberX et Uber Berline, les deux variantes différant par le niveau de qualité du véhicule et les prix pratiqués en fonction.

La LTaxis régit le transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles sur le territoire du canton de Genève (art. 2 LTaxis). Selon la décision de l'autorité cantonale compétente du 30 mars 2015, l'activité d'Uber s'apparente à celle d'une centrale d'ordre de courses, soumise à autorisation d'exercer (art. 9 et 13 LTaxis). L'octroi de cette autorisation implique notamment de remplir les conditions suivantes : adresse fixe, numéro d'appel général, garantie de service 24 heures sur 24, garantie d'un nombre suffisant de véhicules durant la nuit ainsi que les samedis et jours fériés, nombre de places de stationnement à disposition des chauffeurs auprès de la centrale.

Les commentaires ci-après sont le reflet des éléments présents dans le projet de loi sur les taxis et voitures de transport avec chauffeurs (P-LTVTC) déposé par le Conseil d'État au mois d'août 2015: ils ne sauraient en aucun cas se faire l'écho du résultat des travaux de commission actuellement en cours. Le projet de loi prend en compte les nouvelles formes de mobilité de la population, qui fait désormais appel à des acteurs qui diffusent des courses par de nouveaux canaux, notamment de nouvelles applications informatiques du type Uber, Tooxme, Lyft, obéissant à de nouveaux modèles. Ainsi, le champ d'application du projet de loi a été étendu aux « diffuseurs d'ordres de courses », à savoir à l'activité de tout intermédiaire mettant en relation les clients et les chauffeurs, exercée dans le canton de Genève ou y déployant ses effets (art. 2, let. b, P-LTVTC).

L'entreprise en activité dans ce rôle de diffuseur de courses doit obligatoirement s'annoncer auprès de l'autorité compétente (art. 9 P-LTVTC). Cela permet à l'autorité de connaître quelles sont les entreprises actives sur le marché, élément d'importance dès l'instant où celles-ci conservent un lien direct avec les chauffeurs. Les diffuseurs de courses doivent au demeurant remplir l'obligation de fiabilité et de qualité du service (art. 29 P-LTVTC) et de disponibilité de taxis à toute heure et en tous lieux du territoire (art. 29, al. 2, P-LTVTC), qui figurent dans les conditions d'activité des centrales d'ordres de courses de la législation actuellement en vigueur (art. 13 LTaxis). Les diffuseurs d'ordres de courses ont par ailleurs un certain nombre d'obligations qui ne sont pas exigées de la part des centrales d'ordres de courses selon la LTaxis, à savoir :

- attribuer des courses uniquement aux chauffeurs au bénéfice des autorisations et permis nécessaires à leur activité (art. 27 P-LTVTC). Il est en effet important que les diffuseurs de courses ne cautionnent pas – par négligence – l'exercice illégal de la profession, voire l'exercice de la profession avec un véhicule non conforme aux exigences posées;
- respecter les dispositions relatives à la protection sociale des travailleurs et aux conditions de travail en usage dans leur secteur d'activité (art. 28 P-LTVTC). Il s'agit là d'un rappel des obligations communes aux autres entreprises de la branche;

- contribuer à une politique coordonnée avec les transports publics (art. 29, al. 1, let b, P-LTVTC). Cette obligation est à mettre en lien avec le rôle de service (au) public qui doit être assumé par la profession de taxis de manière complémentaire au réseau de transports collectifs du canton;
- s'ils proposent différents types de services, prendre toutes les dispositions utiles pour ne créer aucune confusion pour les usagers entre les différents services (art. 29, al. 3, P-LTVTC). Cette obligation a principalement pour but d'éviter toute confusion de la part des usagers sur le type de prestation attendue et dévolue (un service autre que celui commandé, que ce soit en termes de qualité ou de coût de la prestation), respectivement toute tromperie de la part du prestataire ; et
- tenir à jour un registre contenant les informations utiles relatives aux chauffeurs et entreprises de transport avec lesquels ils collaborent, respectivement aux voitures dont les chauffeurs et entreprises de transport font usage (art. 30 P-LTVTC). cette mesure permet à l'autorité compétente de procéder à des contrôles et de détecter d'éventuelles fraudes de la part de chauffeurs.

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève a approuvé la LTVTC le 13 octobre 2016.

5.3.8.2 Canton de Zurich

Le canton de Zurich ne dispose pas de réglementation spécifique au secteur des transports en taxi. Ce dernier est donc – mises à part les dispositions fédérales relatives au transport professionnel de personnes – réglementé à l'échelon des communes. Certaines communes ont inclus des dispositions relatives aux taxis dans leurs ordonnances sur la police, à l'exemple de Kloten, alors que d'autres ont édicté leurs propres ordonnances sur les taxis, comme la ville de Zurich. Cette dernière définit un taxi comme une voiture de tourisme utilisée pour le transport professionnel de personnes et de marchandises sans horaire ni tracé particulier, contre une rémunération définie dans le règlement tarifaire. Les véhicules utilisés comme taxis doivent être munis d'une signalisation unifiée (enseigne lumineuse). Les services de limousine tels qu'Uber ne sont pas pris en considération dans l'ordonnance sur les taxis. Celle-ci exige, outre le permis de taxi, un permis d'exploitation donnant le droit au détenteur d'effectuer des courses depuis le territoire de la ville de Zurich, dans les véhicules autorisés. Le Conseil exécutif édicte par ailleurs une ordonnance tarifaire définissant les tarifs maximaux.

Le secteur des taxis est soumis à l'autorité des polices communales (dans les villes de Zurich et de Winterthur à celle de la police municipale, dans les autres communes à celle de la police communale ou cantonale). La police considère que les services UberBlack et UberX ne posent pas de problèmes particuliers, à condition que les chauffeurs disposent d'une autorisation de transport professionnel de personnes, qu'ils respectent les durées de travail, de conduite et de repos prescrites par l'OTR 2, et que les véhicules utilisés soient munis d'un tachygraphe.

Dans le cas d'UberPOP, les conditions d'utilisation d'Uber ne prévoient pas d'obligation de respecter les conditions relatives aux autorisations et aux tachygraphes. Cela devient problématique dès lors que les chauffeurs UberPOP effectuent des courses régulières (soit au moins 2 courses en moins de 16 jours³⁷³). Or, dès que les courses sont payantes et que le prix payé dépasse les coûts du véhicule et l'indemnisation des dépenses du conducteur, on considère que le chauffeur réalise un profit économique et, si les courses sont effectuées régulièrement, que l'activité est exercée à titre professionnel. Dans ce cas, et si les chauffeurs ne remplissent

³⁷³ Cf. ch. 5.3.1 ; art. 3, al. 1^{bis}, OTR 2.

pas les conditions régissant le transport professionnel de personnes, ils se rendent coupables des infractions suivantes :

- pratique du transport de personnes à titre professionnel au moyen d'un véhicule non autorisé ou non équipé pour ce faire³⁷⁴ ;
- conduite sans autorisation : non-observation des restrictions et conditions spécifiées dans le permis de conduire ; pratique du transport professionnel de personnes sans autorisation³⁷⁵ ;
- non-respect des dispositions relatives au temps de travail et de repos, y compris les dispositions relatives au contrôle³⁷⁶.

En 2015, les différents corps de police du canton de Zurich ont dénoncé au préfet ou à l'autorité municipale chargé de poursuivre les infractions un total de 64 chauffeurs UberPOP, puis 75 entre janvier et mars 2016. De l'avis des forces de police, les principales difficultés se posant aux autorités de poursuite pénale consistent à amener la preuve du caractère régulier des transports de personnes, ainsi que de la réalisation d'un profit. Ce dernier point, en particulier, exige l'analyse minutieuse des données stockées dans les smartphones, des décomptes de cartes de crédit, ainsi que des extraits de compte, alors que dans le secteur du transport professionnel de transports, les prestataires sont tenus à une obligation de donner des renseignements détaillés³⁷⁷. Dans les cas où Uber refuse de fournir les données pertinentes stockées à l'étranger (siège principal aux États-Unis, siège européen aux Pays-Bas), l'autorité d'instruction pénale doit décider si elle entend les obtenir par des mesures de contrainte de droit pénal. Se pose alors la question de la proportionnalité des moyens engagés, puisque les états de fait considérés sont de simples infractions.

L'expérience de la police montre qu'Uber néglige en général d'informer ou d'informer adéquatement les chauffeurs UberPOP des dispositions légales pertinentes et du caractère illicite de leur activité. Ils ignorent en particulier qu'ils ne peuvent effectuer au maximum qu'une course tous les 16 jours, ce qui leur permet difficilement de réaliser un profit économique, et que toute course supplémentaire effectuée sans autorisation pour le transport professionnel de personnes est contraire au droit.

En réponse à une motion du Grand Conseil, le Conseil d'État du canton de Zurich a élaboré un projet de loi cantonale sur les taxis. Par décision du 17 février 2016, il a transmis celui-ci au Grand Conseil, qui a confié son traitement à la commission compétente. Aux termes du projet, la loi sur les taxis s'applique aux activités de transport de personnes dans des voitures de tourisme munies d'une enseigne de taxi. Elle ne s'applique pas, par conséquent, à des services de limousines comme UberX ou UberBlack. Ces derniers ne se distinguent guère – mise à part la technologie d'enregistrement des courses – des services de limousines habituels, qui ne sont soumis à aucune réglementation hormis les dispositions fédérales relatives au transport professionnel de personnes. Or les cantons ne peuvent pas interdire à leur échelon les services qui ne dépassent pas les seuils définis au niveau fédéral concernant le transport professionnel de personnes. C'est le cas d'UberPOP, une plateforme de coordination de chauffeurs non professionnels.

La loi sur les taxis est élaborée sur la base des règles existantes, dont elle laisse les communes assurer la mise en œuvre, en particulier l'octroi des permis de taxi. Elle leur ménage

³⁷⁴ Art. 29, art. 93, al. 2, let. a, LCR ; art. 80, al. 2, OAC ; art. 100, al. 1, let. b, OETS ; art. 219, al. 1, let. a, OETS.

³⁷⁵ Art. 95, al. 3, let. a, LCR ; art. 25, al. 1, OAC.

³⁷⁶ Art. 28, OTR 2.

³⁷⁷ Cf. ch. 5.3.1 ; art. 23, OTR 2.

également une marge de manœuvre restreinte pour édicter leurs propres réglementations, notamment en matière de tarifs maximaux. Se contentant de réglementer le strict nécessaire, le législateur zurichois renonce à introduire un permis de taxi cantonal, qui impliquerait l'utilisation de stations officielles dont l'octroi est du seul ressort des communes (usage accru du domaine public). La loi contient également des dispositions sur l'application des exigences de la commission de la concurrence relatives aux transports effectués en dehors du secteur de validité du permis de taxi ainsi qu'à la reconnaissance des permis de taxi d'autres cantons.

5.3.8.3 Synthèse sur la situation dans les cantons

Les dispositions cantonales et communales régissant le secteur des taxis sont diverses. L'étude des cas des cantons de Genève et de Zurich montrent que les cantons observent de près l'évolution du marché des prestations de transport et procèdent à certaines adaptations à la situation locale. S'agissant des nouvelles offres de services de transport, le Parlement a signalé par l'adoption des motions 16.3066 Nantermod et 16.3068 Derder (cf. ch. 5.3.1) qu'il estime judicieux d'intervenir au niveau fédéral en matière de réglementation de la circulation routière. Une éventuelle adaptation des lois et réglementations pertinentes aurait également un impact pour les cantons et les communes chargés de la mise en œuvre. Dans cette perspective, il convient de garder à l'esprit les défis qu'un marché en rapide transition pose en matière de mise en œuvre.

5.3.9 Réglementation internationale

Il existe au niveau mondial de nouveaux services de mobilité portés par la numérisation. Ce sont principalement les régions urbaines, en forte croissance, qui concourent à la hausse de la demande en matière de mobilité. Innovation majeure pouvant contribuer à répondre à la demande, l'intermédiation basée sur des applications s'est diffusée dans le monde entier en très peu de temps. L'expérience montre que ces modèles commerciaux novateurs entrent souvent en conflit avec les réglementations locales. Ces dernières sont relativement rigides et difficilement applicables à la nouvelle donne.

Une enquête menée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) avec le soutien des ambassades suisses de différents pays a montré que bon nombre de nouveaux modèles commerciaux ont été largement adaptés à la situation locale, voire ont déjà disparu, en particulier les services de transport non professionnel comme UberPOP. Leurs prestations d'intermédiation ont été interdites sur décision judiciaire, au niveau local ou national, dans de nombreux endroits, au motif que les prescriptions relatives au transport professionnel de personnes sont applicables à tous les types de transport. Contrairement à la Suisse, la plupart des autres pays ne définissent pas de seuils en deçà desquels les services de transport ne sont pas soumis aux règles relatives au transport professionnel. Dans certains pays, des procédures judiciaires ont également été engagées contre des chauffeurs, de sorte que des services tels qu'UberPOP ont disparu par manque de chauffeurs. Parmi les pays concernés par l'enquête, seuls le Danemark et les États-Unis (hormis la Suisse) ont encore des services de transport non professionnels comme UberPOP.

Partout ailleurs, les courses basées sur des applications sont exclusivement effectuées par des services de transport répondant aux exigences relatives au transport professionnel de personnes. Dans la plupart des cas, il s'agit de services de limousines qui, comme en Suisse, sont un secteur moins réglementé que celui des taxis. La forte croissance de cette offre en termes de parts de marché amène toutefois les autorités réglementaires à évaluer toujours plus souvent et parfois à durcir leurs prescriptions concernant tant la réalisation des prestations proprement dites que leur intermédiation. En 2016, la ville de Londres a ainsi édicté de

nouvelles prescriptions, qui obligent les courtiers de services de limousines³⁷⁸ à avoir une succursale dans la ville et un service clients atteignable 24 heures sur 24.

Quant aux bouleversements rapides qui ont touché le secteur des taxis, ils ont incité de nombreuses autorités réglementaires à réagir rapidement, le plus souvent sous la forme d'interdictions. Toutefois, il est difficile de savoir s'il s'agit là de mesures provisoires, qui seront abandonnées une fois la réglementation adaptée à la nouvelle donne, ou de mesures définitives. Nombre de réglementations applicables aux taxis sont en cours de révision, que ce soit au niveau local ou national. En Finlande, par exemple, une nouvelle loi prévoit de d'autoriser de nouveau les chauffeurs non professionnels pour autant que leur chiffre d'affaires annuel n'exède pas 10 000 euros.

La réglementation étant amenée à changer dans de nombreux pays, il s'agit de continuer à suivre l'évolution internationale dans ce domaine.

5.3.10 Synthèse sur les services de mobilité

Les innovations technologiques, principalement des plateformes d'intermédiation basées sur des applications, ont conduit à l'apparition de nouveaux services de mobilité. En Suisse, il existe ainsi de nouvelles offres dans le domaine des services de transport et de partage de véhicules. Ce sont surtout les nouvelles offres de services de transport qui ont lancé le débat sur le cadre réglementaire.

La compétence d'édicter des prescriptions pour le secteur des taxis incombe aux cantons et aux communes. L'étude des cas des cantons de Genève et de Zurich montre que les cantons observent de près l'évolution du marché des prestations de transport et procèdent à certaines adaptations à la situation locale. La présente analyse du cadre légal général, au niveau fédéral, permet de conclure que celui-ci répond aux exigences actuelles pour ce qui concerne les prestations de transport, à deux exceptions : le droit de la circulation routière, d'une part, et le cadre des services de mobilité multimodale, d'autre part. Dans ces domaines, il s'agirait d'étudier les prescriptions en vigueur pour évaluer si elles sont encore adaptées.

Dans le cas du droit de la circulation routière, il s'agit de se pencher sur les prescriptions concernant le transport de tiers. Considérant les nouvelles offres (tantôt professionnelles, tantôt non), il convient d'évaluer si les obligations actuelles doivent être adaptées sur le fond à la nouvelle donne, voire si elles peuvent être supprimées en partie. Ce processus d'évaluation a été lancé avec deux interventions parlementaires (les motions 16.3066 Nantermod et 16.3068 Derder), qui demandent une révision du droit de la circulation routière.

En termes de mobilité, la numérisation n'a pas seulement permis des innovations au niveau de certaines prestations. Elle a également entraîné une mutation de la mobilité multimodale. Il s'agit essentiellement de savoir dans quelle mesure la Confédération souhaite imposer l'échange de données liées à la mobilité, et comment elle entend notamment permettre l'accès aux systèmes de réservation et de commercialisation et promouvoir ainsi des chaînes de transport durables et efficaces. Dans ce contexte, il convient d'évaluer si le cadre normatif doit être adapté afin de pouvoir saisir les opportunités liées aux services de mobilité multimodale tout en réduisant les risques correspondants.

³⁷⁸ En anglais, les services de limousine s'appellent « *private hire vehicles* » ou « *minicabs* ». En français, on parle souvent aussi de « voitures de transport avec chauffeur (VTC) ».