

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Arnaud Bouverat et consorts au nom Gilles MEYSTRE - Une table-ronde sur les
plateformes de livraison de repas (22_POS_33)

Rappel du postulat

Durant la période de pandémie, les services de livraisons de repas ont massivement augmenté ; un des leaders du marché Uber Eats a fait état en 2021 d'une augmentation de plus de 220% de ses recettes et le nombre de commandes aurait augmenté de 300% à l'échelle internationale durant la même année. Cette croissance spectaculaire ne se fait pas sans problème. La majeure partie du marché de livraison de repas a été développée par des entreprises qui n'ont pas assumé leurs obligations envers les livreuses et livreurs en les considérant faussement comme indépendant-e-s et en reportant sur eux les risques « managériaux » de leurs activités. La faible partie qui a assumé de salarier ses collaborateurs l'a soit fait correctement en respectant les conditions de la convention collective nationale de l'hôtellerie-restauration mais en subissant alors une concurrence déloyale injustifiable, soit l'a fait à bas prix en reportant de nombreux coûts sur les salarié-e-s (frais de déplacement insuffisamment pris en compte, temps d'attente non rémunéré, salaires horaires inférieurs aux salaires d'usage ou aux salaires conventionnels, etc...). Cet état de fait ne peut plus durer au regard de la jurisprudence consolidée sur le plan fédéral. Les autorités d'application cantonales sont désormais tenues de faire respecter le droit alors qu'elles se sont jusqu'ici illustrées par leur discrétion en la matière. Rappelons que plusieurs interpellations de notre conseil n'ont pas encore obtenu réponse sur le sujet.

En date du 3 juin, le Tribunal fédéral (TF), la plus haute instance judiciaire du pays, a confirmé ce que beaucoup d'expert-e-s disaient, à savoir que les livreurs et livreuses Uber Eats doivent également être considéré-e-s comme des employé-e-s. En parallèle, le TF s'est déterminé contre l'existence d'une relation de location de service entre Uber Eats et les restaurants. Ces décisions ont une portée majeure contre un modèle d'affaires synonyme de dumping social et salarial ainsi que d'une concurrence déloyale inacceptable.

Cette décision pose des principes à respecter pour l'ensemble des acteurs de la branche mais les problèmes de respect du droit en vigueur restent majeurs sur plusieurs plans :

- *les entreprises de livraison n'ont pas encore adapté leur modèle d'affaire à la nouvelle jurisprudence,*
- *les entreprises et consommateur-trices qui recourent au service de livraison n'imaginent pas que le droit est bafoué à ce point, par ailleurs par les acteurs dominants du marché ; la concurrence est de fait gravement biaisée et il est difficile de corriger cet état de fait sans une intervention majeure et visible de l'Etat,*
- *la problématique de l'utilisation accrue du domaine public par les livreuses et livreurs à proximité des restaurants n'a pas fait l'objet de mesures concertées entre les principales villes du canton,*
- *les partenaires sociaux tant de la livraison que de la restauration n'ont pas été conviés autour d'une table pour trouver des solutions légales et équitables à cette évolution du marché.*

Il paraît aujourd'hui illusoire que chaque ville ou chaque entreprise trouve une solution face à la jurisprudence susmentionnée et aux problèmes que pose le développement de leurs activités. L'Etat se doit de donner un message clair à l'ensemble des acteurs économiques et de veiller à une application commune du droit en concertation avec les autorités d'application compétentes.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat est invité à convoquer une table-ronde avec toutes les parties prenantes de la livraison de repas (entreprises de livraison, entreprises de location de service, canton, grandes villes, partenaires sociaux) dans le but de gérer de manière coordonnée les questions relatives au respect du cadre légal

sur le travail, les salaires, la fiscalisation des activités, la soumission aux assurances sociales et l'utilisation du domaine public des activités de livraison de repas. Le Conseil d'Etat établit un rapport à l'issue de cette table ronde et, dans la mesure du possible, constitue une commission de suivi de la question.

Rapport du Conseil d'Etat

1. Préambule

A la suite de la séance de Commission chargée de l'examen de l'entrée en matière sur le présent postulat qui s'est tenue le 18 novembre 2022, ainsi que de la séance du 7 février 2023 du Grand Conseil, le texte initial de cet objet parlementaire a fait l'objet d'une prise en considération partielle. Il a en effet été modifié, en particulier à son dernier paragraphe. Il en va ainsi principalement de la notion figurant dans le texte originel de « table ronde » dont il convient désormais d'avoir à l'esprit une acception fondée sur une « coordination » animée par le département en charge de l'emploi et impliquant les différents acteurs concernés par le dossier de la livraison de repas, ceci en vue d'une application concertée et commune du cadre légal. La finalité défendue dans la version initiale du postulat n'a donc pas changé, seul le moyen d'y parvenir, une coordination en lieu et place d'une table ronde, diffère.

La formulation nouvelle du dernier paragraphe du postulat est désormais la suivante : *« Dans cette perspective, le Conseil d'Etat est invité à organiser la coordination des différentes autorités pour assurer le respect du cadre légal s'appliquant aux activités de livraison de repas dans le Canton de Vaud. Le Conseil d'Etat établit un rapport pour tirer un bilan intermédiaire ou définitif de cette coordination renforcée de toutes les autorités compétentes sur le territoire vaudois ».*

Il est également à noter que la coordination des différentes autorités a fait l'objet d'un vœu dont voici l'intitulé : *« La coordination impliquerait les autorités appliquant les lois encadrant le travail, le contrôle des salaires, la soumission aux assurances sociales, la fiscalisation des activités et l'utilisation du domaine public. Il s'agit à titre d'exemple d'inviter à des séances de coordination l'inspectorat du travail, la caisse AVS, la Suva, les commissions paritaires et tripartites compétentes et les polices du commerce impliquées ».*

2. Contexte

Comme déjà relevé dans le cadre de précédentes interventions parlementaires, le Conseil d'Etat rappelle son attachement à la qualité des conditions de travail des personnes occupées via une plateforme numérique de services telle que celle d'Uber Eats. Il est par principe favorable à l'émergence de nouvelles formes de technologies et à la création d'emplois qu'elles génèrent, mais il estime indispensable que les personnes qui exercent une activité professionnelle dans ce cadre puissent bénéficier des protections légales en vigueur. Il est tout particulièrement d'avis que les personnes qui œuvrent dans ce domaine doivent pouvoir le faire dans un cadre légal qui délimite de façon précise les droits et les devoirs de chacune des parties, que ce soit en droit du travail au sens large du terme ou en droit des assurances sociales.

A ce stade, il apparaît que, dans le domaine de la livraison de repas, seul le statut de salarié répond à cette préoccupation. Cette position est par ailleurs corroborée par les arrêts des tribunaux qui ont eu à se prononcer sur cette question, en particulier le Tribunal fédéral.

D'importants efforts ont été déployés au cours des derniers mois dans cette perspective. A l'issue d'un processus complexe marqué par une diversité d'acteurs, d'intérêts, de procédures et de jurisprudences, une solution concrète a pu se dessiner et est aujourd'hui mise en œuvre. La structure de ce rapport met en lumière ses contours et expose préalablement sa genèse et les enjeux qui la caractérisent.

3. Situation initiale

Si la solution aujourd'hui mise en œuvre respecte les orientations fondamentales définies par le Tribunal fédéral et le Conseil d'Etat, il y a lieu de néanmoins relever l'absence de législation fédérale portant sur l'économie de plateforme et sur l'impact de cette dernière sur le statut des personnes concernées. Les livreurs et livreuses ne bénéficient *de facto* pas de toute la protection à laquelle ils et elles pourraient prétendre s'ils et elles étaient d'emblée considéré·e·s comme étant des travailleur·euse·s salarié·e·s. Les questions liées aux horaires, au salaire, au temps d'attente, entre autres, ne sont dans ce contexte pas explicitement réglées par une loi *ad hoc*.

Parallèlement, les sociétés actives dans le domaine présentent une variété de structures. Dans le cas d'Uber, une pluralité d'entités existe sous une appellation générique (Uber Switzerland GmbH et diverses entités aux Pays-Bas). Cet état de fait rend délicate l'identification pour les utilisateurs, les coursiers en l'occurrence, de l'entité à laquelle ils s'adressent. Les modèles d'affaire et contrats font l'objet d'adaptations et fluctuent en fonction des

diverses décisions judiciaires avec pour seul objectif, pour Uber, de ne pas être considéré comme employeur, l'entreprise se considérant essentiellement comme une pure plateforme numérique.

Il convient de préciser ici que le postulat auquel il est répondu se concentre sur la livraison de repas. Il n'aborde pas la problématique du transport individuel de personnes. La mention de cette distinction est utile tant, dans le cas de l'appellation Uber, l'amalgame est courant entre ces deux types de services, à savoir Uber Eats et Uber Ride.

La focalisation du propos sur le cas des livreurs et livreuses Uber Eats est essentiellement due au fait que les autres acteurs du marché sont employeurs de livreuses et de livreurs. Ces autres entreprises ont mis en place des modèles d'affaires et d'organisation instituant un régime de salarié·e conforme aux décisions judiciaires et administratives.

4. Écueils et enjeux

La recherche d'une solution relative au statut des livreurs et livreuses de repas est influencée par un éventail large de paramètres dont la multiplicité des législations et des autorités, administratives ou judiciaires, chargées de les appliquer et de rendre des décisions. Ces diverses législations et décisions sont de surcroît le plus souvent contestées.

Dès lors, la clarification de la problématique du statut des livreurs et livreuses opérant par le biais d'une plateforme numérique se doit de surmonter plusieurs écueils et enjeux qui peuvent être synthétisés de la sorte :

- **Pluralité de législations applicables**

La détermination du statut de livreur fait appel à plusieurs législations fédérales, que ce soit en droit du travail, en droit des assurances sociales et en droit fiscal. Les autorités d'exécution sont également différentes. Les critères de détermination du caractère salarié ou indépendant du travail effectué ne sont donc pas tous identiques bien qu'ils se recoupent majoritairement.

- **Incidence des décisions judiciaires**

Les plupart des décisions administratives concernant cette problématique sont contestées devant les tribunaux et donnent lieu à de longues procédures judiciaires. Cette « systématique » a pour conséquence, d'une part, que tous les domaines concernés n'ont pas encore fait l'objet de décisions judiciaires considérées comme définitives et, d'autre part, que ces arrêts ne peuvent être transposés à toutes les situations, l'état de fait à la base de chaque arrêt étant différent. De surcroît, le groupe Uber adapte systématiquement ses modèles et contrats afin de ne pas être considéré comme employeur. Ces ajustements contribuent à rendre les jurisprudences plus anciennes obsolètes. Ils fragilisent les décisions des autorités administratives qui sont alors amenées à statuer en fonction d'arrêts ou de critères différents et par ailleurs contestés par Uber.

- **Structure mise en place par UberEats**

La diversité des structures mises en place sous la dénomination générique « Uber » rend difficile pour les utilisateurs de la plateforme, en particulier les livreuses et livreurs, mais également pour les autorités d'exécution, de savoir avec quelle entité ils sont en relation et à qui ils doivent s'adresser.

5. Inventaire des actions de coordination

Au-delà de ces écueils et enjeux, la mise en œuvre d'une solution permettant désormais aux personnes actives dans la livraison de repas de bénéficier du statut de salarié·e·s, et ce en cohérence avec les décisions judiciaires en la matière, est le fruit d'un long processus et de l'engagement déterminé des autorités politiques et administratives.

La mobilisation des acteurs concernés a été rendue possible grâce à un important travail de coordination dont un inventaire est dressé ci-dessous.

5.1. Au niveau politique

Des actions de coordination au niveau politique ont été mises en place entre les différentes autorités des cantons au sein desquelles des coursier·ère·s d'Uber Eats sont actif·ive·s, mais aussi au niveau fédéral.

Ainsi, la Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) a :

- Rencontré ses homologues genevois en 2022 et en 2023, dans le but d'échanger sur les différentes procédures en cours et de veiller à ce que les interventions des différentes autorités soient cohérentes et coordonnées entre elles.

- Etabli des contacts, à la fin de l'année 2022, avec certain·e·s représentant·e·s des Conseils d'Etat des cantons de Genève et Bâle-Ville, notamment afin de savoir quelles étaient leurs positions respectives et quelles actions ont déjà été entreprises ou étaient en passe de l'être.
- Mené une délégation qui a rencontré, au cours de l'été 2023, le Chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), afin de lui faire part des problèmes rencontrés par les cantons concernés par les questions en lien avec les plateformes numériques, de lui exposer les enjeux et les pistes de réflexion, ainsi que de solliciter l'intervention des services de l'Administration fédérale dans ce dossier, en l'occurrence le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).
- Porté la thématique au sein de la Conférence des Chefs des Départements Cantonaux de l'Economie Publique (CDEP) et favorisé l'intégration des représentants de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) au sein du groupe de travail technique réunissant les délégué·e·s des commissions tripartites des cantons les plus concernés (Zurich, Argovie, Berne, Bâle-Ville, Lucerne, St-Gall, Genève et Vaud).
- Organisé des rencontres, au mois de mars et de juin 2023 avec la Municipalité de Lausanne et les représentants des communes, au sujet en particulier de l'utilisation du domaine public. Ce thème couvre également l'activité des chauffeur·euse·s de véhicules de transport avec chauffeur (VTC).

5.2. Au niveau des autorités administratives

Plusieurs contacts ont été pris avec la Caisse cantonale vaudoise de compensation (CCVD) étant entendu que la question du statut d'indépendant ou de salarié concerne cette autorité au premier chef. Une collaboration a été mise en place avec la CCVD, consistant pour celle-ci à informer régulièrement la DGEM de l'évolution du dossier judiciaire géré par son homologue zurichoise pour toute la Suisse. Des échanges ont lieu régulièrement depuis 2022, impliquant aussi bien la Cheffe du DEIEP que des représentant·e·s de la DGEM.

S'agissant de l'application de la loi fédérale sur le travail (LTr), des contacts ont été pris avec le SECO, lequel a élaboré et mis à disposition des autorités d'exécution une check-list afin d'aider celles-ci dans leur analyse. En outre, un groupe de travail « plateformes » réunissant les autorités romandes et tessinoises d'exécution de la LTr a été créé au printemps 2022 et s'est déjà réuni à plusieurs reprises, permettant aux représentant·e·s des différents cantons de faire part de l'avancée des dossiers et d'échanger sur les problématiques en question.

Pour ce qui est de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE), un groupe de travail réunissant le SECO, l'Office cantonal de l'emploi de Genève (OCE) et la DGEM a été initié et s'est déjà réuni à plusieurs reprises. Il a pour but de se coordonner dans le cadre de l'instruction liée à l'obtention, par les sociétés du domaine des transports dites « fleet partners », d'autorisation de pratiquer la location de services. Ces sociétés sont celles qui emploient du personnel se servant de la plateforme Uber Eats.

En outre, l'Association des offices suisses du travail (AOST) a mis sur pied, en automne 2022, un groupe d'échange, auquel participent dite association, le SECO et les cantons, lors duquel les problématiques susmentionnées sont abordées.

Des échanges entre l'Inspection communale du travail de Lausanne (ITL) et la DGEM sont également réguliers, dans un but de coordination des contrôles qui sont opérés sur le territoire de dite commune par les deux entités dans leurs domaines respectifs (exécution de la LTr pour l'ITL et lutte contre le travail au noir pour la DGEM).

Enfin, et même si cela concerne avant tout les chauffeur·euse·s et non les coursier·ère·s, des rencontres et échanges ont régulièrement lieu au sein des services compétents du DEIEP (DGEM et Police cantonale du commerce – PCC).

5.3. Au niveau des groupes d'intérêts

Bien que le postulat, dans sa formulation issue des discussions menées au sein de la Commission du Grand Conseil chargée de l'examiner, fasse finalement mention d'une coordination entre autorités uniquement, le Conseil d'Etat estime important de rappeler que des rencontres ont également eu lieu avec différents groupes d'intérêts concernés par les problématiques en lien avec les plateformes numériques.

La Cheffe du DEIEP a, dans ce cadre :

- Organisé plusieurs séances avec les syndicats représentatifs de la branche (UNIA et Syndicom) dans le but d'expliquer le contexte des interventions des services de l'administration et d'échanger sur les problématiques auxquelles les différents acteurs de la livraison sont confrontés.
- Rencontré, au début de l'année 2023, les membres du bureau de la Commission cantonale tripartite sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, afin d'aborder la question des salaires

et celle de l'application d'une convention collective de travail aux rapports entre les livreur·euse·s et leurs employeur·euse·s. Contact a été pris à cet effet par ce bureau avec l'Office de contrôle de la Convention collective de travail du domaine de l'hôtellerie et de la restauration.

- Rencontré des membres de la Fédération romande des consommateurs (FRC) afin d'échanger sur la problématique des plateformes numériques.
- Reçu, pour ce qui est plus précisément des chauffeur·euse·s, l'Association VTC Vaud et l'Union des taxis lausannois au printemps 2023.

5.4. Au niveau des entreprises

Le Conseil d'Etat tient également à relever que la Cheffe du DEIEP et la DGEM ont reçu à plusieurs reprises les représentant·e·s du « groupe Uber » mais également d'autres entreprises actives dans le domaine de la livraison de repas, parmi lesquelles des « fleet partners ».

En outre, il convient de rappeler une nouvelle fois que plusieurs contrôles des sociétés du « groupe Uber » et des « fleet partners » collaborant avec ces dernières ont été réalisés ou sont encore en cours, en application des différentes législations touchant le marché du travail (LTr et LTN).

6. Solution dégagée pour les livreurs et livreuses UberEats

Telles qu'exposées plus haut, les différentes démarches et initiatives en matière de coordination des acteurs concernés par la problématique du statut des livreurs et livreuses dont l'activité repose sur les applications, en particulier UberEats, ont contribué à consolider la position des autorités.

C'est dans ce contexte qu'une rencontre avec les représentant·e·s d'Uber Eats a été organisée à la fin de l'été 2023. A cette occasion, la Cheffe du DEIEP leur a clairement signifié qu'au vu du contexte et de la nature de l'activité des livreur·euse·s, ces personnes doivent être considérées comme étant des travailleurs et des travailleuses au sens des législations applicables.

Un délai fixé à la fin de l'année 2023 a été convenu afin qu'Uber Eats se conforme à cette vision et qu'ainsi tous les livreur·euse·s actif·ive·s dans le Canton de Vaud bénéficient du statut de salarié·e·s.

Cela étant, Uber Eats ne souhaitant pas être employeur, la société a opté pour un modèle impliquant des « fleet partners » employant le personnel chargé des livraisons.

Concrètement, ces « fleet partners » sont des sociétés auxquelles sont rattaché·e·s les livreurs et livreuses. Elles en sont dès lors formellement leurs employeurs et assument des prestations sociales liées à ce statut.

Il est précisé que la question de la nécessité pour les « fleet partners » d'obtenir une autorisation de pratiquer la location de services n'a en revanche toujours pas été tranchée, le Tribunal fédéral ayant été saisi d'une affaire concernant une de ces sociétés également active à Genève.

A la fin du mois de décembre 2023, les représentant·e·s d'Uber Eats, après avoir régulièrement informé la Cheffe du DEIEP de l'avancement de cette transition, ont confirmé qu'aucune personne ne pouvait effectuer de livraison sans être engagée par un « fleet partner ». Des contrôles ont été initiés par les autorités en charge de la LTr, à savoir la DGEM et l'ITL, afin de vérifier la concrétisation et le respect des engagements d'Uber Eats.

7. Conclusion

Avec le présent rapport, le Conseil d'Etat dresse un bilan positif des différentes mesures de coordination prises en lien avec l'activité de livraison de repas par le biais de plateformes numériques. Il se félicite de l'avancée significative que constitue l'instauration d'une pratique permettant aux livreuses et livreurs exerçant dans le canton de bénéficier d'un statut de salarié·e. Ce statut leur offre des conditions de salaire, de gestion du temps de travail et de protection sociale stables. Le respect de la mise en place de ce statut fait, de surcroît, l'objet de contrôles de la part des autorités compétentes sur l'ensemble du territoire vaudois qui sont actuellement en cours et qui confirment à ce stade le changement de pratique et le recours à des emplois salariés. Ce faisant, les préoccupations manifestées au travers du présent postulat ont trouvé un écho favorable.

Ce résultat positif est essentiellement le fruit d'importants efforts de coordination menés non seulement entre autorités mais également avec les parties prenantes. Il s'inscrit toutefois dans un contexte où subsistent encore des incertitudes juridiques, propres aux conditions d'exercice des plateformes numériques et au statut des emplois qu'elles génèrent. L'évolution des modèles et de l'utilisation de ces applications constituent autant de défis pour les autorités qui, si elles doivent s'adapter à cette dynamique, n'en doivent pas moins rester attachées aux acquis et valeurs qui fondent notre partenariat social et la qualité du marché du travail.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 juin 2024.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni