

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation Arnaud Bouverat et consorts –**  
**Les arrêts du Tribunal fédéral sur Uber et Uber Eats signeront-ils enfin**  
**l'arrêt du dumping social de l'économie de plateforme dans le Canton de Vaud ? (22\_INT\_84)**

***Rappel de l'intervention parlementaire***

*En date du 3 juin, le Tribunal fédéral a communiqué ses arrêts concernant le service de personne Uber et le service de livraison Uber Eats. La plus haute instance judiciaire du pays a confirmé ce que beaucoup d'expert-e-s disaient, à savoir qu'il existe d'une part une relation de travail entre les chauffeurs-ses Uber et « Uber B.V. », et que d'autre part, 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.*

*Déjà interpellé à plusieurs reprises, le Canton de Vaud s'est illustré par une posture d'apparente observation de la situation sans entamer des activités de contrôle accrues et les mêmes démarches jurisprudentielles que le Canton de Genève, du moins à notre connaissance. Dans le débat sur la révision de la loi cantonale sur l'exercice des activités économiques traitant des véhicules de transports avec chauffeurs (VTC) et taxis, le Conseil d'Etat a renoncé à trancher a priori sur la qualification exacte du service d'Uber tout en s'en remettant aux procédures qui étaient déjà en cours et allaient s'initier du fait de la loi.*

*Alors que les interpellations Tschopp et Raedler attendent encore des réponses du Conseil d'Etat, il paraît urgent que le Grand Conseil ait un état des lieux actualisé de la situation les cas étant maintenant tranché par le Tribunal fédéral. Une inaction ou une communication déficiente risqueraient en effet d'importer une concurrence déloyale renforcée et une problématique sociale majeure dans notre canton.*

*Considérant ce qui précède, nous avons l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :*

- 1. Quelles sont les mesures entreprises avant cet arrêt du TF pour assurer qu'Uber et Uber Eats, ainsi que toutes les plateformes similaires assument leurs obligations légales ? Quels sont les délais de mise en conformité qui ont été octroyés à ces plateformes et respectent-ils les usages en la matière ?*
- 2. Quelles sont les mesures et leur calendrier arrêtés par les services compétents pour l'application de cette jurisprudence aux plateformes de livraison et de VTC dans notre canton ?*
- 3. Le Conseil d'Etat partage-t-il notre appréciation que le respect des dispositions légales aurait dû être davantage contrôlé que cela soit par la police du commerce ou le service de l'emploi, et ce avec davantage de moyens pour le faire ?*
- 4. Au vu de la portée nationale et des effets de ces arrêts dans tous les cantons, quelle coordination intercantonale est-elle mise en œuvre au niveau des caisses de compensation et des autorités de surveillance du marché du travail et de police du commerce pour garantir une mise en œuvre efficace et équitable ?*
- 5. Des clarifications sont-elles nécessaires dans la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) afin que les services compétents enclassent correctement les plateformes comme Uber au titre d'employeur et non de diffuseur de course (p.ex. en introduisant une présomption de relation salariée) et que les contrôles aient l'efficacité attendue ?*

## Réponse du Conseil d'Etat

### Préambule

Le Conseil d'Etat prête une attention toute particulière à l'économie de plateforme et aux conditions de travail des travailleurs actifs par ce mécanisme numérique. Comme il l'a relevé dans la réponse à l'interpellation Raedler (20\_INT\_61), les plateformes n'organisent pas toutes leur activité selon le même modèle et les démarches de contrôles auprès de ces nouveaux acteurs du marché du travail sont nombreuses et ce depuis plusieurs années.

Dans ce contexte, les récents arrêts du Tribunal fédéral offrent un nouveau support à l'action de l'Etat et participent à clarifier la situation. En effet, les arrêts précités ont reconnu la qualité d'employeur d'Uber au sens du Code des obligations (art. 319 et ss CO) dans les deux modèles d'affaire de la multinationale existant dans le canton de Genève qui sont UberRide pour le transport de personnes et UberEats dans la livraison de repas. Bien que ces modèles existent également dans le canton de Vaud, on ne peut cependant pas garantir que ces arrêts seront immédiatement applicables comme une loi ou un décret puisqu'ils n'ont pas une portée générale et abstraite mais portent sur une situation particulière. En ce qui concerne les règles de droit privé du travail qui régissent le contrat de travail, les administrations n'ont en outre pas de pouvoir de mise en œuvre ou de régulation.

Les autorités cantonales vaudoises ont cependant immédiatement pris contact avec les représentants d'Uber pour savoir quelles étaient les intentions de la multinationale pour faire face aux obligations découlant de cette jurisprudence. Il ressort de ces échanges qu'Uber a d'ores et déjà décidé d'adapter son modèle de deux façons. D'une part, il souhaite modifier son propre modèle faisant appel à des indépendants pour que les constats opérés par le Tribunal fédéral ne soient plus applicables. Il veut ainsi éviter le rôle d'employeur en modifiant l'existant. Pour ce faire, Uber prévoit de répondre point par point aux constats faisant de lui un employeur et supprimer de sa relation avec les chauffeurs et les livreurs tout ce qui dépasserait le seul cadre d'une relation entre un intermédiaire et un indépendant. D'autre part, il entend faire appel à des entreprises tierces utilisatrices des plateformes Uber qui, elles, deviendraient employeurs. Uber envisage ainsi d'offrir deux options aux livreurs et chauffeurs. Soit, ils optent pour un modèle de salariat qui sera garanti par un tiers, soit ils continuent leur activité d'indépendant selon des modalités modifiées.

Ces adaptations sont en cours d'implémentation et sont analysées dans le détail par les autorités suivant leurs compétences respectives et au fur et à mesure des informations transmises. On peut cependant d'ores et déjà opérer quelques constats. Comme déjà vu par le passé notamment à la suite de l'arrêt du Tribunal cantonal vaudois de 2020 qui avait reconnu Uber comme employeur au regard du droit privé du travail, la multinationale indique qu'il faut distinguer l'organisation passée et l'organisation à venir. Ne se considérant pas comme employeur et refusant ce rôle, elle entend systématiquement éviter l'écueil du salariat en adaptant son modèle. Dans ce contexte, les autorités ne peuvent se référer à la configuration passée pour refuser l'évolution d'un modèle, attitude qui ne serait pas conforme à l'Etat de droit. Elles doivent dès lors analyser les nouvelles configurations récemment adoptées. Par ailleurs, le groupe Uber a mis en place un véritable système faisant intervenir diverses entités Uber sous la dénomination générique « Uber », sans qu'il soit possible pour les tiers de savoir à quelle entité juridique ils s'adressent et complexifiant ainsi les relations avec les autorités. Ces dernières se voient d'ailleurs régulièrement opposer le fait que telle ou telle entité n'est pas habilitée à répondre et qu'il convient de s'enquérir auprès d'une autre. Autre point récurrent, Uber fournit systématiquement une masse de documents telle que les autorités ne peuvent prendre position dans des délais restreints. L'argumentation de la multinationale et de ses représentants est ainsi, comme l'a relevé le Tribunal fédéral, à la limite de la prolixité. Les analyses sont donc en cours et de nouvelles procédures pourraient donc être initiées au terme de celles-ci. Ce processus ne connaîtra de limites que si Uber ne trouve plus de moyens d'adapter son modèle pour augmenter les « vecteurs » d'indépendance des chauffeurs et livreurs ou si une réglementation adéquate est adoptée au niveau fédéral. Les autorités de contrôle peuvent quant à elle contrôler, sanctionner, dénoncer aux autorités pénales mais elles ne peuvent pas rendre de décision imposant la signature immédiate de contrats de travail, domaine relevant du droit privé du travail et nécessitant une procédure judiciaire initiée par les personnes concernées.

## Réponse aux questions

Au vu de ce contexte, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre aux questions soulevées de la façon suivante.

1. *Quelles sont les mesures entreprises avant cet arrêt du TF pour assurer qu'Uber et Uber Eats, ainsi que toutes les plateformes similaires assument leurs obligations légales ? Quels sont les délais de mise en conformité qui ont été octroyés à ces plateformes et respectent-ils les usages en la matière ?*

Les obligations légales des entreprises sont à mettre en relation avec une multitude d'aspects. Diverses législations dans les domaines des assurances sociales, du contrôle du marché du travail ou encore de la police du commerce sont applicables, faisant intervenir des autorités distinctes, qui ne font d'ailleurs pas toutes partie de l'Administration cantonale vaudoise.

Concernant l'activité de livraison d'Uber, soit UberEats, trois contrôles du marché du travail ont été réalisés depuis l'implantation d'UberEats dans le canton de Vaud.

Le premier contrôle a été effectué en mai 2019, soit moins de quelques mois après l'implantation d'UberEats à Lausanne. Ce contrôle était exécuté en application de la Loi fédérale sur le travail au noir (LTN) et des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Différents constats ont été faits et la liste des livreurs a été transmise à la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS. Sur ce point, et faute de fixation du statut des livreurs au regard des assurances sociales par les autorités d'application, le rapport n'a pas pu démontrer d'infraction.

En 2020, comme indiqué dans la réponse à l'interpellation Raedler (20\_INT\_61), un contrôle en application de la Loi fédérale sur le travail (LTr) a été initié par l'Inspection du travail de Lausanne (ITL) en collaboration avec la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM). Ce contrôle faisait suite à l'arrêt du 23 avril 2020 de la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal vaudois qui établissait pour la première fois qu'Uber devait être considéré comme employeur au regard du droit privé et explicitait les critères retenus pour arriver à cette conclusion. Uber a, dans ce contexte, exposé que l'affaire civile n'était pas transposable à la situation prévalant au moment du contrôle, dès lors que l'application avait subi de nombreuses modifications depuis les faits de l'affaire qui remontaient à une période entre 2015 et 2017 et portaient sur le modèle UberPop disparu depuis lors. Le contrôle en question a néanmoins débouché sur une décision de première instance du 16 mars 2022 considérant Uber comme employeur au regard de la LTr. Sur recours, le DEIEP a récemment confirmé la décision de l'ITL.

En 2022, la DGEM a initié un nouveau contrôle en application de la LTN. Uber s'est dans un premier temps opposé à la transmission d'informations au motif qu'il n'était pas employeur des livreurs et n'était dès lors pas dans l'obligation de fournir des informations sollicitées. Après de multiples échanges et à la suite des arrêts du Tribunal fédéral, les informations utiles ont finalement été transmises et un contrôle des données relatives à l'entier des livreurs actifs en 2021 a pu être effectué. La liste des livreurs a en outre été transmise à la Caisse cantonale vaudoise de Compensation AVS pour ce qui est des aspects relatifs aux assurances sociales. Des constats d'infraction au droit migratoire ont été établis, débouchant sur des décisions de sommation et de facturation des frais de contrôle. Le cas a en outre été transmis aux autorités pénales.

Concernant l'activité de transport UberRide, la DGEM est intervenue auprès de multiples acteurs intermédiaires entre 2017 et 2018. A cette époque et comme il a récemment décidé de le réintroduire dans son modèle, Uber avait recours à des entreprises qui étaient employeurs des chauffeurs utilisateurs de l'application. Dans le prolongement des interventions des autorités cantonales d'exécution de la Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE), le Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO) a émis un avis de droit qui parvenait à la conclusion que, ce faisant, les entreprises en question louaient les services de leurs travailleurs à Uber. Comme indiqué dans la réponse à l'interpellation Tschopp (18\_INT\_138), ces entreprises devaient dès lors solliciter une autorisation de pratiquer soumise aux conditions de la LSE. Une telle configuration impliquait également le respect des conditions de travail de la convention collective de travail de la location de services. Au vu de cet avis de droit, Uber a renoncé à ce modèle et n'a, jusqu'à récemment, envisagé ces services qu'au travers de chauffeurs indépendants.

En 2019, la Loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) a introduit de nouvelles obligations applicables aux acteurs du transport de personnes. La loi prévoit par exemple que le chauffeur requérant doit fournir à la police cantonale du commerce toute information attestant de son assujettissement à l'assurance vieillesse et survivants (AVS), ce qui permet en tous les cas de garantir que l'activité est connue des assurances sociales et procède donc d'un contrôle au moment de la délivrance des autorisations.

En 2021, l'Inspection du travail de la ville de Lausanne (ITL) a, parallèlement au contrôle d'UberEats et toujours en collaboration avec la DGEM, initié un contrôle au regard de la LTr auprès d'UberRide. Une décision est attendue prochainement.

Enfin, les autorités de police ont opéré de nombreux contrôles en application de l'ordonnance 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 (OTR2). Les infractions relevées dans les pratiques des chauffeurs ont été dénoncées aux autorités pénales.

- 2. Quelles sont les mesures et leur calendrier arrêtés par les services compétents pour l'application de cette jurisprudence aux plateformes de livraison et de VTC dans notre canton ?*

Après avoir analysé les arrêts du Tribunal fédéral précités, le DEIEP, par le biais de la Police cantonale du commerce a initié dès le mois de juin 2022 une procédure visant à soumettre la société Uber Switzerland GmbH à la détention d'une autorisation d'entreprise de transport de personnes à titre professionnel. Comme cela a été mentionné précédemment, Uber a cependant fait valoir une modification de son modèle économique, de nature à empêcher une application directe de la jurisprudence reconnaissant un rapport de travail avec les chauffeurs. La procédure, complexe, est toujours en cours.

- 3. Le Conseil d'Etat partage-t-il notre appréciation que le respect des dispositions légales aurait dû être davantage contrôlé que cela soit par la police du commerce ou le service de l'emploi, et ce avec davantage de moyens pour le faire ?*

De nombreux contrôles ont été effectués pratiquement à chaque reprise dans une configuration nouvelle et complexe. Conscient de son rôle, le Conseil d'Etat considère que ces examens doivent permettre de garantir le respect de la loi. Toutefois, dans un contexte où les contours du droit du travail et de celui des assurances sociales devaient – ou doivent encore – être clarifiés et où les décisions prises font systématiquement l'objet de procédures judiciaires, les autorités d'application ne peuvent cependant pas anticiper l'effet de ces décisions, dont certaines sont encore attendues. Cela n'a toutefois pas empêché – comme déjà rappelé plus haut – les services de l'Administration cantonale vaudoise concernés de procéder à des contrôles.

- 4. Au vu de la portée nationale et des effets de ces arrêts dans tous les cantons, quelle coordination intercantonale est-elle mise en œuvre au niveau des caisses de compensation et des autorités de surveillance du marché du travail et de police du commerce pour garantir une mise en œuvre efficace et équitable ?*

Les autorités romandes de surveillance du marché du travail ont mis sur pied des groupes d'échanges sur les questions juridiques relatives aux plateformes numériques. En outre, un groupe de travail organisé par l'association des offices suisses du travail (AOST) a été convoqué au niveau national pour la première fois en octobre 2022. Il réunit des représentants cantonaux, du SECO et de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Concernant les caisses de compensation AVS, et comme relevé dans la réponse aux interpellations Raedler (20\_INT\_61) et Tschopp (21\_INT\_46), la caisse cantonale de Zürich centralise les démarches et les décisions relatives à Uber. Une décision du Tribunal fédéral est toujours attendue sur le statut des chauffeurs au regard des assurances sociales et devra déterminer s'ils doivent être considérés comme des salariés ou des indépendants.

Plusieurs contacts ont en outre été tenus entre la Police cantonale du commerce et son homologue genevoise depuis l'introduction du régime d'autorisation dans la LEAE.

5. *Des clarifications sont-elles nécessaires dans la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) afin que les services compétents enclassent correctement les plateformes comme Uber au titre d'employeur et non de diffuseur de course (p.ex. en introduisant une présomption de relation salariée) et que les contrôles aient l'efficacité attendue ?*

La soumission à autorisation d'entreprise de transport de personnes à titre professionnel dépend de la qualification du rapport contractuel qui lie Uber aux chauffeurs, qui est appréciée à l'aune du droit fédéral. Une modification du cadre légal cantonal ne paraît ainsi pas opportune, dans la mesure où seule une modification du droit fédéral des assurances sociales et/ou du travail permettrait de réguler différemment l'économie de plateforme de type Uber.

Quoi qu'il en soit, comme cela a été mentionné ci-dessus, une procédure a été engagée par la Police cantonale du commerce à la suite du prononcé des arrêts du Tribunal fédéral sur la base du droit cantonal adopté par le Grand Conseil et est en cours d'instruction. Une décision interviendra une fois celle-ci terminée.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 novembre 2022.

La présidente :

Le chancelier :

*C. Luisier Brodard*

*A. Buffat*