

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Arnaud Bouverat et consorts au nom de Gilles Meystre - Une table ronde
sur les plateformes de livraison de repas**

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 18 novembre 2022, à la Salle romane, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Circé Barbezat-Fuchs, Laurence Creteigny, Mathilde Marendaz, Marion Wahlen, Regula Zellweger, Valérie Zonca, ainsi que de Messieurs Arnaud Bouverat, Stéphane Jordan (président-rapporteur) et Jean Tschopp.

Ont également participé à la séance Madame Isabelle Moret (cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine — DEIEP) et Monsieur Jean Valley (chef du contrôle du marché du travail et protection des travailleurs, Direction générale de l'emploi et du marché du travail – DGEM).

Madame Sophie Métraux (Secrétariat général du Grand Conseil) a tenu les notes de séance. Qu'elle en soit chaleureusement remerciée.

2. POSITION DU POSTULANT¹

En amont de la séance, la commission a reçu les réponses aux interpellations suivantes :

- (22_REP_129) Réponse du CE 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)
- (21_REP_87) Réponse du CE à l'interpellation Jean Tschopp et consorts – Uber et Uber Eats : qui décide ? (21_INT_46)

Les actions déjà entreprises par le Conseil d'État sont saluées par leurs auteurs. Les réponses à ces interpellations apportent des éléments importants sur la thématique et impactent le postulat.

Pour rappel, ce texte trouve son origine dans la croissance exponentielle des livraisons de repas durant la crise du Covid. Ce fonctionnement s'est établi après la crise. Cependant, des pratiques non conformes au droit en vigueur ont été visibilisées, notamment par une grève (chez Smood). 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. Les risques « managériaux » de leurs activités ont été reportés sur ces personnes, au bénéfice d'un statut extrêmement précaire, et peinant à faire valoir leurs droits.

¹ Secrétaire régional du syndicat UNIA

Ce postulat avait été déposé avec Gilles Meystre, ancien député, car la livraison de repas, dans les conditions susmentionnées, génère une concurrence déloyale avec les partenaires sociaux de l'hôtellerie-restauration qui respectent les règles. Une livreuse ou un livreur de pizza employé-e d'un établissement est soumis-e à la loi sur le travail (LTr) et à la convention collective de travail (CCT) de l'hôtellerie-restauration avec des standards sociaux bien définis et des contrôles. Une entreprise comme Uber est également soumise à la LTr, de même qu'elle est assujettie, depuis quelques mois, à la Commission paritaire de la Convention collective nationale de travail (CCNT) de l'hôtellerie-restauration. Pourtant la multinationale ne se conforme pas au droit sur ce plan ni sur d'autres. Il y a en effet du travail au noir, des litiges en matière d'assurances sociales, des litiges fiscaux, etc.

Le postulat souhaitait alors une table ronde, 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. L'idée était de mettre un coup de pied dans la fourmilière pour pousser les entreprises comme Uber à respecter le droit en vigueur.

Les réponses aux interpellations susmentionnées apportent des éléments essentiels et démontrent que la situation a quelque peu évolué depuis le dépôt du postulat. Des interrogations demeurent néanmoins quant à la nouvelle organisation d'Uber qui mue pour mieux contourner les lois. Le postulant propose alors une prise en considération partielle du postulat. À une table ronde, il est préféré que le Conseil d'État organise la coordination en se concentrant sur les acteurs ayant un rôle dans l'application du droit (autorités publiques ou partenaires sociaux). Ceci permet de ne mobiliser que les spécialistes et, dans le contexte où le Canton a déjà entamé des démarches et que des procédures sont en cours, d'éviter d'inviter à la table (et de leur fournir des informations) des entités que l'on pourrait potentiellement retrouver devant les tribunaux. L'idée est de maintenir une pression pour le respect du droit. Un travail harassant demeure à faire. Toute lacune ou angle mort dans les interventions des autorités seront exploités par Uber. Face à son ingéniosité pour contourner les lois, une coordination accrue des autorités est donc nécessaire.

La nouvelle formulation proposée (prise en considération partielle) est la suivante :

Ancien texte : *Dans cette perspective, le Conseil d'État 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'État établit un rapport à l'issue de cette table ronde et, dans la mesure du possible, constitue une commission de suivi de la question.*

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

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le dossier est extrêmement complexe. Au vu de l'enchevêtrement de lois et d'entités, un travail juridique très systématique a été effectué par le DEIEP pour tenter de démêler l'écheveau de lois et de faits. Les lois applicables sont diverses et diffèrent d'un canton à l'autre. En outre, l'évolution constante d'Uber tant quant à ses entités, son nom ou son modèle d'affaires accentue la complexité. Uberpop a par exemple été reconnu comme employeur par un arrêt du Tribunal cantonal, mais a entretemps disparu au profit de la version Uber connue jusqu'il y a peu, puis a récemment été substituée par Uber2.0. S'ensuivent des recours systématiques auprès du Tribunal fédéral.

Il s'agit alors de définir quelles lois sont applicables, par qui et pour quelles entités, et de bien déterminer les compétences de chacun à tous les niveaux (Confédération, cantons, communes). Le Conseil d'État a fait la liste de ce qui relève de sa compétence. Les réponses aux deux interpellations mentionnées ci-avant donnent la photographie de la situation et des décisions prises au niveau cantonal, fédéral et en cours auprès de différentes autorités à cette date.

Au niveau fédéral :

Le Code des obligations (CO) pose la question de la relation de travail entre Uber et ses chauffeuses et chauffeurs (Uber Ride) ou livreuses et livreurs (Uber Eats). Dans un premier temps, le Canton s'est davantage focalisé sur Uber Eats. Les relations de travail relèvent du droit privé, donc des tribunaux civils en particulier des Prud'hommes. Ceci n'est donc pas de la compétence du Conseil d'État.

En revanche, la sécurité au travail des employé-e-s relève du DEIEP. La législation fédérale (LTr) prévoit que l'employeur doit s'assurer de la santé et de la sécurité au travail des personnes employées. La définition d'employeur au sens de cette loi n'est par ailleurs pas la même que celle au sens du droit du travail. Précisons que l'inspection du travail se fait de manière différenciée dans le canton, car Lausanne possède sa propre entité, à savoir l'Inspection du travail Lausanne (ITL). L'ITL a ouvert plusieurs procédures, dont une (16 mars 2022) considérant Uber Eats comme employeur au regard de la LTr, soit en imposant le respect des obligations générales de l'employeur en matière de santé et de sécurité au travail. Uber a recouru contre cette décision arguant ne pas être un employeur au sens de la LTr. En cas de recours contre une décision de l'ITL, le DEIEP est compétent pour trancher sur le recours. Dans ce cadre, il a confirmé la décision de l'ITL estimant qu'il s'agissait bien d'une relation de travail au sens de la LTr. Notons que l'ITL a encore d'autres procédures en cours.

La relation de travail au sens des assurances sociales est du ressort des caisses AVS. Cela ne relève pas du DEIEP. Toutes les procédures en matière d'AVS sont suspendues à la décision du Tribunal fédéral des assurances sociales qui doit se prononcer sur un arrêt zurichois quant au statut des chauffeuses et chauffeurs et qui devra déterminer s'il s'agit de salarié-e-s ou d'indépendant-e-s. La jurisprudence s'appliquera à toute la Suisse. Le Conseil d'État attend la décision précitée.

En application de la Loi sur le travail au noir (LTN) il revient à l'employeur de s'enquérir des permis de travail des employé-e-s provenant de l'étranger. En cas d'infraction, l'employeur est sanctionnable. Le Canton a demandé la liste des chauffeuses et chauffeurs Uber et a vérifié si toutes et tous étaient au bénéfice d'un permis de travail valable ; tel n'était pas le cas. Les autorités cantonales ont alors dénoncé pénalement Uber pour non-respect de la LTN.

Au niveau cantonal :

Concernant le transport de personnes, la question qui se pose est de savoir si Uber est une plateforme qui met des gens en lien ou une entreprise de transport qui a besoin d'une autorisation délivrée par la Police cantonale du commerce (PCC). La PCC a donc demandé des documents à Uber, mais la situation se complique, car Uber a changé de forme pour devenir Uber2.0 et affirme qu'il n'est plus question de relations de travail, car il existe désormais la possibilité de choix du prix par la personne qui conduit. Vu la complexité juridique, le nombre de pièces et la volonté de ne pas toujours avoir un temps de retard eu égard aux évolutions d'Uber, le DEIEP a alors mandaté un avocat spécialisé en droit du travail, qui a une expérience très importante dans le domaine, afin de le soutenir dans ce dossier touffu.

Mme la Conseillère d'État rappelle encore la commission tripartite cantonale chargée des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, présidée par un représentant du syndicat Unia et vice-présidée par la cheffe de la DGEM et un représentant de la fédération patronale vaudoise. Elle s'est adressée à la Commission de surveillance de la (CCNT) de l'hôtellerie-restauration. La Commission de surveillance estime que la CCNT s'applique, à savoir que les livreuses et livreurs de repas doivent être considéré-e-s comme assujetti-e-s à cette convention collective.

Le Conseil d'État s'active donc afin de faire avancer ce dossier. Des discussions ont été entamées. La Cheffe de Département a rencontré Unia, Uber, mais également la Ville de Lausanne afin de comprendre où en sont les procédures. Au niveau intercantonal, tous les cantons ne sont pas concernés par la problématique et ceux qui sont impactés, notamment Zürich, Genève et Bâle-Ville, le sont à des degrés divers. Les législations cantonales diffèrent. Afin de déterminer l'avancement de chacun dans les démarches, les 4 conseillères et conseillers d'État en charge ont décidé de se coordonner, entre autres pour favoriser les échanges techniques entre les divers spécialistes. En effet, la technicité juridique du dossier est telle que cela dépasse les forces ordinaires du Canton.

Concernant la demande initiale du postulat, à savoir une table ronde, Mme la Conseillère d'État indique qu'elle s'y opposerait fortement. Il faudrait réunir de très nombreux acteurs, dont Uber, Smood, etc. Or, des procédures judiciaires sont en cours concernant plusieurs desdits acteurs. En revanche, la proposition de prise en considération partielle, soit une demande de coordination entre les autorités d'application est une bonne idée, mais dans le respect du principe d'autonomie de chacun. Dans cet esprit, il est possible de discuter avec les communes, dont certaines sont plus impactées que d'autres (Lausanne, Vevey, Nyon, Yverdon-les-Bains, Montreux). Des rencontres avec l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association des communes vaudoises (AdCV) sont aussi envisageables. Des discussions peuvent également avoir lieu avec la caisse AVS, mais sans dépasser le cadre des compétences de chacun. Pour ce qui relève du droit privé, les choses sont plus compliquées, mais des discussions peuvent être organisées avec les syndicats. Les contacts avec la CCNT peuvent aussi être poursuivis, afin de savoir qui par exemple sera en charge des contrôles. Il est alors préférable d'envisager une coordination avec chaque acteur concerné, un par un. Compris dans cette optique, le postulat, sous sa nouvelle formulation, est un appui à la politique menée par le DEIEP pour que les lois en vigueur soient appliquées par tous les employeurs. Le fait que le postulat demande un rapport permettra également de montrer ce que fait le Conseil d'État.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Plusieurs commissaires relèvent la complexité et la densité du dossier. Cela fait presque 10 ans qu'Uber est actif en Suisse et évolue avec différents modèles et déclinaisons. La propension d'Uber à se jouer des lois et à rendre la tâche compliquée à tous ses interlocutrices et interlocuteurs est frappante. Cependant, des décisions d'autorités fédérales, cantonales, des assurances sociales vont dans la même direction, à savoir que malgré toutes les contorsions d'Uber, il s'agit d'un employeur au sens du droit. Les conséquences des agissements d'Uber affectent fortement les chauffeuses et chauffeurs et les livreuses et livreurs qui sont dans une situation précaire. Il s'agit tout de même pour Vaud de 511 personnes pour Uber VTC (véhicule de tourisme avec chauffeur) et 1660 pour Uber Eats. Notons que la révision de la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) a quelque peu resserré le cadre juridique, car désormais le VTC est une activité soumise à autorisation.

La concurrence déloyale qu'exerce Uber est également soulignée. La livraison à domicile est devenue une habitude de consommation de plus en plus courante. Uber a imposé son nom, ses méthodes et ses tarifs et il s'avère très difficile d'exister à ses côtés sur le marché de la livraison à domicile. Une grande partie des restauratrices et restaurateurs est captive d'Uber Eats.

Les commissaires estiment que le Conseil d'État semble avoir bien empoigné le dossier. Ils soulignent avec satisfaction la confirmation de la décision de l'ITL par le DEIEP. Néanmoins, un important travail reste à accomplir. Le postulat est un bon moyen de soutenir l'action du Gouvernement. Sa nouvelle formulation est plus opérante. Des discussions franches, bilatérales, seront vraisemblablement plus efficaces. La coordination permettra de faire avancer les procédures pour essayer d'avoir une longueur d'avance sur Uber et lui laisser le moins de failles possibles pour s'engouffrer ou s'échapper.

Bien que la coordination semble plus aisée en prenant chaque protagoniste séparément, une députée s'interroge tout de même sur l'éventualité de discussions plus larges qu'en bilatérales, sans qu'il ne s'agisse toutefois d'une table ronde. Certes, il convient d'être attentif à la confidentialité de certaines informations, mais il importe également de garder en tête que trop fractionner, c'est risquer des angles morts qui pourraient profiter à certains, ajoute le postulant.

Mme la Conseillère d'État rappelle la séparation des pouvoirs. Les procédures en cours devant les tribunaux rendent la situation délicate. Il faut composer avec les tempos politiques et juridiques. En outre, il convient d'agir en respectant l'indépendance des acteurs, entre autres des communes à qui il est plus correct de proposer plutôt que d'imposer. La conseillère d'État ajoute que si une table ronde comportait un volet de médiatisation que la coordination désormais voulue par le postulat n'offre plus, le rapport souhaité sera en revanche une occasion de mettre en lumière la thématique et les actions du Gouvernement.

Si l'abandon de la table ronde au profit d'une coordination est pertinent, une députée estime cependant vain et limitant de citer les instances ou les acteurs de la coordination, car les protagonistes sont très divers et mouvants. Le Conseil d'État doit être libre de travailler avec celles et ceux qu'il juge idoines, au moment opportun. Elle souhaite donc la modification suivante :

Dans cette perspective, le Conseil d'État est invité à organiser la coordination des différentes autorités d'application pour assurer le respect du cadre légal s'appliquant aux activités de livraison de repas dans le Canton de Vaud. 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. Le Conseil d'État établit un rapport pour tirer un bilan intermédiaire ou définitif de cette coordination renforcée de toutes les autorités compétentes sur territoire vaudois.

Cette même Députée suggère plutôt que la commission émette un vœu avec les exemples d'acteurs concernés par la coordination : « 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 ».

Pour plusieurs commissaires, la liste des acteurs, dont la seule modification avec le postulat initial est l'absence des employeurs comme Uber, n'est qu'une suggestion ou des exemples à des fins de clarification. L'idée n'est pas de les convoquer, mais de les inviter dans une logique de coordination, de mise en musique, dans le respect de l'autonomie de chacun. Il y a une responsabilité du Conseil d'État quant à l'application des lois dans le canton. Dans ce dossier il y a un désarroi et une attente des acteurs envers les autorités, dont le Conseil d'État mais aussi le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), pour qu'elles assument leur rôle. Notons que le SECO a été sensibilisé, mais semble peu enclin à agir, arguant que les autorités d'application sont les cantons. Concernant la thématique des VTC, le Canton et les associations intercommunales se renvoient également la balle ; une coordination est donc nécessaire. Les partenaires sociaux ne refuseraient pas de discuter avec les autorités et il y a également une ouverture à l'échange de la part de la CCNT.

La latitude que laisse la suppression de la liste des acteurs est appréciée par Mme la Conseillère d'État qui pourra ainsi choisir le meilleur moyen et le moment idéal pour des bilatérales. La fiscalisation, par exemple, ne relève pas de son département, mais découlera de l'existence ou pas d'une relation de travail. Les acteurs concernés pourront éventuellement être abordés le moment venu, mais une coordination semble difficile. Le postulat tel que modifié sera un appui aux démarches du DEIEP.

Une commissaire suggère alors la formulation suivante :

« Dans cette perspective, le Conseil d'État est invité à organiser la coordination des différentes autorités d'application compétentes pour assurer le respect du cadre légal s'appliquant aux activités de livraison de repas dans le Canton de Vaud ».

Le postulant souhaite que la définition du terme autorités soit bien comprise, pas dans un sens trop restrictif. Il s'agit des autorités cantonales, communales, mais aussi des autorités de surveillance du marché du travail, comme les commissions paritaires qui sont des autorités reconnues pour l'application des contrats collectifs privés.

La notion d'autorités au sens large de celles qui doivent prendre des décisions, sans se limiter aux autorités politiques, est bien comprise par la Cheffe de Département.

La commission, unanime, s'entend sur la formulation définitive de la demande du postulat :

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

Unanime également, la commission émet le vœu suivant : « *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'inspecteurat du travail, la caisse AVS, la Suva, les commissions paritaires et tripartites compétentes et les polices du commerce impliquées.* »

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat à l'unanimité des membres présent-e-s, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Rueyres, le 9 janvier 2023

*Le rapporteur :
(Signé) Stéphane Jordan*