

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

**Rapport du Conseil d'État 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)**

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 1^{er} novembre 2024, de 17h00-18h00, à la salle romane, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Laurence Bassin, Elodie Golaz Grilli, Yolanda Müller Chabloz, Aliette Rey-Marion et de Messieurs Arnaud Bouverat, Denis Corboz (président-rapporteur), Alain Cornamusaz, Bernard Nicod et David Raedler.

Ont également participé à la séance Mesdames Isabelle Moret, cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP), Françoise Favre directrice de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM), ainsi que Messieurs Jean Valley, directeur de la Direction de la surveillance du marché du travail (DISMAT), Frédéric Rérat chef de la Police du commerce (PCC).

Madame Sophie Métraux (Secrétariat du Grand Conseil) a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Initialement, le postulat demandait l'organisation d'une table ronde. Suite à la prise en considération partielle du texte, il convient désormais d'avoir à l'esprit une acception fondée sur une « coordination animée par le DEIEP 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 ».

Répondre à la problématique nécessite que chaque acteur étatique (DGEM, PCC, etc.) et autres (tribunaux, entreprises, partenaires sociaux, etc.) effectue le travail qui lui revient et mette en œuvre la législation qui relève de ses compétences.

Diverses rencontres, listées dans le rapport, ont été organisées par le DEIEP afin d'entendre les acteurs et surtout de leur faire clairement comprendre que le Canton applique les lois qui sont de son ressort, et que les autres autorités devaient faire de même avec les lois relevant de leur compétence. Des rencontres ont eu lieu avec UberEats en particulier et avec ses concurrents (plateformes ou restaurants avec leurs propres services de livraison). Notons que ces derniers appliquant la législation se retrouvaient alors dans une forme de concurrence déloyale par rapport aux pratiques d'UberEats.

Le Conseil d'État estime indispensable que les livreuses et livreurs bénéficient des protections légales en vigueur et partant il considère 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. Il apparaît alors 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 (TF). Les livreuses et livreurs ne peuvent être considérés comme indépendants ; il s'agit de salariés.

Une solution juridique, imposable à Uber, avait été développée, mais vu sa complexité et ses potentiels coûts, le DEIEP a privilégié une voie plus simple consistant en l'explication ferme à Uber de l'impossibilité de considérer les livreuses et livreurs comme indépendants et dès lors de la nécessité de trouver un moyen de les considérer comme des employés et donc de leur permettre de bénéficier de la protection des lois en vigueur. Il a clairement été signifié à Uber que l'État avait les moyens de mettre en œuvre une législation pour les y contraindre. Uber a alors accepté le point de vue selon lequel les livreuses et livreurs ne peuvent être considérés comme indépendants. Toutefois, Uber refusant d'être l'employeur de qui que ce soit, les livreuses et livreurs sont désormais employés par des « fleet partners » (partenaires de flotte) d'Uber, à l'instar de sociétés comme Chaskis ou Just Delivered. Ces sociétés sont en concurrence, mais « partenaires » d'Uber et employeurs des livreuses et livreurs.

Deux arrêts fondamentaux ont aidé à la mise en place de la solution trouvée par le Canton de Vaud. Ainsi, en mai 2022, un arrêt du TF confirmait notamment qu'il existait une relation de travail entre Uber et les livreuses et les livreurs. Puis en juin 2023, un arrêt du Tribunal cantonal (TC), suite à une décision de l'inspection du travail de Lausanne (ITL), confirmait que les livreuses et livreurs étaient des travailleuses et travailleurs au sens de la loi sur le travail (LTr). Ces deux arrêts n'ont pas été contestés par Uber et ont permis d'aboutir à la solution actuelle.

Uber avait un délai jusqu'à fin octobre 2023, repoussé à fin décembre de la même année, pour faire en sorte que les livreuses et livreurs soient employés d'un fleet partner. La DGEM, en collaboration avec l'ITL, a procédé à des vérifications pour s'assurer du rattachement des livreuses et livreurs à des fleet partners et donc de leur statut de salariés. Au travers de plus d'une trentaine de contrôles ainsi qu'en examinant des listings, à la connaissance de la DISMAT, il n'y a désormais plus de livreuses ou livreurs indépendants ; toutes et tous sont salariés de fleet partners.

Le Canton de Vaud semble être le seul à avoir mis en place une telle solution par volonté politique. Elle semble fonctionner et le marché n'en a pas pâti. La conseillère d'État s'est adressée à la Confédération afin d'obtenir une directive de mise en œuvre du droit fédéral qui pourrait aider à une action harmonisée, sachant que chaque canton y va de son interprétation et de ses solutions. Cependant, obtenir une vision claire de la part du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) est difficile.

En conclusion, le Conseil d'État estime avoir répondu aux demandes du postulat et au vœu formulé lors de la prise en considération, à savoir que « 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'inspecteur du travail, la caisse AVS, la Suva, les commissions paritaires et tripartites compétentes et les polices du commerce impliquées ». L'ensemble des partenaires a été entendu ou contacté afin qu'ils prennent leurs responsabilités.

3. POSITION DU POSTULANT

Le postulant remercie pour cette réponse, conscient du nombre de coordinations générées par l'objet et du travail conséquent pour y parvenir, certainement supérieur à l'organisation d'une table ronde. En outre, le résultat est probablement meilleur que celui qui aurait été obtenu avec une table ronde. M. Meystre, qui a échangé avec le postulant, partage ce point de vue.

Le postulant formule néanmoins 4 remarques.

1. Le texte du Conseil d'État au point 3, p. 2 concernant l'absence de loi spécifique sur l'économie de plateforme laisse imaginer que le Canton de Vaud plaide pour une législation ad hoc. Or, telle n'est pas la volonté des postulants. La réponse ne devrait donc pas être interprétée en ce sens. Un cadre légal spécifique à l'activité de plateforme comporte le risque de créer un nouveau statut, de nouvelles discriminations et des règles qui ne seraient finalement pas plus claires. La jurisprudence montre que l'activité de livreuse et livreur est assimilée à celle de salarié et que la LTr s'applique. Des procédures pendantes consolident l'affiliation à des conventions collectives de travail (CCT). Il y a donc peu d'incertitude juridique lorsque les procédures sont menées à leur terme, bien que l'on puisse regretter le temps nécessaire pour y parvenir. Les propos de la réponse pourraient donc être relativisés, considérant que pendant longtemps a régné une certaine incertitude dans le Canton, car il n'y avait pas de procédures initiées par les autorités d'application.

2. Bien que le Canton ait effectué son travail concernant l'assimilation à l'activité de salarié-e sur le principe, des questions subséquentes en découlent et des incertitudes juridiques demeurent, par exemple concernant le salaire applicable, les mesures en matière de protection de la santé (les *fleet partners* ne fournissent pas de local de pause, par exemple), le respect des normes d'hygiène, la mise à disposition ou la reconnaissance des frais pour les véhicules, l'utilisation du domaine public, etc.

Le postulat indiquait que « le Conseil d'État établit un rapport pour tirer un bilan intermédiaire ou définitif de cette coordination renforcée de toutes les autorités compétentes sur le territoire vaudois ». Le postulant n'attend toutefois pas de nouveau rapport, mais souhaite qu'une réflexion soit menée sur le suivi pour garantir que l'inspectorat du travail et les autres autorités d'application poursuivent leurs travaux, sachant que des brèches juridiques ou de nouvelles jurisprudences nécessiteront encore de la coordination.

3. Uber s'est d'abord beaucoup appuyé sur de grandes entreprises comme Chaskis qui possèdent certains standards. Cependant, Uber tente désormais de travailler avec de petites entreprises, dont certaines émanent de livreuses ou livreurs encouragés par ses soins à créer leur société. Or, les risques d'infraction de la part de ces structures sont importants lors de leur montage, car elles ne possèdent pas les connaissances, le savoir-faire et l'infrastructure suffisante (pas de service RH, par exemple). D'autres cantons connaissent de tels développements. Il est donc nécessaire de poursuivre les efforts en matière de coordination.
4. Des clarifications concernant l'application de CCT devraient aboutir, car deux procédures sont en cours (une sur la location de service qui aurait pour effet l'application d'une CCT de force obligatoire, et une autre concerne Smood et pourrait faire jurisprudence en matière de livraison de repas). La coordination et le suivi doivent donc être poursuivis, dans une intensité moindre toutefois.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Les nombreux échanges entre le DEIEP et Unia sur ce dossier sont appréciables, souligne la conseillère d'État. La coordination et la solution trouvée ont nécessité un travail très conséquent, notamment de la part de l'administration, et ce pour une seule entreprise ! Il est impossible de continuer de la sorte ou de mettre autant de forces pour chaque entreprise du canton. L'objectif est donc désormais de surveiller Uber comme sont surveillées les autres entreprises.

Mmes Moret, Favre et M. Valley répondent ensuite aux 4 points soulevés par le postulant :

1. Le chapitre 3 de la réponse vise à expliquer que le sujet peut être abordé par une multitude d'angles et de lois (code des obligations, LTR, AVS, etc.) par antagonisme à une seule législation, mais le Canton n'appelle pas à une législation spécifique. Cependant, le cœur de la législation sur le travail se trouve au niveau fédéral. Si les lois en vigueur sont suffisantes, ce que confirme la Confédération, une directive du SECO pour s'assurer de la mise en œuvre, apporter une certaine harmonisation et participer à une égalité de traitement dans tout le pays aurait été utile. Une telle directive aurait permis d'agir en amont plutôt que d'être tributaire des tribunaux et des jurisprudences. Ces procédures prennent du temps et demeurent, en certains cas, laissées à l'impulsion des employé-e-s, lequel-le-s n'ont pas forcément envie de s'y risquer.
2. Le Conseil d'État a avancé pas à pas, commençant par faire admettre que les livreuses et livreurs ne sont pas indépendants et que par conséquent ils doivent bénéficier du statut de salarié. Il a vérifié que cela soit mis en œuvre et a procédé aux contrôles au même titre que pour toutes relations entre employeur et employés. Il s'est donc assuré que les livreuses et livreurs étaient bien salariés, déclarés et en possession d'un permis de séjour. Relativement à la protection de la santé, au temps de travail, aux normes d'hygiène, aux équipements fournis, aux locaux de pause, etc., des contrôles sont en cours avec l'ITL. Des exigences sont posées et des plans d'action doivent être mis sur pied par les différents *fleet partners*. Concernant les aspects salariaux, divers acteurs œuvrent pour l'application de CCT. Il y a des conventions maison, des CCT signées avec Syndicom, mais pas avec Unia. Elles sont très légèrement supérieures à la Convention collective de travail pour l'hôtellerie-restauration CCNT (20,5 frs pour la plus basse signées avec Syndicom, versus 20,14 frs pour la CCNT). Cette dimension est davantage dans les mains des partenaires sociaux que de l'État, mais les contrôles sont effectués, comme ils le sont pour d'autres entreprises. Just Eat a un salaire supérieur à 22 frs et Smood a une CCT d'entreprise qui implique les syndicats, particulièrement Syndicom avec un salaire à 20.56 frs.

Syndicom et Unia se concurrencent sur le marché des CCT pour les livreuses et livreurs de repas avec des visions différentes.

3 et 4. À l'avenir, il est souhaitable qu'Uber soit traité comme les autres entreprises. Il ne sera pas effectué de suivi ou de coordinations spécifiques, mais un suivi usuel, avec l'ITL. Outre les contrôles, c'est aussi dans le dialogue avec les syndicats que le dossier sera suivi. Toutefois, s'agissant d'un mode de relation juridique nouveau, la DGEM et de la PCC garderont Uber dans leur radar jusqu'à la stabilisation du cadre. En outre, sachant qu'il y aura encore de la jurisprudence, d'éventuelles CCT, etc., un suivi sera de facto effectué.

Un commissaire estime qu'au point 3, p.2 la mention de l'absence de loi spécifique sur l'économie de plateforme peut effectivement être mal comprise. Or, le Rapport du Conseil fédéral sur la protection sociale des travailleurs de plateformes publié en octobre 2021¹ ne retient pas l'opportunité de rédiger une loi spécifique. Aucun des partenaires, sauf Uber ne retient d'ailleurs cette option. L'un des buts d'Uber aurait été de créer un troisième statut en sus des statuts d'indépendants et dépendants, ce qui n'aurait pas fait sens et aurait créé de la confusion.

En outre, au point 4, si les écueils et les enjeux mentionnés sont évidents pour Uber, notamment quant à la structure protéiforme changeante à chaque décision judiciaire, les autres écueils (pluralité de législations applicables et incidence des décisions judiciaires) sont ceux que l'on retrouve en général en droit du travail. Il importe de ne pas créer de législation spécifique, mais plutôt de faire entre les acteurs dans la législation existante. Une des forces du droit du travail suisse est d'avoir des règles identiques pour tout le monde.

Uber n'est pas la seule entreprise qui cherche à contourner le droit et malheureusement, les autorités et les partenaires seront de plus en plus confrontés à des difficultés d'interprétation. C'est pourquoi il faut aller de l'avant avec les décisions judiciaires. C'est véritablement grâce à Genève, Zurich, Bâle et Vaud que des décisions judiciaires importantes ont été déclenchées. Une guidance du SECO aurait néanmoins été nécessaire. À noter que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a édicté des lignes directrices pour son domaine. Il serait donc utile que le Canton continue à pousser le SECO à en faire de même.

Madame la Conseillère d'État indique que le sujet a été abordé à la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) qui a décidé de mieux s'organiser, notamment pour aborder le SECO. En outre, des changements de personnel au sein de ce dernier sont attendus et permettront peut-être davantage d'écoute.

Un commissaire indique que concernant les CCT, il n'est pas acquis que celles signées avec Syndicom soient meilleures que les CCT de force obligatoire. Une problématique récurrente concerne la difficulté ou l'impossibilité à faire reconnaître les frais réellement engagés pour le moyen de transport. Des livreuses ou livreurs se déplacent en voiture ou scooter, mais ne peuvent faire valoir que les frais pour vélo.

Une commissaire demande si des contrôles d'hygiène des sacs utilisés pour les livraisons sont effectués. Il est précisé qu'il y a une obligation d'annonce au chimiste cantonal pour quiconque manipule des denrées alimentaires et que dès lors des contrôles ont lieu.

Des précisions ont été apportées à l'issue de la séance. Ainsi, L'Office de la consommation (OFCO) réalise environ 60 à 80 contrôles par année d'entreprises de livraison de mets, respectivement de leurs livreuses et livreurs. Environ 30 % de ces contrôles présentent des non-conformités diverses. Les constats globaux qui ressortent de ces contrôles sont une mauvaise hygiène des sacs ou caisses de livraison, le non-respect de la chaîne du froid ou du chaud, l'absence totale d'autocontrôle, les allergènes non déclarés.

EXAMEN POINT PAR POINT (seuls les points ayant fait l'objet d'un commentaire sont mentionnés)

3. Situation initiale

Un commissaire demande que le rapport de la commission soit clair sur un point. Il estime que l'analyse de la situation initiale ne plaide pas en faveur d'une loi fédérale ad hoc, mais que des directives communes d'application, notamment une directive du SECO, seraient opportunes.

¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-85609.html>

3 Inventaire des actions de coordination

5.3 *Au niveau des groupes d'intérêts*

Le rapport concerne l'économie de livraison de repas. Or, le dernier point concerne la rencontre des chauffeuses et chauffeurs, l'Association VTC Vaud et l'Union des taxis lausannois. Cela peut créer une confusion, car les questions de VTC posent d'autres problématiques.

Certes, le rapport porte sur UberEats, mais la problématique est parallèle pour les chauffeuses et chauffeurs. Dès lors, à chaque rencontre avec les protagonistes, les deux volets ont été abordés.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État à l'unanimité des membres présent·e·s.

La séance est levée à 18h.

Lausanne, le 3 juin 2025, Denis Corboz