Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «De meilleures conditions de travail pour une Europe sociale plus forte: tirer pleinement parti de la numérisation pour l'avenir du travail»

[COM(2021) 761 final]

et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme

[COM(2021) 762 final]

(2022/C 290/16)

Rapporteure: **Cinzia DEL RIO**

Consultation	Parlement européen, 17.1.2022
	Conseil de l'Union européenne, 4.5.2022
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	7.3.2022
Adoption en session plénière	23.3.2022
Session plénière n°	568
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	149/80/18

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. La pandémie a mis en évidence certaines évolutions qui étaient déjà à l'œuvre dans le monde du travail et accéléré l'essor de diverses formes de travail exercé via une plateforme, renforçant ainsi la croissance et l'impact de l'économie du numérique.

1.2. Le CESE accueille avec satisfaction la proposition de la Commission européenne en vue d'une directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme [COM(2021) 762], dans le contexte de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Cette intervention réglementaire devrait avoir pour objectif de donner une définition claire des critères régissant la qualification des relations de travail et l'utilisation d'algorithmes, et ouvrir l'accès à des droits et protections en matière sociale et dans le domaine du travail.

1.3. Le CESE a déjà mis en évidence, dans un certain nombre d'avis antérieurs qui demeurent valables aux fins du présent document, les possibilités et les risques qui vont de pair avec le travail via une plateforme, ainsi que la nécessité de poser des règles claires et équitables afin de garantir une concurrence loyale au sein du marché intérieur, la mise en œuvre effective des droits des travailleurs et de meilleures conditions de travail. L'objectif général est de renforcer le marché intérieur et d'en faire appliquer les règles en garantissant des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs.

1.4. Le CESE a fait valoir que l'économie des plateformes ouvre des perspectives aussi bien pour les entreprises que pour les travailleurs. Les entreprises peuvent pénétrer de nouveaux marchés, réduire leurs coûts et tirer parti des innovations dans les technologies numériques comme de leur accès à de la main-d'œuvre au niveau tant mondial que local pour gagner en efficacité et accroître leur productivité. Les travailleurs bénéficient de nouvelles possibilités pour dégager des revenus et de nouvelles perspectives d'emploi, ce qui revêt une importance croissante, et même critique, pour des catégories fragiles telles que les jeunes, les migrants et les femmes. Ces possibilités doivent être exploitées d'une manière qui soit viable sur le plan social.

1.5. Les craintes exprimées en rapport avec les conditions de travail dans l'économie des plateformes concernent notamment un accès plus limité à la protection sociale et à la couverture par la sécurité sociale, les risques en matière de santé et de sécurité, l'emploi précaire, la fragmentation des horaires de travail et des rémunérations insuffisantes, ou encore les difficultés rencontrées pour faire reconnaître des droits collectifs. Il convient d'apporter des réponses à ces craintes et de formuler des solutions équilibrées aux niveaux appropriés — européen, national, mais aussi par la négociation collective en y associant les plateformes. Le CESE juge nécessaire de garantir l'égalité de traitement entre les entreprises «traditionnelles» et

celles qui recourent à des dispositifs numériques fondés sur les fonctions propres à une gestion par algorithmes lorsque celle-ci est utilisée pour gérer l'organisation du travail et les relations de travail, à savoir des fonctions de direction, de contrôle et/ou de pouvoir d'organisation.

1.6. Les plateformes de travail numériques sont de taille variable. Celles d'entre elles qui sont des PME sont confrontées à d'autres défis, qu'il faut prendre en compte, y compris des difficultés liées aux coûts induits par les contraintes d'infrastructure et les charges administratives ainsi que par l'adaptation à la transformation numérique.

1.7. Le CESE reconnaît que la flexibilité des horaires de travail peut constituer un aspect positif du travail via une plateforme, particulièrement apprécié des personnes qui s'en servent comme d'une source de revenu complémentaire. Pour autant, la flexibilité doit toujours reposer sur le respect des normes fondamentales que le droit de l'Union garantit en matière sociale et dans le domaine du travail.

1.8. Le CESE convient que la qualification juridique de la relation de travail et sa distinction sans équivoque du véritable travail indépendant sont primordiales pour assurer la sécurité juridique des entreprises aussi bien que des travailleurs et pour garantir les droits et la protection des travailleurs. Cette question est toutefois abordée différemment d'un État membre à l'autre. Les dispositions légales prises concernant certains domaines spécifiques, les décisions de justice rendues à la suite de contentieux du travail et les conventions collectives conclues dans des segments ciblés du travail via une plateforme entraînent une fragmentation de la réglementation existante au sein de l'Union européenne et des disparités dans le traitement réservé aux travailleurs des plateformes dans les différents États membres. Il convient d'identifier clairement l'employeur légalement responsable, aux fins aussi bien de la collecte des prélèvements obligatoires que de la mise en place de processus de négociation collective.

1.9. L'Europe ne peut pas adopter des approches réglementaires différentes vis-à-vis des mêmes défis. Le CESE soutient l'objectif poursuivi par la Commission européenne avec sa proposition législative, d'encadrer ces règles très diverses appliquées par les États membres.

1.10. Le CESE souligne que les nouvelles règles de la directive doivent être fondées sur l'acquis social de l'Union et inclure des définitions claires, qui ne soient pas en conflit avec l'acquis du droit, les conventions collectives ou la jurisprudence des différents États membres. La directive devrait constituer un cadre juridique clair ayant vocation à être adapté au niveau des États en fonction des lois et pratiques nationales, et encourager en particulier les processus de négociation collective.

1.11. Au demeurant, le présent avis proposera en particulier une analyse des aspects suivants de la proposition de directive: **Les critères de qualification**: le CESE souligne que les critères énoncés à l'article 4 de la proposition ne reflètent pas la dynamique ni l'évolution rapide du marché du numérique et qu'il serait nécessaire de les mettre constamment à jour, le résultat étant qu'ils sont vagues et ambigus. Il serait plus approprié d'indiquer que la présomption d'emploi s'applique au bénéfice des travailleurs individuels qui fournissent leur travail et/ou leurs services au titre des fonctions spécifiques de direction, de contrôle et/ou de pouvoir d'organisation relevant de la gestion par algorithmes exercée par la plateforme numérique en question, et en conséquence de fixer les critères par rapport auxdites fonctions. Le CESE convient que les plateformes ont la possibilité de réfuter la présomption d'emploi.

1.12. Le CESE note que la dimension spécifique de la gestion par algorithmes, qui exerce une influence substantielle sur les travailleurs, pourrait ne pas être pertinente pour ce qui est de définir la présomption d'une relation de travail avec des professionnels inscrits dans un registre ou membres d'associations professionnelles nationales le cas échéant.

1.13. **Les règles de la gestion par algorithmes**: le CESE convient que la gestion par algorithmes a un impact significatif sur les conditions de travail et qu'elle devrait s'exercer dans la transparence et la responsabilité pour les travailleurs et les entreprises. La gestion par algorithmes permet de superviser les travailleurs, de leur attribuer des tâches, de leur donner des instructions directes qui limitent leur degré d'autonomie et de les évaluer, y compris pour ce qui concerne leur performance et leur comportement, ainsi que leur rémunération et leurs conditions de travail, ce qui peut même aboutir à leur licenciement. Il devrait être explicitement indiqué dans la directive que les droits établis au chapitre III s'appliquent à toutes les situations où il est fait recours à la gestion par algorithmes dans le contexte d'un emploi.

1.14. Le CESE considère que le droit à la portabilité des données devrait être garanti à tous les travailleurs des plateformes, ainsi que le droit de télécharger leurs données depuis les plateformes, notamment les données concernant leurs compétences. En outre, il y aurait lieu d'ajouter d'autres dispositions permettant d'exercer le droit au réexamen d'une décision automatisée ou semi-automatisée. Les décisions susceptibles d'avoir un impact important sur une relation de travail devraient être prises par des êtres humains. Le CESE apprécie que la proposition de la Commission européenne aille dans ce sens.

1.15. Le CESE souligne l'importance d'assurer le respect effectif des règles au moyen d'une coopération renforcée entre les autorités chargées de la protection des données et les inspections du travail, et la nécessité d'établir plus clairement les responsabilités, notamment dans les situations transfrontières.

1.16. **Les droits collectifs**: le CESE souligne que l'article 14 de la directive devrait faire explicitement référence aux syndicats, qui ont le droit de mener des négociations collectives. Par ailleurs les droits à l'information et à la consultation et le droit à la négociation collective devraient être étendus à tous les travailleurs des plateformes.

1.17. La directive devrait garantir des procédures de résiliation équitables pour les travailleurs des plateformes ainsi que des procédures d'information et de consultation en cas de licenciement collectif.

1.18. Conformément aux objectifs de la stratégie européenne en matière de compétences, le CESE souligne l'importance d'une formation et d'informations adéquates pour les travailleurs des plateformes, qui puissent être disponibles en plusieurs langues, sur la manière d'utiliser la plateforme en question et d'y travailler, et sur l'amélioration de leurs compétences numériques.

2. **Introduction et contexte**

2.1. La pandémie de COVID-19 a accéléré le recours au travail via une plateforme et rendues plus saillantes certaines évolutions qui étaient déjà à l'œuvre dans le monde du travail. Le CESE a déjà fait valoir que l'économie des plateformes ouvre des perspectives aussi bien pour les entreprises que pour les travailleurs. Les plateformes de travail numériques qui servent d'intermédiaires pour le travail ont rapidement pénétré un certain nombre de secteurs économiques. Les entreprises peuvent pénétrer de nouveaux marchés, réduire leurs coûts et tirer parti des innovations dans les technologies numériques comme de leur accès à de la main-d'œuvre au niveau tant mondial que local pour gagner en efficacité et accroître leur productivité. Les travailleurs bénéficient de nouvelles possibilités pour dégager des revenus et de nouvelles perspectives d'emploi, ce qui revêt une importance croissante, et même critique, pour des catégories fragiles telles que les jeunes, les migrants et les femmes.

2.2. Il ne s'en pose pas moins certains défis en rapport avec les droits des travailleurs, la fiscalité, la répartition de la richesse et la durabilité, auxquels il convient d'apporter une réponse au niveau européen ([1]). Le travail via une plateforme devient un élément important du nouveau cadre de production que représentent les activités économiques liées au développement du numérique et à la transition numérique. Le CESE a déjà mis en évidence les possibilités et les risques correspondants dans un certain nombre d'avis antérieurs ([2]) qui demeurent valables aux fins du présent document, et préconisé une intervention réglementaire au niveau européen, moyennant une définition claire des critères régissant la qualification des relations de travail, l'utilisation d'algorithmes et l'accès aux protections et droits prévus en matière sociale et dans le domaine du travail.

2.3. La position de faiblesse économique d'un grand nombre de travailleurs exerçant leur activité via des plateformes de travail numériques très diverses accroît les risques en matière de santé et de sécurité ([3]) ainsi que la précarité de l'emploi ([4]), un phénomène qu'il est difficile de délimiter de manière précise et spécifique suivant les frontières géographiques nationales. En outre, dans la plupart des systèmes juridiques de l'Union européenne, on observe un affaiblissement des mécanismes de protection en général et de protection sociale destinés aux travailleurs non conventionnels et atypiques.

2.4. Le CESE reconnaît que la flexibilité des horaires de travail peut constituer un aspect positif du travail via une plateforme, particulièrement apprécié des personnes qui s'en servent comme d'une source de revenu complémentaire, en particulier des jeunes. Pour autant, la flexibilité doit toujours reposer sur le respect des normes fondamentales que le droit de l'Union garantit en matière sociale et dans le domaine du travail, et elle peut être régulée par le droit national ou les conventions collectives sur la base du cadre juridique applicable de l'Union. C'est d'autant plus nécessaire pour les jeunes dont les périodes d'emploi sont fragmentées et les rémunérations, faibles et inadaptées, et qui ont besoin de cotiser pour leurs futures retraites ([5]).

2.5. Le caractère disparate des relations de travail qui apparaissent et se développent sur les plateformes de travail numériques au sein de chaque État membre n'est pas propice à une reconnaissance de la protection sociale nécessaire au moyen d'une solution nationale uniforme, aux mesures qui s'imposent dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, à des niveaux de rémunérations adaptés, à un temps de travail approprié, ni à des conditions de travail décentes. Ces différentes formes que prennent les relations de travail et une protection individuelle et collective faible au niveau national se trouvent multipliées au niveau de l'Union, créant ainsi les conditions d'un dumping social et d'une concurrence déloyale qui menacent l'effectivité même des normes européennes et nationales de protection des travailleurs.

([1]) JO C 286 du 16.7.2021, p. 70, paragraphe 2.7.
([2]) JO C 429 du 11.12.2020, p. 173, JO C 220 du 9.6.2021, p. 1, JO C 194 du 12.5.2022, p. 50, JO C 517 du 22.12.2021, p. 61, JO C 286 du 16.7.2021, p. 70.
([3]) Enquête COLLEEM II du JRC.
([4]) Étude de la Commission (2021).
([5]) European Youth Forum, document de prise de position sur le travail via une plateforme.

2.6. Les plateformes de travail numériques peuvent être classées en deux grandes catégories: les plateformes en ligne et celles sur site propre. Elles sont de tailles différentes. Celles d'entre elles qui sont des PME sont confrontées à d'autres défis, qu'il faut prendre en compte, y compris des difficultés liées aux coûts induits par les contraintes d'infrastructure et les charges administratives ainsi que par l'adaptation à la transformation numérique.

2.7. Le nombre des personnes qui travaillent pour des employeurs ayant recours à des plateformes en ligne est en augmentation constante, pas seulement dans l'Union européenne mais dans le monde entier ([6]). Comme l'OIT et Eurofound l'ont montré, parmi les défis auxquels sont confrontées les entreprises traditionnelles figure la concurrence déloyale des plateformes, dont certaines échappent à la fiscalité ordinaire et à d'autres réglementations sur leur main-d'œuvre. En outre, une abondante jurisprudence a démontré que certaines plateformes construisent leur avantage concurrentiel autour d'un modèle économique visant à éluder les réglementations applicables, que ce soit la législation sociale, environnementale ou économique ([7]). Cette stratégie n'est pas propice à la viabilité économique sur le long terme et est préjudiciable à une concurrence équitable, en particulier entre les grandes et les petites ou micro-plateformes.

2.8. Avec la transition numérique, que l'Union européenne soutient énergiquement, c'est à l'avenir un nombre toujours plus important de secteurs et de professions qui sera touché par le modèle des «plateformes en ligne». Le CESE a souligné à maintes reprises ([8]) que l'on doit veiller au respect de règles appropriées dans le marché intérieur et les renforcer en garantissant des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs, et que la numérisation doit bénéficier aux travailleurs aussi bien qu'aux entreprises. Il est essentiel de mettre au point un cadre réglementaire garantissant des conditions et un environnement de travail qui soient sûrs, équitables et sains grâce à un système de droits, de responsabilités et de devoirs clairement définis.

2.9. Tous les travailleurs ont le droit à des conditions de travail équitables et décentes. Il s'agit là d'un principe fondamental du droit international du travail et du droit de l'Union. Un travailleur a le droit, en vertu de l'article 4 de la directive (UE) 2019/1152, d'être informé par son employeur des éléments essentiels du contrat ou de la relation de travail. Les travailleurs employés par une plateforme doivent être soumis aux mêmes dispositions en matière de droit du travail que celles en vigueur dans le pays où le service est fourni.

2.10. L'enjeu central est donc celui d'une définition claire de ce qu'est un «travailleur salarié» et de sa distinction sans équivoque du véritable «travailleur indépendant». L'efficacité et l'effectivité de l'ensemble du cadre réglementaire prévu dans le projet de directive dépendent de la clarté de ces définitions. Les études mentionnées ([9]) montrent que, dans bien des cas, il est demandé aux travailleurs de se déclarer comme indépendants, et le défi consiste ici à éviter le faux travail indépendant. Les travailleurs devraient obtenir les informations nécessaires pour pouvoir choisir s'ils veulent ou non être de véritables travailleurs indépendants. L'étude de la Commission européenne mentionnée dans le document de travail de ses services portant rapport d'analyse d'impact relatif à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme montre que, d'après les estimations, 5,5 millions de travailleurs des plateformes seraient indûment qualifiés de travailleurs indépendants.

2.11. La question de la qualification juridique des relations de travail est abordée différemment d'un État membre à l'autre. Le risque d'erreur dans la qualification juridique de la relation de travail est principalement imputable aux lacunes législatives des systèmes juridiques nationaux et au manque de clarté juridique. Jusqu'à présent, aucun État membre n'a apporté de réponse globale au problème de la qualification juridique du travail via une plateforme. Certains États membres (l'Italie, l'Espagne et la France) ont opté pour une législation sectorielle axée sur les plateformes de transport et de livraison. Un grand nombre d'États membres (la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède) ont essayé de clarifier les relations de travail dont la qualification est incertaine par la voie de la législation, d'actes administratifs ou de la jurisprudence, mais ces démarches renvoient à des situations générales sur le marché du travail sans tenir compte des spécificités du travail via une plateforme. En Italie et en Espagne, la négociation collective a joué un rôle important puisque des accords et protocoles spécifiques ont anticipé les dispositions légales en la matière.

2.12. La notion selon laquelle le système de réglementation existant au niveau national, dans les différents pays de l'Union, ne serait pas adéquat en l'état pour réguler les divers profils d'activités exercées via des plateformes numériques est confirmée par une centaine ou presque de contentieux soumis par des travailleurs et/ou leurs représentants syndicaux, et par la diversité des solutions avancées par la jurisprudence de nombreux pays d'Europe, qui se partagent entre d'un côté ceux qui réaffirment la nature indépendante de la relation de travail, et de l'autre ceux, de plus en plus nombreux, qui

([6]) Rapport de l'OIT sur Le rôle des plateformes numériques dans la transformation du monde du travail; rapport d'Eurofound de 2018; document des services de la Commission présentant des données chiffrées sur le triplement du chiffre d'affaires dans le contexte de la pandémie (d'après les données de l'OIT, un chiffre d'affaires de 12 milliards d'EUR a été enregistré dans l'Union en 2020); rapport final du CEPS de 2021; Digital labour platforms in the EU; étude de l'ETUI de 2021; The definition of worker in the platform economy: exploring workers' risks and regulatory solutions.

([7]) JO C 123 du 9.4.2021, p. 1, paragraphe 3.2.7.

([8]) JO C 440 du 6.12.2018, p. 1; JO C 123 du 9.4.2021, p. 1; JO C 286 du 16.7.2021, p. 70; JO C 367 du 10.10.2018, p. 15.

([9]) Voir la note de bas de page nº 6.

reconnaissent sa nature salariée, sans oublier ceux qui rangent ce cas particulier dans une catégorie juridique intermédiaire ([10]). Bien que ces procédures aient souvent abouti à des résultats contradictoires, elles concernent essentiellement des services de livraison et de chauffeur (services via des plateformes sur site propre) et la plupart ont en commun de définir les personnes travaillant via des plateformes comme des travailleurs salariés (en particulier dans les secteurs des transports et des livraisons, qui sont probablement ceux où il existe la plus grande protection contractuelle et syndicale).

2.13. Un autre aspect essentiel concerne l'impact sur les conditions de travail de la gestion par algorithmes, qui est inhérente au modèle économique des plateformes de travail numériques ([11]). Il convient d'être attentif à ce que, en ce qui concerne les algorithmes, la transparence et la responsabilité soient garanties pour les travailleurs et les entreprises.

2.14. Divers États membres ont pris des mesures pour améliorer cette situation en mettant en œuvre des initiatives législatives concernant spécifiquement la gestion par algorithmes sur le lieu de travail (Italie, Espagne). Dans le même temps, un certain nombre d'entre eux (Autriche, Belgique, Chypre, Tchéquie, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède) traitent la question de la gestion par algorithmes en prenant des mesures dans le cadre des politiques relatives à la vie privée, à la protection des données et à la non-discrimination. Des décisions de justice ont été rendues à ce sujet dans plusieurs pays (France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Luxembourg) ([12]). La fragmentation de la réglementation existante au sein de l'Union a aussi pour effet que les plateformes de travail numériques qui exercent leurs activités dans différents pays sont soumises à des règles différentes. Compte tenu de la nature flexible et mobile d'une économie des plateformes qui évolue par ailleurs rapidement, cette absence d'approche commune posera des difficultés pour le maintien de conditions de concurrence équitables entre les États membres.

2.15. Dans ce contexte, il y a lieu de saluer l'initiative des institutions européennes, en particulier le train de mesures présenté par la Commission européenne le 9 décembre 2021 en vue d'une amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme, dans le contexte de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. La Commission européenne reconnaît l'urgence de remédier aux disparités de traitement d'un État membre à l'autre, répond aux aspects problématiques décrits plus haut et met sur la table une proposition réglementaire sous la forme d'une directive.

3. **Observations générales**

3.1. Le CESE approuve la décision prise par la Commission d'élaborer une proposition de directive, dont le champ d'application s'étend au travail de plateforme effectué aussi bien à partir de plateformes web en ligne (par exemple des services juridiques, des services de traduction, des prestations indépendantes, etc.) qu'à partir de plateformes sur site propre, qui exigent du travailleur qu'il fournisse un service physique (par exemple les courses de taxi, les livraisons, les services à domicile). Comme indiqué clairement au considérant 49 de la proposition de directive, la nécessité de recourir à une directive plutôt qu'à des instruments juridiques non contraignants est justifiée par l'extrême diversité des situations, des conditions de travail et de la législation dans chacun des États membres, en particulier s'agissant de garantir la couverture formelle et effective, le caractère adéquat et la transparence des systèmes de protection sociale, d'autant que les États membres offrent en la matière des niveaux de garantie différents. Le nombre important et croissant d'actions portées en justice et de décisions juridictionnelles tranchant en faveur d'une qualification de ce travail comme une activité salariée montre clairement que ce domaine n'est pas réglementé de façon suffisamment claire, même au sein de chaque système juridique national. L'objectif consistant à améliorer les conditions du travail effectué via des plateformes numériques ne peut donc pas être atteint de manière suffisante par les États membres seuls, mais peut, en conformité avec le principe de subsidiarité, l'être mieux au niveau de l'Union.

([10]) Parmi les décisions ayant tranché dans le sens d'une nature salariée de la relation de travail, on citera simplement comme exemples: l'arrêt n° 374 du 4 mars 2020 de la chambre sociale de la Cour de cassation française, reconnaissant la nature salariée du travail effectué par un chauffeur d'Uber; l'arrêt n° 40/2020 du 17 janvier 2020 de la chambre sociale de la Cour supérieure de justice de Madrid, en Espagne, reconnaissant la nature salariée de la relation de travail entre la plateforme Deliveroo et ses coursiers; l'arrêt du 13 janvier 2021 du Tribunal de Barcelone, reconnaissant la nature salariée de leur relation de travail pour pas moins de 748 coursiers. D'après ce dernier arrêt, il est nécessaire d'examiner de nouveaux indicateurs sur la base desquels fonder la décision relative à la nature de la relation, la conclusion tirée étant que la flexibilité horaire résulte, en tout état de cause, d'un choix visant à déterminer les créneaux horaires les plus lucratifs pour l'entreprise, et certainement pas à préserver un meilleur équilibre entre vie privée et professionnelle pour les coursiers, ces derniers devant par conséquent être considérés comme des travailleurs salariés. Outre ces arrêts, des décisions en Belgique, en Italie et aux Pays-Bas ont écarté la qualification de la relation de travail comme travail indépendant en relativisant la prétendue liberté des coursiers dans l'exécution concrète du service.

([11]) Étude de la Commission visant à étayer l'analyse d'impact relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme.

([12]) Étude de la Commission visant à étayer l'analyse d'impact relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme.

3.2. C'est à juste titre qu'il est noté ceci, au considérant 9 de la proposition de directive: «Lorsque les plateformes opèrent dans plusieurs États membres ou à une échelle transnationale, il est souvent difficile de savoir où et par qui le travail via une plateforme est exécuté. En outre, les autorités nationales n'ont pas facilement accès aux données concernant les plateformes de travail numériques, y compris les données sur le nombre de personnes exécutant un travail via une plateforme, leur statut professionnel et leurs conditions de travail. Cela rend plus difficile de faire observer les règles applicables, y compris les règles du droit du travail et de protection sociale.» Le CESE a déjà fait valoir ([13]) qu'il serait nécessaire d'établir un registre des plateformes dans chaque État membre ainsi qu'une base de données à l'échelle européenne répertoriant petites et grandes plateformes.

3.3. Les incertitudes juridiques peuvent, dans certaines situations, favoriser l'émergence et la prolifération de formes de travail non déclaré et de situations déplorables d'exploitation et de concurrence entre les travailleurs eux-mêmes, lesquels sont susceptibles de tomber sous le coup de pratiques de sous-traitance délictueuses. Les travailleurs concernés sont souvent des migrants en position de faiblesse objective, qui n'ont pas connaissance des droits minimaux prévus pour leur protection. La proposition de directive ne contient pas de disposition relative à la sous-traitance et, par conséquent, n'offre aucune protection à ces travailleurs des plateformes contre ces pratiques ([14]).

3.4. Le texte de la Commission est cependant vague, imprécis et ambigu sur un certain nombre de points. Il ne reflète pas les objectifs consistant à préserver et garantir les droits sociaux et les droits des travailleurs qui sont clairement énoncés dans le préambule, en particulier la définition d'un travailleur exerçant une activité via des plateformes numériques (articles 2 et 5) et les droits à l'information et à la consultation dont jouissent les travailleurs aussi bien que les représentants syndicaux (article 9, lequel renvoie toutefois explicitement à la directive 2002/14/CE). À titre liminaire, il y a lieu d'observer que la proposition de directive dresse souvent un parallèle entre la protection des droits des travailleurs et le principe de la liberté d'entreprise. Il faut sauvegarder comme il se doit les droits des travailleurs et les libertés fondamentales, en accord avec la législation et conformément à la charte des droits fondamentaux.

3.5. Le CESE juge nécessaire d'inclure dans la directive des dispositions spécifiques concernant les conditions de travail et la sécurité sociale sur la base du principe de non-discrimination, au regard également des travailleurs similaires et comparables qui sont employés dans le même secteur. Cette démarche encouragerait la mise au point d'une protection contractuelle uniforme dans les secteurs concernés et contrecarrerait certaines formes de dumping social et fiscal.

3.6. Le CESE se félicite des efforts que la Commission propose d'engager pour soutenir l'échange de bonnes pratiques dans le cadre de son programme d'apprentissage mutuel ainsi que les activités de l'Autorité européenne du travail dans les limites de son mandat, et pour soutenir les États membres dans l'application des règles relatives à la coordination de la sécurité sociale et dans leur fourniture de conseils en la matière, si besoin est et par l'intermédiaire de programmes de l'Union (tels qu'Horizon Europe) ([15]).

3.7. Le CESE considère que le projet de directive devrait fixer des critères et principes de référence clairs pour guider les législateurs nationaux et encourager la négociation collective en vue d'établir des règles qui apportent des certitudes, de la sécurité et de la prévisibilité à un environnement de production hautement numérisé. Ces règles doivent viser à créer des conditions de concurrence équitables entre les plateformes de travail numériques et les prestataires de services hors ligne. Elles ne doivent pas être en conflit avec l'acquis du droit, pas plus qu'elles ne doivent altérer le contenu ou la portée des règles définissant la nature salariée d'une relation de travail conformément à la législation nationale, aux conventions collectives, aux systèmes de qualification nationaux ou à la jurisprudence des différents États membres, ni compromettre une concurrence équitable entre les entreprises.

3.8. Le CESE juge également nécessaire de garantir l'égalité de traitement entre les entreprises «traditionnelles» et celles qui recourent à des dispositifs de contrôle numériques, fondés sur la gestion par des données algorithmiques, sur la base d'une concurrence transparente et équitable entre elles et en clarifiant le statut salarié des travailleurs fournissant des services et/ou exerçant des activités dans les secteurs concernés. Il se félicite en outre que la Commission ait pour objectif d'apporter des clarifications sur les véritables travailleurs indépendants et de les soutenir: «Si nécessaire, les travailleurs non salariés recevront également une aide pour clarifier leur statut. La directive devrait renforcer l'autonomie du travail non salarié et soutenir sa capacité à tirer parti de ses possibilités entrepreneuriales, par exemple en développant sa clientèle. Les personnes qui sont déjà de véritables travailleurs non salariés conserveront les avantages liés à leur statut professionnel» ([16]).

([13]) JO C 429 du 11.12.2020, p. 173, paragraphe 1.15.

([14]) Rapport de Fairwork (2021); réaction de Fairwork à la proposition de la Commission européenne en vue d'une directive relative au travail via une plateforme.

([15]) Voir la communication de la Commission.

([16]) COM(2021) 761 final du 9.12.2021; communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «De meilleures conditions de travail pour une Europe sociale plus forte: tirer pleinement parti de la numérisation pour l'avenir du travail»; encadré p. 12.

3.9. Il est donc crucial que le champ d'application (à l'article 1er) soit amélioré et rendu moins ambigu, pour faire en sorte que la directive s'applique à toutes les plateformes numériques qui servent d'intermédiaire dans la fourniture de main-d'œuvre. Il convient d'identifier clairement l'employeur réel et légalement responsable, aux fins aussi de la collecte des prélèvements obligatoires et de la mise en place de processus de négociation collective, en tenant compte des particularités des petites et micro-plateformes.

En se référant au concept de l'organisation du travail exécuté par des individus, on risque d'exclure sans le vouloir certaines plateformes numériques.

4. **Chapitre 4 — Observations particulières**

4.1. Le présent avis proposera en particulier une analyse des aspects suivants de la proposition de directive:

— les critères de la qualification en tant qu'employé,

— la gestion par algorithmes,

— les droits collectifs.

4.2. *Les critères de qualification*

4.2.1. L'article 4 de la proposition énonce les critères sur la base desquels est établie la présomption d'une relation de travail salariée. Le CESE note que les critères proposés devraient refléter la dynamique du marché du numérique ainsi que l'évolution des modèles économiques et des méthodes de travail, et qu'il serait nécessaire de les mettre constamment à jour. Il est regrettable que les critères énoncés à l'article 4 perpétuent pour l'essentiel l'expression sous différentes formes du contrôle qu'exerce la plateforme numérique sur l'activité professionnelle de l'employé. Le CESE estime qu'asseoir la protection des travailleurs sur l'exercice d'un contrôle ne reflète et ne corrige pas de manière adéquate le déséquilibre des pouvoirs entre la plateforme et les travailleurs.

4.2.2. Par ailleurs, l'article 4 de la proposition laisse un trop grand pouvoir d'appréciation aux plateformes, la présomption d'emploi étant liée à la présence d'au moins deux critères sur les cinq, mais ce dans un contexte en évolution constante où il serait aisé de contourner lesdits critères. Le CESE estime qu'un statut d'emploi clairement défini, même pour les personnes qui ne sont employées que pour un petit nombre d'heures, garantirait le droit à la protection sociale, la santé et à la sécurité, le droit de s'organiser et celui de mener des négociations collectives au regard des heures de travail effectuées, assurant ainsi la flexibilité requise.

4.2.3. Les critères devraient opposer un traitement plus spécifique au risque de nivellement par le bas des normes du travail. À cet effet, il serait souhaitable de disposer d'un critère unique pour la présomption d'emploi salarié, que la plateforme numérique puisse réfuter sur la base de l'article 5, lequel lui impose de démontrer la nature indépendante de la relation de travail par renversement de la charge de la preuve. Le CESE est d'accord avec la proposition de la Commission européenne selon laquelle c'est aux plateformes qu'il devrait incomber de réfuter la présomption d'emploi.

4.2.4. De fait, les travailleurs indépendants et les véritables relations de travail indépendantes, dont la directive ne donne aucune définition, ont également besoin d'une protection adéquate. Il existe de nombreuses formes différentes de travail via une plateforme, qui ne peuvent pas être rangées dans une catégorie unique. Certaines d'entre elles peuvent être assimilées au salariat, tandis que d'autres requièrent des professionnels qualifiés, voire très qualifiés, qui seraient comparables dans certains pays à des professionnels inscrits dans un registre ou membres d'associations professionnelles nationales. La dimension spécifique de la gestion par algorithmes, qui exerce une influence substantielle sur les travailleurs, pourrait ne pas être pertinente pour ce qui est de définir la présomption d'une relation de travail avec des professionnels inscrits dans un registre ou membres d'associations professionnelles nationales le cas échéant.

4.2.5. Il serait donc plus approprié d'indiquer que la présomption d'emploi dans le domaine des plateformes de travail numériques s'applique au bénéfice des travailleurs individuels qui fournissent leur travail et/ou leurs services au titre de la direction, du contrôle et/ou du pouvoir d'organisation exercés par la plateforme numérique recourant à une gestion par algorithmes.

Les plateformes devraient pouvoir réfuter cette présomption d'emploi en prouvant qu'elles n'exercent pas de pouvoirs commerciaux d'organisation, même de façon indirecte ou implicite, sur la fourniture par le travailleur de son service/travail ([17]).

([17]) Voir la définition donnée, au considérant 30 des lignes directrices de la Commission relatives à l'application du droit de la concurrence de l'UE aux conventions collectives: «iii) [ce service] implique, en tant que composante nécessaire et essentielle, l'organisation du travail effectué par des particuliers, que ce travail soit effectué en ligne ou dans un certain lieu. Les plateformes qui n'organisent pas le travail de particuliers, mais fournissent simplement un moyen par lequel les travailleurs indépendants sans salariés peuvent atteindre les utilisateurs finaux ne constituent pas des plateformes de travail numérique. À titre d'exemple, une plateforme qui se limite à regrouper et afficher les prestataires de services disponibles (par exemple, des plombiers) dans une zone spécifique, permettant ainsi aux clients d'utiliser leurs services à la demande, n'est pas considérée comme une plateforme de travail numérique, car elle n'organise pas le travail des prestataires de services.»

4.2.6. Un argument fréquemment soulevé dans les décisions juridictionnelles reconnaissant la nature salariée de la relation de travail, et qui a de fait été invoqué par de hautes juridictions nationales, est que la plateforme, et plus spécifiquement la gestion par algorithmes, exerce pleinement une forme de supervision de l'exécution du service par le travailleur. Cet élément indique en fait que le service exécuté par le travailleur est entièrement intégré dans l'activité de la plateforme. Cet élément corrobore en soi la nécessité de contrebalancer le pouvoir de contrôle décrit plus haut en offrant des garanties individuelles et collectives adéquates à tous les travailleurs proposant leur travail et/ou leurs services via des plateformes numériques.

5. **Observations particulières et recommandations concernant la gestion par algorithmes**

5.1. La gestion par algorithmes implique le traitement d'une quantité importante de données et permet de superviser les travailleurs, de leur attribuer des tâches, de leur donner des instructions directes qui limitent leur degré d'autonomie et de les évaluer, y compris pour ce qui concerne leur performance et leur comportement, ainsi que leur rémunération et leurs conditions de travail, ce qui peut même aboutir à leur licenciement. Le CESE se félicite que le projet de directive adopte les principes posés par le règlement général sur la protection des données (RGPD), et la directive devrait clairement interdire, conformément à l'article 9 du RGPD, le traitement des données à caractère personnel sensibles, notamment les opinions politiques et l'affiliation syndicale. La directive devrait indiquer explicitement que les droits établis au chapitre III s'appliquent à tous les cas de gestion par algorithmes, y compris quand la plateforme réussit à prouver qu'elle n'exerce pas de pouvoirs commerciaux d'organisation, même de façon indirecte ou implicite, sur la fourniture du service par le travailleur, et donc en cas de présomption par la plateforme qu'il n'existe pas de relation de travail.

5.2. Les systèmes utilisés par les plateformes de travail numériques reposent souvent sur des éléments d'intelligence artificielle (IA). Puisque les plateformes devront se conformer à la fois aux dispositions de la directive et à celles de la législation sur l'IA (qui régule des marchés de produits), le CESE invite la Commission à inscrire dans chacun de ces deux textes des références croisées à l'autre, afin d'éviter ou de clarifier de possibles incohérences et lacunes.

5.3. Le CESE encourage une nouvelle fois ([18]) la Commission à clarifier les responsabilités que toutes les parties prenantes doivent assumer dans des domaines tels que la santé et la sécurité, la protection des données, les assurances ou la responsabilité juridique, dans le sens d'une évaluation, d'un ajustement et d'une harmonisation des réglementations existantes. Le CESE a déjà fait observer qu'il conviendrait que les algorithmes utilisés par les plateformes soient assimilés aux instructions, orales ou écrites, qui ont cours dans les formes classiques de travail ([19]).

5.4. Le droit au réexamen d'une décision automatisée ou semi-automatisée est éminemment bienvenu. Néanmoins, le CESE estime que, pour que ce droit puisse être exercé dans la pratique, la Commission devrait ajouter certaines dispositions: a) obliger les plateformes de travail numériques à mettre au point leurs algorithmes et systèmes conformément au principe de la sécurité dès le stade de la conception («safe-by-design»); et b) suivant le raisonnement adopté dans la proposition de législation sur l'IA, envisager des dispositions obligeant les plateformes de travail numériques à se soumettre à une évaluation de la conformité de leurs algorithmes, non seulement avant de les déployer, mais aussi pendant la fourniture par le travailleur de son travail ou service. L'évaluation de la conformité devrait être effectuée suivant une approche pluridisciplinaire afin de favoriser une évaluation conjointe par les experts désignés par les syndicats, la plateforme et les autorités compétentes en matière de travail, protection sociale ou autres domaines. En cas de litige lors du réexamen d'une décision prise à l'aide d'un algorithme, les travailleurs devraient avoir la possibilité d'accéder à un arbitrage indépendant.

5.5. Le CESE estime toutefois que l'article 8 devrait prévoir la possibilité pour le travailleur d'être représenté par un syndicat en cas de réexamen par l'homme d'une décision importante.

5.6. Puisque le modèle du travail de plateforme repose sur les évaluations des consommateurs, les travailleurs des plateformes devraient être en mesure de transférer et d'utiliser les évaluations des utilisateurs, en tant qu'éléments de données essentiels, d'une plateforme à l'autre. Le CESE considère que le droit à la portabilité des données devrait être garanti à tous les travailleurs des plateformes. Plus important encore, la directive devrait garantir aux travailleurs la possibilité d'utiliser leur profil, incluant leurs compétences, pour trouver un emploi en dehors de l'économie des plateformes.

5.7. La réussite de la proposition élaborée par la Commission dépendra de sa mise en application effective. La proposition de directive requiert la coopération des autorités responsables de la protection des données et des autorités du travail. Le CESE voudrait néanmoins attirer l'attention de la Commission sur le fait que, dans plusieurs pays, les autorités chargées de la protection des données n'ont pas pour mission de procéder à un examen détaillé des questions liées au travail, et inversement, en particulier lorsqu'il est question de contrôle ou de recours. Par conséquent, le CESE invite la Commission à clarifier davantage la répartition des compétences, y compris dans ses aspects transfrontières, et à prendre en compte les inspections du travail.

([18]) JO C 429 du 11.12.2020, p. 173.
([19]) JO C 429 du 11.12.2020, p. 173, paragraphe 1.8.

6. **Droits collectifs**

6.1. Au chapitre sur l'application du droit, l'article 14 de la directive fait référence aux représentants des travailleurs et non aux syndicats. Il s'agit là d'un point critique car il est important de mentionner explicitement les représentants syndicaux, afin d'éviter la constitution de syndicats fantoches et de doter les travailleurs de droits à la représentation collective, y compris en cas de litige.

6.2. Le CESE note que la directive octroie des droits à l'information et à la consultation. Toutefois, l'article 9 ne renvoie qu'à la seule directive 2002/14/CE établissant un cadre général. Il conviendrait de faire directement référence également à la directive 2001/23/CE sur les transferts d'entreprises, à la directive 98/59/CE sur les licenciements collectifs et à la directive 2009/38/CE sur les comités d'entreprise européens. Le CESE observe que l'article 10, qui étend les droits du travail établis au chapitre III de la directive à tous les travailleurs des plateformes (y compris à ceux qui n'ont pas de relation de travail), exclut les droits à l'information et à la consultation visés à l'article 9. Cette dérogation ne saurait se justifier. Une définition plus claire des droits à l'information et à la consultation est nécessaire pour appuyer la négociation collective, laquelle constitue un droit qui doit être reconnu également à tous les travailleurs des plateformes ([20]).

6.3. Le CESE souligne que les droits à l'information et à la consultation des représentants syndicaux des travailleurs (article 9) devraient être garantis, y compris en ce qui concerne les paramètres, les règles et les instructions déterminant les algorithmes ou systèmes d'intelligence artificielle qui influent sur le processus décisionnel ou l'adoption de décisions susceptibles d'avoir des conséquences sur les conditions de travail, l'accès au travail et la sauvegarde de l'emploi, y compris le profilage.

6.4. Le CESE fait observer que les travailleurs des plateformes devraient recevoir une formation adéquate et spécifique, disponible dans plusieurs langues européennes, sur la manière d'utiliser la plateforme et d'y travailler, et être formés aux compétences numériques correspondantes. Comme le CESE l'a souligné dans un avis antérieur ([21]), la mise en œuvre du plan d'action en matière d'éducation numérique pour la période 2021-2027 doit garantir un dialogue social et une consultation effectifs des acteurs concernés, le respect et l'application des droits des travailleurs et l'information, la consultation et la participation des travailleurs dans le développement des compétences numériques et entrepreneuriales, notamment dans le cadre de l'enseignement et de la formation professionnels, de la formation des adultes et de la formation des travailleurs, afin de combler les déficits de compétence auxquels se heurtent les entreprises.

6.5. Comme le CESE l'a indiqué dans un avis antérieur, dans le cadre de l'introduction de nouvelles technologies comme les robots ou les machines intelligentes, il a rappelé dans une étude l'importance de l'information et de la consultation des représentants des travailleurs en amont et la nécessité de la négociation collective pour accompagner les changements que ces technologies produisent ([22]). Il rappelle aussi que la directive relative aux comités d'entreprise européens prévoit l'obligation de cette consultation ([23]).

6.6. La négociation intervient aussi au niveau sectoriel et collectif, ce qui constitue un pan important de la définition donnée aux droits des travailleurs; or, il n'est fait aucune référence, dans la proposition de directive, aux accords sectoriels.

6.7. La garantie de procédures de résiliation équitables pour les travailleurs des plateformes et l'accès à des mécanismes de règlement indépendant des conflits sont des objectifs importants qu'il conviendrait d'inclure dans un cadre réglementaire. La proposition de directive ne mentionne que les licenciements individuels, mais elle devrait aussi traiter la question des procédures d'information et de consultation en cas de licenciements collectifs, en renvoyant à la législation existante de l'Union ([24]).

Bruxelles, le 23 mars 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG

([20]) JO C 123 du 9.4.2021, p. 1, paragraphe 3.2.8.
([21]) JO C 286 du 16.7.2021, p. 27.
([22]) Étude du CESE (2017).
([23]) JO L 122 du 16.5.2009, p. 28.
([24]) Directive 98/59/CE; directive 2001/23/CE.

ANNEXE

Le contravis suivant, qui a recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés, a été rejeté au cours des débats (article 43, paragraphe 2, du règlement intérieur):

AMENDEMENT 1

SOC/709 — Paquet «Conditions de travail» — travail via une plateforme

Remplacer l'ensemble de l'avis:

1. **Conclusions**

1.1. Les plateformes de travail numériques favorisent les services innovants et les nouveaux modèles économiques, et ouvrent de nombreuses possibilités pour les consommateurs, les entreprises et les travailleurs salariés ou indépendants. Le concept de plateforme numérique recouvre de multiples activités, services, tâches et modèles économiques. Par conséquent, appliquer à tous les acteurs des solutions indifférenciées pourrait faire obstacle à l'innovation et aux investissements dans la création et le développement de plateformes numériques dans l'Union européenne.

1.2. Le CESE reconnaît qu'il est nécessaire d'apporter des réponses à certains défis posés par le travail via une plateforme là où ils existent. Toutefois, toute réglementation du travail via une plateforme devrait être pensée de manière à en préserver la flexibilité, en tant que facteur critique de motivation, tout en offrant les garanties essentielles à la protection adéquate des travailleurs et en tenant compte également du fait que le travail via une plateforme est souvent effectué à titre d'activité complémentaire ([1]). C'est pourquoi le CESE soutient dans l'ensemble l'approche adoptée par la Commission européenne dans son train de mesures sur les conditions de travail, qui consiste à employer différents instruments afin de créer l'environnement propice à une amélioration des conditions de travail des plateformes numériques. Le caractère adéquat de l'accès à la protection sociale et des conditions de santé et de sécurité grâce à la bonne mise en œuvre des deux recommandations du Conseil correspondantes ([2]) est lui aussi un impératif.

1.3. Si la détermination correcte de la relation de travail est l'un des principaux enjeux et qu'il doit être remédié à d'éventuelles erreurs dans sa qualification, ce problème ne concerne qu'une minorité des travailleurs des plateformes, et c'est ce qui ressort également des chiffres de la Commission, selon lesquels 5,5 millions de travailleurs des plateformes sur un total de 28,8 millions pourraient courir le risque d'une qualification erronée de leur statut professionnel.

1.4. Néanmoins, le CESE estime que bon nombre des questions traitées par le projet de directive sont déjà couvertes par la législation de l'Union qui est en vigueur ou le sera prochainement, en l'occurrence sur la protection des données, le droit à l'information et à la consultation des travailleurs, etc. Par conséquent, la mise en œuvre de la législation existante doit être renforcée et, lorsque c'est nécessaire, améliorée. Une nouvelle directive réaffirmant des droits existants ne fait qu'introduire de la confusion et une fragmentation dans l'acquis de l'Union. Dans l'hypothèse où le processus de mise en œuvre ferait apparaître le besoin d'apporter des clarifications, les ajustements doivent être effectués dans les actes de l'Union correspondants. À cet égard, le CESE rappelle aux institutions européennes que l'Union a besoin, et ce d'autant plus dans le contexte actuel, d'une réglementation qui soit vraiment intelligente et de contrôles de son incidence sur la compétitivité, permettant aux entreprises d'innover, de se développer et de créer des emplois et de la valeur ajoutée pour notre société et notre économie.

([1]) En ce qui concerne le rythme de développement, les données recueillies dans le cadre des enquêtes COLLEEM I et II permettent de conclure que le phénomène du travail via une plateforme progresse lentement mais régulièrement en Europe. Par ailleurs, le travail via une plateforme ne représente la forme d'emploi principale que d'une part infime de la population en âge de travailler, soit 1,4 % environ. Qui plus est, d'après l'étude citée dans le rapport d'analyse d'impact de la Commission, quelque 5,5 millions de travailleurs des plateformes sur un total de 28,8 millions pourraient courir le risque d'une qualification erronée de leur statut professionnel. Voir: répertoire des publications du JRC, «Platform Workers in Europe — Evidence from the COLLEEM Survey» (europa.eu) et répertoire des publications du JRC — New evidence on platform workers in Europe (europa.eu); voir aussi le document de travail des services de la Commission portant rapport d'analyse d'impact. Selon l'étude commandée par Delivery Platforms Europe, les coursiers déclarent dans une large proportion (72 %) que le travail via une plateforme représente une activité complémentaire; 34 % d'entre eux effectuent des livraisons durant leurs études et 34 %, soit un deuxième tiers, indiquent qu'ils ont recours au travail via une plateforme pour compléter les revenus qu'ils tirent d'une autre activité à temps plein ou partiel. Pour deux tiers des répondants (67 %), la flexibilité est leur principale motivation pour travailler comme coursier. Cette activité leur permet de combiner le travail de livreur avec un autre emploi ou des études, ou avec des soins qu'ils dispensent à des proches, et constitue pour eux un moyen de compléter un autre revenu. La flexibilité est aussi la caractéristique la plus appréciée du travail de coursier (pour 58 %).

([2]) Recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale et recommandation du Conseil portant sur l'amélioration de la protection de la santé et de la sécurité au travail des travailleurs indépendants.

1.5. Pour renforcer la sécurité juridique et s'épargner des contentieux inutiles, la priorité devrait être de clarifier les règles et définitions existantes au niveau national concernant le statut des travailleurs, dans le respect des règles qui rendent possibles l'autonomie des entrepreneurs et d'autres formes de travail indépendant. Une définition juridique qui, au niveau de l'Union, déterminerait, parmi les travailleurs des plateformes, qui est un salarié et qui est un indépendant ne serait ni appropriée ni efficace, car elle ne pourrait pas respecter les différents modèles qu'appliquent les États membres ni suivre le rythme des évolutions rapides qui sont à l'œuvre sur les marchés du travail. Elle ajouterait de la confusion et de l'insécurité juridique, et compromettrait les définitions nationales en introduisant une définition spécifique pour un groupe restreint de travailleurs des plateformes numériques.

1.6. La directive est également source de confusion lorsqu'elle vise à couvrir à la fois les salariés et les indépendants, en introduisant deux définitions distinctes pour les «personnes exécutant un travail via une plateforme» et les «travailleurs des plateformes». Mélanger dans le champ d'application de la directive différentes catégories de sujets et les doter de catalogues différents de droits et d'obligations crée là aussi de l'insécurité juridique et de la complexité.

1.7. Rien ne justifie de brouiller la frontière entre le véritable travail indépendant et le salariat en créant des règles qui auront un impact sur les entrepreneurs/les travailleurs indépendants sur la base de l'article 153 du TFUE, lequel ne constitue en aucune manière une base juridique appropriée pour réguler les relations interentreprises.

1.8. Selon la présomption proposée dans le projet de directive, dès lors que deux critères sur cinq sont remplis, toute relation contractuelle est juridiquement présumée être une relation de travail. Or, les critères proposés à l'article 4, paragraphe 2, reprennent, pour une bonne partie d'entre eux, des clauses tout à fait ordinaires pour des relations interentreprises, par exemple aux points a) [*plafond des rémunérations et honoraires*], c) [*vérification de la qualité des résultats*], d) [*horaires de travail*] et e) [*possibilité de constituer une clientèle*]. Dès lors, même de véritables travailleurs indépendants pourraient être indûment qualifiés de salariés et devront alors renverser cette présomption s'ils veulent continuer d'exercer leurs activités. Le statut d'indépendant ne pourrait être confirmé que par une procédure judiciaire ou administrative, imposant une charge administrative superflue à toutes les parties, y compris aux pouvoirs publics.

1.9. La mise en place du mécanisme de renversement de la présomption légale est source de confusion et a toutes les chances de réduire la clarté juridique, eu égard au fait qu'un mécanisme similaire est déjà inclus, comme l'une des options dont disposent les États membres, dans la directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles ([3]).

1.10. Le CESE considère qu'au lieu de deux critères remplis sur cinq, la bonne marche à suivre serait celle d'une évaluation des critères définissant l'existence d'un statut salarié au niveau des États membres, en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice. À cet égard, il se félicite des efforts que la Commission propose d'engager pour soutenir le partage des bonnes pratiques.

1.11. Le CESE considère qu'il n'est pas approprié ni nécessaire de prévoir un ensemble de règles différentes pour les questions liées au travail via une plateforme et à la gestion par algorithmes. Les règles existantes du règlement général sur la protection des données (RGPD) ([4]) et celles de la future législation sur l'IA doteront également les travailleurs de droits divers concernant leurs données à caractère personnel, doublés d'un catalogue complet d'exigences en matière de gestion des risques, de supervision humaine et de transparence afin d'atténuer les risques pour la santé et la sécurité et pour les droits fondamentaux. En conséquence, il convient d'éviter les redondances et les chevauchements superflus.

2. **Observations générales**

2.1. Dans le processus de transformation accélérée que connaissent l'économie et les entreprises, le rôle joué par la numérisation a pris une ampleur stratégique essentielle, au point qu'elle s'est introduite dans l'ensemble des secteurs d'activité et en est venue à toucher la chaîne de valeur des produits et des services dans toute son étendue, en s'appliquant aux grandes entreprises comme aux plus petites, ainsi qu'aux microentreprises. En raison des formes nouvelles que prennent le travail et l'organisation des entreprises, elle génère pour le monde du travail des effets dont l'importance tient aussi bien à la nature même des activités qu'à la rapidité avec laquelle s'effectuent ces changements.

2.2. Les plateformes de travail numériques peuvent articuler efficacement l'offre et la demande de travail et offrent des possibilités pour gagner sa vie ou dégager un revenu complémentaire. Pour les consommateurs, elles sont synonymes d'un meilleur accès à des produits et services qui seraient autrement difficiles à obtenir, ainsi que d'un accès à un nouvel éventail plus varié de services ([5]). Toutefois, outre les possibilités qu'offrent les plateformes numériques, lesquelles s'inscrivent pleinement dans l'évolution des formes de travail, peuvent aussi se poser certains problèmes auxquels il peut être nécessaire d'apporter des solutions adaptées.

([3]) Directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles.
([4]) Règlement (UE) 2016/679 et COM(2021) 206 final.
([5]) Voir COM(2021) 762 final, exposé des motifs, p. 2.

2.3. Le statut des travailleurs des plateformes sur le marché du travail est une question fondamentale sur laquelle les États membres se sont penchés et qui a été traitée dans leur jurisprudence nationale. Ces démarches ont abouti à un certain nombre de règles et décisions de justice différentes, fondées sur des concepts, modèles et définitions qui diffèrent également au niveau national, cette situation n'étant jamais que le reflet et la mise en application des systèmes et pratiques de l'échelon national au regard du marché du travail. La priorité devrait être de clarifier les règles et définitions existantes au niveau national concernant le statut des travailleurs, dans le respect des règles qui rendent possibles l'autonomie des entrepreneurs et d'autres formes de travail indépendant. À cet égard, l'on pourrait aussi promouvoir des actions au niveau européen, telles que les échanges d'informations, l'éducation et la formation, ainsi que la coopération entre les autorités. Par ailleurs, les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer, tout comme les plateformes elles-mêmes. Le cadre réglementaire pourrait être adapté au niveau approprié, sans compromettre des pratiques et une législation nationales qui fonctionnent bien. Là où c'est nécessaire, la protection des travailleurs des plateformes doit être améliorée.

3. **Observations générales sur la proposition de directive**

3.1. Le 9 décembre dernier, la Commission européenne a proposé un ensemble de mesures pour améliorer les conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme et réunir les conditions d'une croissance durable des plateformes de travail numériques dans l'Union européenne ([6]). L'avis SOC/709 que la section SOC a adopté le 7 mars 2022 ne porte que sur la seule proposition de directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme. Par conséquent, le présent contravis est lui aussi entièrement consacré à cette proposition.

3.2. Le CESE reconnaît que le récent développement de l'économie des plateformes est allé de pair avec l'apparition de difficultés nouvelles pour les personnes travaillant par leur intermédiaire. Comme le fait observer la Commission, ces difficultés vont d'un manque de transparence et de prévisibilité des dispositions contractuelles à des problèmes en matière de santé et de sécurité, en passant par une qualification erronée du statut professionnel ou encore un accès inadéquat à la protection sociale ([7]), avec aussi des problèmes liés à la gestion par algorithmes dans le contexte du travail via une plateforme.

3.3. Cependant, la proposition de directive n'est pas l'instrument adapté pour apporter des réponses à ces difficultés. En outre, la proposition à l'examen apparaît clairement focalisée sur les activités des livreurs, des coursiers et, de manière générale, sur les services sur site faiblement qualifiés, omettant le fait que le travail via une plateforme présente une diversité bien plus importante. La réglementation proposée n'est en aucun cas adaptée pour les personnes exerçant des activités en ligne par l'intermédiaire des plateformes. Par ailleurs, les possibles effets de la législation européenne sur les plateformes en ligne qui peuvent fournir leurs services depuis des pays tiers ne sont pas pris en considération ([8]). L'éventualité d'une perte de ces activités et de leur délocalisation en dehors de l'Union (par exemple au Royaume-Uni) devrait à tout le moins être évaluée.

3.4. Il devrait être remédié à ces problèmes grâce, en premier lieu, à la mise en œuvre des règles et pratiques existantes et, si besoin, à leur renforcement. En outre, de vastes possibilités s'offrent pour des actions que les plateformes engageraient elles-mêmes, aux côtés de partenaires locaux et des partenaires sociaux. La Commission devrait apporter son soutien à de telles démarches.

3.5. Une définition juridique qui, au niveau de l'Union, déterminerait, parmi les travailleurs des plateformes, qui est un salarié et qui est un indépendant ne serait ni appropriée ni efficace, car elle ne pourrait pas respecter les différents modèles qu'appliquent les États membres ni suivre le rythme des évolutions rapides qui sont à l'œuvre sur les marchés du travail. Elle ajouterait simplement de la confusion et de l'insécurité juridique, et compromettrait les définitions nationales en introduisant une définition spécifique pour un groupe restreint de travailleurs.

([6]) Ce train de mesures comprend: 1) une proposition de directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme; 2) un projet de lignes directrices relatives à l'application du droit de la concurrence de l'Union aux conventions collectives sur les conditions de travail des indépendants sans salariés, y compris ceux travaillant par l'intermédiaire de plateformes de travail numériques; 3) des appels adressés aux autorités nationales, aux partenaires sociaux et à toutes les parties prenantes concernées les invitant à prendre de nouvelles mesures, destinées à améliorer les conditions de travail des personnes qui travaillent par l'intermédiaire de plateformes de travail numériques (communication sur «De meilleures conditions de travail pour une Europe sociale plus forte: tirer pleinement parti de la numérisation pour l'avenir du travail»).

([7]) Idem (communication) p. 3.

([8]) D'après l'étude de la Commission, «même si tous les services indépendants fournis par l'intermédiaire de plateformes cessaient de l'être partout dans l'Union à 27, ces entreprises pourraient toujours employer des travailleurs indépendants ailleurs dans le monde». Voir l'étude visant à étayer l'analyse d'impact relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme.

4. **Observations particulières sur la proposition de directive**

4.1. *Champ d'application et définitions*

4.1.1. Il existe un risque clair que le champ d'application et les définitions de la proposition de directive ne couvrent une palette d'activités des plateformes bien plus étendue que ce qui était souhaité. Sa cible principale semble être les activités faiblement qualifiées; or, les définitions et critères qui sont proposés couvriraient l'ensemble des catégories du travail via une plateforme, même lorsque celui-ci est exécuté par de véritables travailleurs indépendants.

4.2. *Détermination correcte du statut professionnel et présomption légale*

4.2.1. Le CESE convient que les États membres devraient mettre en place les mécanismes nécessaires pour «vérifier et assurer la détermination correcte du statut professionnel des personnes exécutant un travail via une plateforme […]». Néanmoins, il émet de sérieux doutes quant au cadre proposé pour la présomption légale d'une relation de travail si deux des cinq critères énoncés dans la directive sont remplis.

4.2.2. Le CESE considère que ces critères, en particulier les points a) [*plafond des rémunérations et honoraires*], c) [*vérification de la qualité des résultats*], d) [*horaires de travail*] et e) [*possibilité de constituer une clientèle*], sont régulièrement utilisés dans les contrats interentreprises et déboucheraient sur une situation où de véritables travailleurs indépendants seraient soumis à la présomption d'emploi, et dès lors contraints de devenir des salariés.

4.2.3. Cette approche est contraire à la pratique appliquée dans la jurisprudence des États membres, qui consiste à évaluer globalement les critères déterminant la relation de travail. En outre, comme indiqué plus haut, les travailleurs des plateformes seraient qualifiés par défaut de salariés et ainsi privés de leur choix individuel d'être des travailleurs indépendants. Faire obstacle aux activités entrepreneuriales ne devrait être dans l'intérêt de personne. Sachant que la majorité des travailleurs des plateformes se considèrent eux-mêmes comme des travailleurs indépendants et veulent qu'on les considère comme tels, cette approche serait même en contradiction avec des libertés et droits fondamentaux tels que le droit de choisir sa profession ou le droit de travailler et la liberté d'entreprendre.

4.2.4. Vu la diversité des systèmes nationaux de marché du travail, des traditions et de la jurisprudence en matière de droit du travail, ainsi que des définitions données, par exemple, dans le droit du travail, les systèmes fiscaux et les régimes de sécurité sociale, il existe un risque que les cinq critères énoncés dans la proposition de directive ne reflètent pas comme il se doit la réalité complexe qui se dégage de situations variées. Le CESE privilégierait, au lieu de deux critères remplis sur cinq, une évaluation globale des critères définissant l'existence d'un statut salarié, s'agissant de l'approche généralement applicable dans les États membres et la jurisprudence de la Cour de justice.

4.3. *Possibilité de renverser la présomption légale*

4.3.1. Le CESE considère que la possibilité de renverser la présomption légale est un instrument davantage susceptible de créer plus de problèmes que de clarifier des situations juridiques complexes. La mise en place de ce mécanisme est source de confusion eu égard au fait qu'un mécanisme similaire est déjà inclus, comme l'une des options dont disposent les États membres, dans la directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles.

4.3.2. La possibilité de renverser la présomption légale ne permet pas de trouver un juste équilibre entre les parties au processus de renversement puisque, la charge de la preuve incombant à la plateforme, il serait difficile de remettre en cause, dans la pratique, la présomption légale telle que définie par les cinq critères. Vu la diversité des définitions nationales, il y a des grandes chances que les cinq critères et leur importance respective fassent l'objet d'interprétations différentes selon les États membres, débouchant ainsi sur un enchevêtrement encore plus complexe de la jurisprudence en Europe. Sachant que ce processus pourrait être renvoyé aussi bien devant des juridictions compétentes en matière de droit du travail que devant des juridictions administratives compétentes en matière de fiscalité et de sécurité sociale, le résultat pourrait en être, non pas plus, mais moins de clarté juridique.

4.4. *Gestion par algorithmes*

4.4.1. Le CESE partage l'objectif de la Commission qui consiste à apporter plus d'information et de transparence en ce qui concerne l'utilisation d'algorithmes dans le cadre du travail via une plateforme. Il considère cependant qu'il n'est pas approprié ni nécessaire de prévoir un ensemble de règles différentes pour les questions liées au travail via une plateforme. Les règles existantes du RGPD ([9]) et celles de la future législation sur l'IA ([10]) doteront également les travailleurs de droits divers concernant leurs données à caractère personnel, doublés d'un catalogue complet d'exigences en matière de gestion des risques, de supervision humaine et de transparence afin d'atténuer les risques pour la santé et la sécurité et pour les droits fondamentaux. En conséquence, il convient d'éviter les redondances et les chevauchements superflus.

([9]) Règlement (UE) 2016/679.
([10]) COM(2021) 206 final.

4.4.2. Concernant la forme et le contenu des informations que les plateformes doivent communiquer, il y a lieu de veiller à ce qu'elles disposent de la marge de manœuvre nécessaire dans la définition des moyens techniques par lesquels elles les communiquent. La même remarque s'applique aux méthodes d'évaluation des risques et d'évaluation humaine des décisions importantes. Il convient en outre de veiller à ce que les obligations d'information concernant les algorithmes ne s'appliquent en aucune manière au secret des affaires ou aux informations confidentielles d'aucune sorte. Le CESE souligne aussi la nécessité d'autoriser l'adaptation des dispositions aux PME concernant les procédures administratives requises par la gestion algorithmique ([11]). Ces adaptations visent notamment à rallonger les délais prévus pour les demandes de réexamen des décisions fondées sur des algorithmes et à diminuer la fréquence de publication des informations pertinentes.

4.5. *Droits collectifs*

4.5.1. La proposition vise à garantir l'information et la consultation des travailleurs des plateformes ou de leurs représentants en ce qui concerne les décisions susceptibles d'introduire le recours à des systèmes de surveillance et de prise de décision automatisés visés à l'article 6, paragraphe 1, de la directive ou de conduire à des modifications substantielles de ces systèmes. À cet effet, la directive à l'examen renvoie à la directive 2002/14/CE ([12]). Dès lors que ce renvoi permet l'application des mécanismes existants en matière d'information et de consultation, tels que définis au niveau national, et encourage aussi le dialogue social sans établir de nouveau mécanisme ni en dupliquer aucun, cette solution peut être soutenue. Néanmoins, la responsabilité incombant à la plateforme de travail numérique de supporter les dépenses afférentes à l'expert (article 9, paragraphe 3) n'est pas compatible avec les règles générales de l'information et de la consultation sur la base de la directive 2002/14/CE.

4.6. *Voies de recours*

4.6.1. Le CESE souligne la nécessité de clarifier la distinction entre les «travailleurs» et les «personnes exécutant un travail via une plateforme», notamment en ce qui concerne les voies de recours et l'application du droit relevant de la directive. L'article 18 contient des règles similaires en matière de protection contre le licenciement pour ces deux catégories, ce qui pourrait être une source de confusion et d'insécurité juridique, puisque les recours juridictionnels au titre du droit du travail et du droit des contrats dans les États membres reposent sur des corpus législatifs différents et ne sont donc pas similaires. Dans le même ordre d'idées, l'article 17 (protection contre le traitement ou conséquences défavorables) pourrait entraîner des conséquences non souhaitées et des problèmes dans les systèmes juridictionnels des États membres s'il devient obligatoire d'appliquer des règles identiques à des relations contractuelles différentes.

4.7. *Non-régression et dispositions plus favorables*

4.7.1. Afin de promouvoir des conditions de travail équitables dans le cadre du travail via une plateforme numérique, le CESE insiste sur le rôle du dialogue social et des conventions collectives aux niveaux appropriés et dans les limites des compétences, du mandat et de l'autonomie des partenaires sociaux dans les États membres. C'est pourquoi il s'interroge sur la limitation du champ d'intervention des conventions collectives à celles d'entre elles seulement qui seraient plus favorables aux travailleurs des plateformes (article 20). Cette limitation porte atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux.

Exposé des motifs

Ce texte comprend un amendement qui exprime une position globalement divergente par rapport à l'avis présenté par la section et doit donc être considéré comme un contravis. Il expose les raisons pour lesquelles la proposition de la Commission ne constitue pas l'instrument adéquat pour remédier aux problèmes liés au travail effectué via des plateformes numériques et ne reflète pas comme il se doit la réalité complexe qui se dégage de situations variées dans un environnement des plateformes qui évolue rapidement. Le contravis vise par ailleurs à mettre en lumière les défauts et problèmes majeurs du projet de directive, notamment en ce qui concerne la présomption légale d'un statut salarié et la gestion par algorithmes.

Résultat du vote:

Voix pour: 149

Voix contre: 80

Abstentions: 17

([11]) Voir COM(2021) 762 final, exposé des motifs, p. 16.
([12]) Directive 2002/14/CE.