

N° 17
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

14 novembre 2022

RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*relative à 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*

*Est devenue résolution du Sénat,
conformément à l'article 73 quinquies,
alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat,
la résolution adoptée par la commission des affaires sociales
dont la teneur suit :*

Voir le numéro :

Sénat : 26 (2022-2023).

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), notamment l'article 153, paragraphe 1, point b) et paragraphe 2, point b), ainsi que l'article 16,

Vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment les articles 8, 16, et 31,

Vu le socle européen des droits sociaux, et notamment le principe n° 5,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 14 janvier 2020 intitulée « Une Europe sociale forte pour des transitions justes », COM(2020) 14 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 4 mars 2021 intitulée « Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux », COM(2021) 102 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 9 décembre 2021 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,

Vu 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,

Vu l'étude d'impact de la Commission européenne accompagnant 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, SWD(2021) 396 final/2, et notamment l'étude intitulée « Study to support the impact assessment of an EU Initiative on improving the working conditions in platform work » (Étude étayant l'analyse d'impact d'une initiative de l'UE sur l'amélioration des conditions de travail des travailleurs des plateformes), publiée le 22 octobre 2021,

Vu les textes de compromis du Conseil sur 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, publiés respectivement les 19 mai et 19 septembre 2022 sous présidences française et tchèque, 2021/0414(COD),

Vu le rapport de Mme Sylvie BRUNET du 27 juillet 2021, fait au nom de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, sur des conditions de travail, des droits et une protection sociale justes pour les travailleurs de plateformes – nouvelles formes d'emploi liées au développement numérique, 2019/2186(INI),

Vu le projet de rapport de Mme Elisabetta GUALMINI, fait au nom de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen du 3 mai 2022, 2021/0414(COD),

Vu la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels,

Vu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités,

Vu l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation,

Vu l'ordonnance n° 2022-492 du 6 avril 2022 renforçant l'autonomie des travailleurs indépendants des plateformes de mobilité, portant organisation du dialogue social de secteur et complétant les missions de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi,

Vu la proposition de loi n° 717 (2018-2019) relative au statut des travailleurs des plateformes numériques, déposée au Sénat le 11 septembre 2019 par M. Pascal SAVOLDELLI et ses collègues du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste,

Vu la proposition de loi n° 155 (2019-2020) visant à rétablir les droits sociaux des travailleurs numériques, déposée au Sénat le 28 novembre 2019 par Mme Monique LUBIN et ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Vu la proposition de loi n° 187 (2020-2021) relative à la protection des travailleurs indépendants par la création d'un devoir de vigilance, à la défense du statut de salarié et à la lutte contre l'indépendance fictive, déposée au Sénat le 4 décembre 2020 par M. Olivier JACQUIN et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Vu la proposition de loi n° 426 (2020-2021) visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles, déposée au Sénat le 4 mars 2021 par M. Olivier JACQUIN et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Vu la proposition de loi n° 852 (2021-2022) relative aux travailleurs en situation de dépendance économique vis-à-vis des plateformes numériques, déposée au Sénat le 2 août 2022 par M. Bruno RETAILLEAU, Mme Frédérique PUISSAT et plusieurs de leurs collègues du groupe Les Républicains,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 452 (2019-2020) de M. Michel FORISSIER, Mmes Catherine FOURNIER et Frédérique PUISSAT, fait au nom de la commission des affaires sociales, intitulé « Travailleurs des plateformes : au-delà de la question du statut, quelles protections ? », déposé le 20 mai 2020,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 867 (2020-2021) de M. Pascal SAVOLDELLI, fait au nom de la mission d'information sur « L'ubérisation de la société : quel impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi ? », intitulé « Plateformisation du travail : agir contre la dépendance économique et sociale », déposé le 29 septembre 2021,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 759 (2020-2021) de Mme Martine BERTHET, MM. Michel CANÉVET et Fabien GAY, fait au nom de la délégation aux entreprises, intitulé « Évolution des modes de travail, défis managériaux : comment accompagner entreprises et travailleurs ? », déposé le 8 juillet 2021,

Vu le rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3789 (quinzième législature) de Mmes Carole GRANDJEAN et Danièle OBONO, fait au nom de la commission des affaires européennes, sur « la protection sociale des travailleurs des plateformes numériques », déposé le 20 janvier 2021,

Vu l'étude de la division de la législation comparée du Sénat n° 296 sur le statut des travailleurs de plateformes numériques, publiée en octobre 2021,

Sur l'opportunité de la proposition de directive

Considérant que le développement des plateformes va s'amplifier dans les années qui viennent, la Commission européenne estimant que les travailleurs de ces plateformes seront 43 millions en 2025, contre 28 millions aujourd'hui ;

Considérant que, sur les 28 millions de personnes qui travaillent aujourd'hui par l'intermédiaire de plateformes au sein de l'Union européenne, 5,5 millions pourraient actuellement relever d'une qualification juridique erronée ;

Considérant que certaines personnes travaillant par l'intermédiaire de plateformes ne bénéficient pas des droits en matière de travail et de protection sociale qui découleraient d'un statut professionnel, parmi lesquels le droit à un salaire minimum (quand il existe), à la réglementation du temps de travail et à la protection de la santé au travail, aux congés payés ou à un meilleur accès à la protection contre les accidents du travail, aux prestations de chômage et de l'assurance maladie, ainsi qu'aux pensions de retraite ;

Considérant que ce modèle d'« ubérisation » présente des dérives mais qu'il répond également à une aspiration à l'indépendance de certains travailleurs et présente des atouts, notamment en termes d'accès au marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi ;

Considérant que la question du statut et des conditions de travail des travailleurs de plateforme concerne tous les États membres de l'Union européenne, qui font face à une multiplicité et une diversité de législations et jurisprudences sur le sujet ;

Considérant que jusqu'ici, seul un petit nombre d'États membres de l'Union européenne (UE) ont adopté une législation nationale visant à améliorer les conditions de travail et/ou l'accès à la protection sociale dans le cadre du travail *via* une plateforme ;

Estime qu'il est nécessaire d'encadrer juridiquement à l'échelle européenne ce modèle économique innovant, sans en freiner le développement, et accueille ainsi favorablement la proposition de directive de la Commission visant à réguler le développement des plateformes et encadrer les conditions de travail des travailleurs en relevant ;

Approuve le choix de la Commission de ne pas avoir établi un troisième statut dans son texte, les exemples européens – en Italie, en Espagne ou au Royaume-Uni – prouvant, en effet, que la création d'un tel tiers-statut n'empêche pas de nombreuses actions en requalification ;

Soutient l'ambition, poursuivie par cette directive, de rééquilibrer le rapport de force entre travailleurs et plateformes et d'inciter les plateformes à des pratiques plus vertueuses ;

Estime que cette directive apportera une meilleure sécurité juridique aux différents acteurs, tout du moins sur le long terme, dans la mesure où le contentieux qui en résultera ne devrait probablement pas diminuer à court terme ;

Adhère à l'objectif de créer des conditions de concurrence équitables entre les plateformes et les entreprises traditionnelles qui emploient des travailleurs salariés, d'autant que – selon les estimations de la Commission européenne – il devrait en résulter pour les États membres de l'UE entre 1,6 et 4 milliards d'euros de recettes annuelles supplémentaires (cotisations sociales et impôts), dont 328 à 780 millions d'euros pour la France ;

Sur la base juridique du texte

Considérant que l'articulation des deux bases juridiques du texte (article 153, paragraphes 1 et 2, point b, et article 16 du TFUE) et leur application aux travailleurs salariés, d'une part, et travailleurs indépendants, d'autre part, n'apparaît pas assez clairement dans la proposition de directive ;

Estime nécessaire de clarifier le texte en distinguant mieux les dispositions applicables aux « travailleurs de plateforme » (travailleurs salariés) et les dispositions applicables aux « personnes exécutant un travail *via* une plateforme » (travailleurs indépendants).

Sur le champ d'application de la directive (Chapitre I)

Considérant qu'un des enjeux principaux de la proposition de directive est son champ d'application et la définition des plateformes qui y seraient soumises ;

Considérant la difficulté à trouver un équilibre entre un champ d'application assez large afin d'éviter que certaines plateformes qui devraient légitimement en relever y échappent, mais suffisamment circonscrit pour ne pas y soumettre des plateformes dont l'activité n'engendre pas les difficultés que la directive entend régler ;

Estime que le champ d'application de la proposition de directive doit être précisé, pour cibler les plateformes les plus concernées, notamment celles de services organisés (livraison de repas et mobilité) ;

Approuve le considérant 18 et l'article 2.2 de la proposition de la directive qui excluent de son champ d'application les vraies plateformes de mise en relation qui notamment se bornent à fournir aux prestataires de service les moyens d'atteindre l'utilisateur final ou dont l'objectif principal est d'exploiter ou de partager des actifs ;

Demande que soient également exclus du champ d'application de la proposition de directive d'autres types d'acteurs, comme les plateformes à but non lucratif (les plateformes d'entraide, telles les plateformes de voisinage) et les agents commerciaux, dans la mesure où leur activité est fondée sur la vente de biens et non sur la prestation de travail ;

Souhaite, en revanche, que soient incluses explicitement dans le champ d'application de la proposition de directive les entreprises intermédiaires qui mettent des travailleurs à la disposition des plateformes, afin de prévenir tout contournement de la législation par les plateformes ;

Préconise que soit clarifié le sort des centrales de réservation de taxi afin que le mécanisme de présomption de salariat ne leur soit pas applicable, soit en excluant ces centrales du champ d'application de la proposition de directive, soit en révisant les critères permettant d'établir une présomption de salariat ;

Demande que la notion de « représentants des travailleurs », figurant dans la proposition de directive, ne renvoie pas uniquement aux représentants des travailleurs salariés, mais également à ceux des travailleurs indépendants afin de couvrir à la fois les représentants des salariés et ceux des autres travailleurs de plateforme qui peuvent exister dans certains États membres, comme en France ;

Sur le mécanisme de présomption légale de salariat (chapitre II)

Sur la liste des critères et le seuil

Considérant que le choix des critères et du seuil permettant d'établir la présomption légale de salariat constitue l'enjeu principal de la proposition de directive ;

Considérant que l'article 4 de la proposition de directive prévoit cinq critères de contrôle permettant de déterminer si la plateforme est un employeur et dispose que si la plateforme remplit au moins deux de ces cinq critères, elle est juridiquement présumée être un employeur ;

Souhaite que soient précisés les critères et éventuellement que soit assoupli le seuil proposé par la directive afin de réserver la présomption de salariat aux situations réelles de subordination et d'éviter de requalifier en salariés des travailleurs qui seraient de « vrais » indépendants ;

Soutient, sur ce point, le texte de compromis présenté par la présidence tchèque le 19 septembre 2022 qui conserve les cinq critères et le déclenchement de la présomption de salariat dès lors que deux de ces cinq critères sont remplis, mais prévoit deux assouplissements : le premier écartant la présomption de salariat si la plateforme ne remplit que les deux premiers critères (a et b), le second prévoyant que le respect des obligations légales spécifiques de la plateforme ou nécessaires à la protection de la santé et de la sécurité des destinataires du service ne soit pas pris en compte dans l'analyse des critères ;

Sur le principe du renversement de la charge de la preuve

Considérant que la proposition de directive précise que la présomption de salariat doit pouvoir être renversée devant les juridictions, à charge pour les plateformes d'apporter la preuve de l'absence de lien de subordination dans la relation avec le travailleur ;

Soutient ce mécanisme de renversement de la charge de la preuve, essentiel pour rééquilibrer le rapport de force entre travailleurs et plateformes ;

Sur la marge de manœuvre laissée aux États membres dans l'application du mécanisme de présomption

Considérant que la Commission européenne avait indiqué, lors des réunions préparatoires au Conseil, que les États membres disposaient d'une marge de manœuvre pour ne pas appliquer la présomption de salariat dans les cas où la relation contractuelle ne relevait manifestement pas du salariat selon les critères nationaux ;

Propose, à des fins de clarification, d'ajouter un article dans la directive afin de reconnaître plus clairement la faculté des autorités nationales compétentes à ne pas appliquer la présomption ;

Sur la gestion des algorithmes (chapitre III)

Sur l'articulation des dispositions de la directive concernant la gestion algorithmique avec les autres textes européens existants

Considérant qu'en matière de protection des données et des algorithmes, la proposition de directive viendrait s'ajouter à plusieurs règlements européens existants : le règlement (UE) 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne (règlement dit « P2B »), le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ainsi que la proposition de règlement du parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union (COM (2021) 206 final), en cours de discussion ;

Estime qu'il convient de veiller à l'articulation de la proposition de directive avec ces textes et notamment avec la proposition de règlement sur l'intelligence artificielle ;

Sur les dispositions relatives à la transparence et à la surveillance des algorithmes

Considérant que les plateformes utilisent des algorithmes pour faire correspondre l'offre et la demande de travail, mais également pour assigner des tâches aux personnes qui travaillent par leur intermédiaire, surveiller et évaluer ces personnes et prendre des décisions les concernant ;

Considérant que cette gestion algorithmique peut avoir des conséquences importantes sur les conditions de travail des travailleurs, que la transparence de ces algorithmes est actuellement insuffisante, et que les travailleurs ne disposent pas d'un accès efficace à des voies de recours contre les décisions prises ou appuyées par ces systèmes ;

Soutient les dispositions de la proposition de directive qui permettent de répondre à certains déséquilibres dans ce domaine, comme les asymétries d'information, dans la relation entre travailleurs et plateformes ;

Préconise de renforcer certaines dispositions concernant la transparence et la surveillance de la gestion des algorithmes, en particulier :

– l'article 6, en prévoyant que la transmission des informations sur les algorithmes par les plateformes aux représentants des travailleurs et aux autorités de travail nationales se fait de façon systématique et non sur demande de ces derniers ;

-l'article 7, en conférant la surveillance et l'évaluation de l'incidence des risques induits par les algorithmes à des organismes tiers et non aux plateformes (paragraphe 3), notamment pour les plus importantes d'entre elles, et en prévoyant une périodicité minimale pour cette évaluation (paragraphe 1) ainsi que la transmission automatique des résultats des évaluations aux travailleurs, à leurs représentants et aux autorités nationales compétentes (paragraphe 1 et 2) ;

Sur le dialogue social (chapitres III et IV) et les initiatives sociales des plateformes

Considérant que le dialogue social et l'acquisition de droits collectifs participent à l'amélioration des conditions de travail des travailleurs de plateformes ;

Soutient les articles visant à renforcer ce dialogue et la représentation collective tels l'article 9 qui prévoit l'information et la consultation des travailleurs des plateformes et de leurs représentants sur les décisions de gestion algorithmique, ou l'article 15 qui impose aux plateformes de faciliter la mise en place de canaux de communication permettant aux travailleurs de s'organiser et d'être contactés par leurs représentants ;

Appuie le projet de lignes directrices précisant l'application du droit de la concurrence de l'UE aux conventions collectives des travailleurs indépendants, complément indispensable à la proposition de directive ;

Considérant que la directive ne doit pas brider les initiatives sociales entreprises par les plateformes ;

Salue le considérant 23 de la proposition de directive, qui précise que le financement de prestations de protection sociale, la mise en place d'une assurance accidents ou d'autres types d'assurance, les mesures de formation ou les prestations similaires en faveur des travailleurs non-salariés ne devraient pas être considérés comme des éléments déterminants de subordination ;

Sur d'autres dispositions de la proposition de directive

Considérant qu'il ne faut pas imposer des contraintes administratives, financières et juridiques trop lourdes aux petites et moyennes entreprises (PME) ;

Préconise de maintenir, dans le texte, des dispositions spécifiques aux PME, notamment:

– à l'article 8, un délai de réponse plus important pour ces entreprises en cas de contestations par les travailleurs des décisions prises par le biais d'un algorithme ;

– à l'article 12, une fréquence réduite pour les PME dans la mise à jour des informations communiquées par les plateformes aux autorités des États membres ;

Considérant que la sous-location illégale des comptes est une pratique assez fréquente et préjudiciable dans le domaine du travail de plateforme, notamment dans le secteur de la livraison ;

Demande l'ajout d'un article concernant le travail *via* une plateforme non déclaré et prévoyant que les plateformes de travail numériques mettent en place des processus fiables de vérification de l'identité des travailleurs des plateformes ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations à venir.

Devenue résolution du Sénat le 14 novembre 2022.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER