



Bruxelles, le 25 mai 2022
(OR. fr, en)

9227/22

Dossier interinstitutionnel:
2021/0414(COD)

SOC 271
EMPL 170
MI 401
DATAPROTECT 160

RAPPORT

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	14450/21 - COM(2021) 762 final
Objet:	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 <i>- Rapport sur l'état des travaux</i>

I. INTRODUCTION

1. Le 9 décembre 2021, la Commission a adopté une 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. Cette directive vise à permettre la correcte détermination du statut d'emploi, garantir l'équité, la transparence et la responsabilité de la gestion algorithmique dans le cadre du travail via une plateforme et garantir la transparence, la traçabilité et la connaissance des évolutions du travail via une plateforme et améliorer le respect des règles applicables à toutes les personnes exécutant un travail via une plateforme.

2. Les délégations ont, dans leur grande majorité, accueilli favorablement la proposition dans son principe, en soulignant le besoin de temps pour évaluer toutes les conséquences de la proposition.

Sous présidence française, le groupe du travail des Questions Sociales s'est réuni les 17 janvier, 8 février, 3 mars, 4, 5 et 28 avril, le 10 et le 24 mai 2022. Le Groupe a finalisé la première lecture du texte de la proposition, ce qui a permis d'élaborer un premier texte de compromis sur base d'un questionnaire préparé par la Présidence portant sur les deux premiers chapitres. Les progrès réalisés sont résumés dans la section II ci-dessous.

Pour le moment, toutes les délégations maintiennent des réserves générales d'examen sur le texte.

Le Danemark et les Pays-Bas maintiennent des réserves d'examen parlementaire.

Le Parlement européen n'a pas encore adopté sa position en première lecture.

Sur la base juridique proposée, à savoir l'article 153, paragraphe 2, point b) en liaison avec l'article 153, paragraphe 1, point b), et l'article 16 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil est tenu de statuer avec le Parlement européen conformément à la procédure législative ordinaire.

Le 2 février 2022, le Contrôleur européen de la protection des données a émis des commentaires formels sur la proposition en question.

II. TRAVAUX MENÉS PAR LE CONSEIL SOUS LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE

Le groupe des "Questions sociales" a commencé à examiner la proposition sous présidence slovène, le 13 décembre 2021, soit quelques jours après sa publication. À cette occasion, la Commission a présenté la proposition de directive et les délégations ont eu la possibilité de formuler des observations préliminaires d'ordre général.

Un questionnaire portant sur l'analyse d'impact a été adressé aux délégations le 22 décembre 2021 par la présidence française. 25 États membres y ont répondu. L'analyse d'impact a fait l'objet d'un examen et d'un débat approfondis lors d'une vidéoconférence informelle des membres du groupe des "Questions sociales" le 8 février 2022. Le résumé établi par la présidence de cette évaluation figure à l'annexe du présent rapport.

La première lecture du texte qui s'est déroulée lors des réunions des 17 janvier, 3 mars et 4 avril a donné lieu à de nombreuses questions visant à mieux comprendre le texte et la manière de l'interpréter, notamment concernant les articles 4 et 5. La Commission a apporté des éclairages portant spécifiquement sur la présomption légale de salariat et son renversement, lors de la réunion du 5 avril.

Compte tenu des explications apportées par la Commission et des demandes de clarification exprimées par les délégations, la présidence a présenté, le 12 avril 2022 une note de la Présidence sous forme d'un questionnaire destiné à recueillir les orientations souhaitées par les délégations en vue de la rédaction d'un premier texte de compromis portant sur les chapitres I et II, et avec pour principal objectif la clarification du texte. Cette étape est apparue indispensable pour permettre à la fois une compréhension partagée du texte et aux délégations de pouvoir se positionner sur les points les plus complexes.

Les réunions du groupe des questions sociales du 28 avril et du 10 mai ont été consacrées aux réponses des délégations, ce qui a permis à la Présidence de publier, le 19 mai 2022, un texte de compromis¹, portant sur les chapitres I et II et leurs considérants, examiné en groupe le 24 mai.

¹ ST 8485/22

III. PRINCIPALES QUESTIONS EXAMINÉES AU NIVEAU DU GROUPE

Champ d'application et objet

Un grand nombre de délégations ayant émis le souhait de voir le texte mieux refléter la base légale sur laquelle il s'appuie, l'article 1 a été restructuré de manière à présenter le champ d'application au regard de sa double base légale.

La présidence a également cherché à davantage mettre en lumière ses objectifs et des moyens pour y parvenir au 2^{ème} paragraphe de l'article 1. Ces éléments font notamment suite à de nombreuses demandes de clarification concernant l'application du texte aux travailleurs salariés d'une part (sur la base de l'art 153 1. (b)) et aux indépendants d'autre part (sur la base de l'art 16 TFUE).

Par ailleurs, le même effort de clarification de la base légale a été poursuivi dans les considérants.

Définitions

La notion de « service commercial » ayant fait l'objet de nombreux débats, notamment du fait de son absence de définition en droit de l'Union, il a été proposé de revenir à la notion de « service ». L'article 2, tout comme le considérant 18, précise également le type de plateformes exclues du champ d'application (« resell goods or services, or those who provide a service that is of a non profit making nature »), suite à des demandes en ce sens par certains États membres.

Présomption légale

En l'absence de positionnement clair et marqué d'une majorité de délégations quant aux critères, leur nombre, leur nature et leur seuil n'ont pas été substantiellement modifiés.

La présidence a néanmoins proposé aux délégations d'introduire un concept complémentaire pour se référer au lien de subordination qui conduirait au salariat en insistant non pas uniquement sur le « control of the performance of work » comme dans le cas de la proposition de la Commission, mais plus largement sur la « restriction of freedom, including through sanctions, to organise one's work and control its execution ». La notion de restriction de liberté a été extraite du critère (d) et introduite dans le chapeau afin d'être appliquée de manière plus générale à l'ensemble des critères en et de mieux couvrir certains critères, en particulier le (a).

Par ailleurs, le terme « effectively » présent dans certains critères a été remplacé par « de facto » et introduit dans le chapeau du paragraphe 2, afin de faire ressortir d'une manière plus générale le principe de la primauté des faits.

Enfin, au paragraphe 3, la nouvelle rédaction vise à rendre plus explicite la marge de manœuvre laissée aux Etats membres pour appliquer la présomption de salariat en dehors de procédures administratives ou judiciaires questionnant la qualité de la relation d'emploi et dans les cas où la relation contractuelle n'est de toute évidence pas une relation de salariat selon les législations ou pratiques nationales.

Renversement de la présomption

Les modifications apportées à cet article ont cherché à prendre en compte les explications apportées par la Commission et à partager une compréhension commune avec l'ensemble des délégations. Sur le fond, les modifications apportées ont permis de faire émerger des demandes d'amendement plus substantielles relatives à la compétence des Etats membres, en ce qui concerne l'absence d'effet suspensif.

La question de la charge de la preuve et du rôle des plateformes ont également été davantage détaillés au considérant 28.

Management algorithmique, transparence du travail de plateforme, voies de recours et application du droit

L'examen des articles des chapitres III, IV et V (articles 6 à 19) a porté principalement sur les éléments suivants:

- les délégations ont demandé, en particulier, des éclaircissements sur l'articulation avec d'autres textes européens, notamment le règlement « Platform-to-business », le RGPD et le projet de règlement sur l'intelligence artificielle (IA) et quant à l'application des dispositions de ce chapitre aux travailleurs de plateformes, en fonction de leur statut ;
- les délégations ont formulé des observations sur la portée et l'objectif de l'article 11 relatif à la déclaration du travail via une plateforme. Elles ont également demandé des éclaircissements supplémentaires en ce qui concerne la périodicité et les modalités de mise à disposition de certaines informations (article 12) ;
- les délégations ont interrogé la Commission sur l'application de certains articles aux travailleurs indépendants (articles 10, 13 et 18 notamment).

IV. CONCLUSION

Des progrès tangibles ont été accomplis en ce qui concerne l'examen technique de la proposition et de la compréhension mutuelle des conséquences opérationnelles de la directive. La première lecture de l'ensemble du texte a été achevée. La présidence française a consacré le temps nécessaire à l'examen des articles, offrant aux délégations la possibilité de poser leurs questions, y compris par écrit en amont des réunions du groupe des questions sociales. Sur la base des explications apportées par la Commission et des commentaires des États membres, la présidence française a pu procéder à la rédaction d'un premier texte de compromis avec pour principal objectif la clarification technique du texte, portant exclusivement sur les chapitres I et II et sur les considérants s'y rattachant et salué par les délégations comme une bonne première base de négociations. Des travaux et des discussions techniques supplémentaires sont en effet nécessaires avant d'entamer les délibérations en vue d'une orientation générale.

Draft summary of the evaluation of the Impact Assessment

All the delegations considered **the policy context** to be clearly explained in the IA.

The **Union's competence and the legal basis** were considered by most delegations to be at least partly clearly established although a limited number of delegations raised the question as to whether the legal basis of the initiative enables the establishment of a presumption of employment. Furthermore, many delegations asked for more information on the selection of the criteria underpinning the legal presumption of employment and the regulations for the solo self-employed. Some delegations pointed out that the rebuttable presumption of employment might affect social security and taxation policies which might require broadening the legal basis.

Most delegations were satisfied with the IA analysis on **compliance with the principle of subsidiarity and proportionality**. Regarding the principle of proportionality, one delegation questioned whether the imposition onto the affairs of self-employed was proportionate. Few delegations requested further elaborations on the proportionality of the legal presumption.

Delegations generally were of the opinion that the **problem definition** was clearly shown. However, while recognising the challenges related to platform work, some delegations asked why platform workers needed particular legislation when the same challenges were found in other areas. Some regretted that there was no integrated gender equality perspective. A number of delegations **pointed to the fact** that the directive **focused** mainly on **misclassified** workers.

A large majority of delegations found that the **analysis of the problem was supported by evidence**. Yet, one delegation meant that views of different categories of stakeholders were not sufficiently reflected in the impact assessment.

As regards the **acknowledgment of possible gaps in evidence**, delegations were divided. Some thought that due to the difficulty in accessing and collecting data it was difficult to make an estimation of who will be affected by the initiative and to what extent.

A broad majority of delegations recognised that the **methodology, the limitations and uncertainties** were made clear, but regretted that the analysis was based on estimates.

All Member State considered that the **policy objectives, including general aims and more specific/operational objectives**, were clearly set out. The policy objectives were also largely thought to correspond to the identified problem. All delegations agreed that **the policy objectives were consistent with the broad EU policy strategies and the Strategic Agenda**. Delegations generally considered that the **impact assessment took into account action already taken or planned at EU or MS level**. Delegations broadly agreed that the IA has identified many feasible **policy options** and most affected **stakeholders**. The delegations were fully or partly satisfied with information regarding how stakeholders' inputs fed into the policy options.

A broad majority of Member States found that the **criteria used to determine the impact of the different policy options** were **transparent** and that the impact of the different choices were set out in a way making it easy to compare them.

Most delegations found that **both the short and long-term costs and benefits of the different policy options had been taken into consideration**. Yet, some of the delegations would have liked to see information about the impact on consumers; how the increased income from tax and social security contributions had been calculated; consequences on social security expenses for the Member States if a number of platform workers are reclassified as employees; impact of the rebuttable presumption. Besides, quite a few delegations **noticed** that the directive can have negative effects on the income of the self-employed as well as on the number of working hours of the reclassified workers.

A majority of delegations found that the **impacts on affected public and stakeholders were clearly analysed, for each policy option.** However, some delegations noted that the administrative costs for the Member States in the case of a rebuttal of the presumption and the impact on the business environment, in particular the information obligation on employers in Article 11 were not sufficiently addressed. Some delegations enquired how case law and administrative law would be affected when people performing platform work as independent workers would be classified as employees and in the case of a rebuttal of this legal presumption. Another request concerned the need for a more exhaustive evaluation of the impact of the legal presumption in the Member States where such presumption had been introduced in the field of platform work. A few delegations meant that possible impacts on the autonomy of the social partners and for different national labour market models needed to be further addressed.

A majority of delegations appreciated that the impact had been sufficiently assessed, both in qualitative and quantified terms and most of them considered that the data and evidence used were appropriate.

A large majority of delegations found that most of the **economic aspects of the proposal** had been fully assessed and were based on evidence. Some delegations would however have welcomed information on the impacts on consumers following a possible increase of the prices of platform work services. For some delegations, a detailed description of what impact the implementation of the Directive would have on SMEs was missing. As for **futureproofing** of the proposal, a few delegations would have welcomed more information on algorithmic management practices, the relationship between this proposal, the GDPR and the AI Act as well as the impact on innovation.

Regarding the social aspects, most delegations found that they had been assessed. Nevertheless, some delegations would have welcomed a gender dimension of the expected effects of the platform work Directive. Most delegations also found that environmental aspects and territorial impacts were sufficiently assessed.

All Member States considered that the IA set out, at least partially, the **responsible for monitoring (and compliance)**.

As for the **monitoring**, most delegations thought that the indicators were only partly able to measure the intended effects. Some delegations pointed out that some indicators were based on data that were very complex, which made it hard to estimate the impact. Another perceived problem was the lack of baseline data and the difficulty to implement indicators as well as the difficulty to detect indicators. Many delegations were sceptical as to whether the indicators would make it possible to measure the intended effects. Furthermore, delegations suggested other indicators that could be used, such as indicators assessing the number of people losing the opportunity to platform work, change in number of platform workers, percentage of platform workers satisfied with their working status, percentage of platform workers satisfied with information on algorithmic management.

The **comments and recommendations of the Regulatory Scrutiny Board (RSB)** were thought to have been considered.

Some delegations indicated that their position was only preliminary.
