



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.850/1/V
van 20 september 2021

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van programmawet (I) van
27 december 2006, teneinde de
aard van de arbeidsverhouding
in de platformeconomie te
verduidelijken’ (*Parl.St.*
Kamer 2020-21,
nr. 55-1931/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 69.850/1/V
du 20 septembre 2021

sur

une proposition de loi
‘modifiant la
loi-programme (I) du
27 décembre 2006, permettant
de clarifier la nature de la
relation de travail dans
l’économie de plateformes’
(*Doc. Parl.*, Chambre,
2020-21, n° 55-1931/001)

Op 7 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 23 augustus 2021,^(*) een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van programmawet (I) van 27 december 2006, teneinde de aard van de arbeidsverhouding in de platformeconomie te verduidelijken' (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1931/001).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 september 2021. De kamer was samengesteld Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 september 2021.

*

Le 7 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 23 août 2021^(**), sur une proposition de loi 'modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, permettant de clarifier la nature de la relation de travail dans l'économie de plateformes' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1931/001).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 9 septembre 2021. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 septembre 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot wijziging van artikel 333 van de programmawet (I) van 27 december 2006. Die bepaling maakt deel uit van titel XIII ‘Aard van de arbeidsrelaties’. Het begrip “arbeidsrelatie” wordt in artikel 328, 5°, van de voormelde programmawet omschreven als “professionele samenwerking betreffende het presteren van arbeid door een partij in de hoedanigheid van hetzij werknemer hetzij zelfstandige, waarbij moet worden verstaan:

a) onder ‘werknemer’: de persoon die er zich in een arbeidsovereenkomst toe verbindt, tegen betaling van een loon, onder het gezag van de andere partij, de werkgever, arbeid te verrichten;

b) onder ‘zelfstandige’: de natuurlijke persoon die, een beroepsactiviteit uitoefent buiten de onder a) bedoelde gezagsband en die niet verbonden is door een statuut.”

Artikel 331 van de voormelde programmawet bepaalt dat de partijen in beginsel vrij de aard van hun arbeidsrelatie kiezen, waarbij de effectieve uitvoering van de overeenkomst moet overeenkomen met de aard van de arbeidsrelatie. Er moet voorrang worden gegeven aan de kwalificatie die uit de feitelijke uitoefening blijkt indien deze de door de partijen gekozen juridische kwalificatie uitsluit.

Artikel 332 van die wet voorziet, in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden, in de mogelijkheid van een herkwalificatie van de arbeidsrelatie en de toepassing van het overeenstemmend stelsel van sociale zekerheid. Dat is in beginsel mogelijk “wanneer de uitoefening van de arbeidsrelatie voldoende elementen naar voor brengt die, beoordeeld overeenkomstig de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten, onverenigbaar zijn met de kwalificatie die door de partijen aan de arbeidsrelatie wordt gegeven”.² De elementen waarvan sprake “worden beoordeeld op basis van de algemene criteria zoals gedefinieerd in artikel 333 en, desgevallend, van de specifieke criteria van juridische of socio-economische aard die overeenkomstig de adviesprocedure van hoofdstuk V worden vastgesteld”.

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Voor bepaalde activiteiten en sectoren geldt overeenkomstig hoofdstuk V/1 van titel XIII een weerlegbaar vermoeden. Hoewel artikel 337/2, § 2, tweede lid, bepaalt dat een vermoeden van zelfstandigenovereenkomst “kan worden weerlegd door alle middelen van recht, onder andere op basis van de in deze wet bepaalde algemene criteria”, heeft die regeling voor het overige geen verdere relevantie voor het actueel voorliggende voorstel.

Het bij het voorstel te wijzigen artikel 333 van de programmawet (I) van 27 december 2006 luidt als volgt:

“§ 1. De algemene criteria waarvan sprake in vorig artikel en die het mogelijk maken het bestaan of de afwezigheid van een gezagsband te beoordelen zijn :

- de wil der partijen zoals die in hun overeenkomst werd uitgedrukt, voor zover deze laatste overeenkomstig de bepalingen van artikel 331 wordt uitgevoerd;
 - de vrijheid van organisatie van de werktijd;
 - de vrijheid van organisatie van het werk;
 - de mogelijkheid een hiërarchische controle uit te oefenen.
- (...)”

Het om advies voorgelegde voorstel strekt ertoe de opsomming van de algemene criteria in artikel 333, § 1, aan te vullen met een nieuw algemeen criterium, namelijk “de afhankelijkheid van een opdrachtgevend platform”, dat het mogelijk maakt het bestaan of de aanwezigheid van een gezagsband te beoordelen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De wetgever beschikt in beginsel over een ruime beoordelingsmarge in sociaal-economische aangelegenheden.³

Wel moet daarbij voor ogen worden gehouden dat de algemene criteria die in artikel 333, § 1, van de programmawet (I) van 27 december 2006 worden opgesomd, luidens de inleidende zin van die bepaling, tot doel hebben “het mogelijk [te] maken het bestaan of de afwezigheid van een gezagsband te beoordelen”. Onder meer uit de definities van “werknemer” en “zelfstandige” in artikel 328, 5°, van die wet blijkt het belang van de gezagsband bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie.⁴ Ook de specifieke criteria die de Koning kan vaststellen “kunnen enkel bestaan uit elementen die al dan niet op het bestaan van een gezag wijzen”.⁵

Aangenomen wordt dat met het wetsvoorstel wordt beoogd om het bestaan of de afwezigheid van een gezagsband te verduidelijken in het kader van de platformeconomie.

Indien de invulling die wordt gegeven aan het toe te voegen criterium niet voldoende nauw zou aansluiten bij het bestaan of de afwezigheid van een gezagsband, zou dit het opzet van titel XIII van de programmawet (I) van 27 december 2006 te buiten gaan en overigens ook het ruimere arbeids- en socialezekerheidsrecht raken, hetgeen zou nopen tot een onderzoek vanuit het oogpunt van het recht op arbeid en het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid, vervat in artikel 23 van de Grondwet. Er is evenwel geen reden om aan te nemen dat een dergelijk ruime draagwijdte wordt beoogd.

³ GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.9.1.

⁴ Zie ook de artikelen 2, 3, 4, eerste en derde lid, 119.1, § 1, en 120 van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’.

⁵ Art. 334, § 2, van de programmawet (I) van 27 december 2006.

4. Voorts rijzen er evenmin fundamentele Europeesrechtelijke bezwaren tegen de voorgestelde regeling. In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat het in beginsel aan de lidstaten toekomt om te bepalen wie in de interne wetgeving als werknemer wordt beschouwd, zij het dat er voor de toepassing van het Unierecht een autonoom werknemersbegrip geldt.⁶ Zo is richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie’, die een relatief recente maatregel vormt met betrekking tot flexibel werk en waarbij in de overwegingen uitdrukkelijk naar platformwerkers wordt verwezen, van toepassing “op elke werknemer in de Unie met een arbeidsovereenkomst of arbeidsrelatie zoals omschreven in het recht, de praktijk of de collectieve overeenkomsten die van kracht zijn in elke lidstaat, met inachtneming van de rechtspraak van het Hof van Justitie”.⁷

Volgens het Hof van Justitie is het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt.⁸ In een beschikking van 22 april 2020 oordeelde het Hof dat een pakjeskoerier die uitsluitend voor één onderneming werkte en daarbij zijn eigen voertuig en telefoon gebruikte, niet als een werknemer beschouwd kon worden in de zin van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 ‘betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd’ omdat hij vrij kon beslissen over een aantal elementen, waaronder het inschakelen van onderaannemers of vervangers en het aanvaarden of weigeren van taken, althans voor zover daaruit bleek dat (a) de onafhankelijkheid van deze persoon niet fictief was en (b) niet kon worden vastgesteld dat er sprake was van ondergeschiktheid tussen voormelde persoon en zijn vermeende werkgever, hetgeen door de nationale rechter verder moest worden beoordeeld.⁹

De voorgestelde regeling is op zich beschouwd inpasbaar in deze rechtspraak.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikel 2

5. Artikel 2 van het voorstel voegt een nieuw algemeen criterium in, namelijk “de afhankelijkheid van een opdrachtgevend platform”, dat het mogelijk maakt het bestaan of de aanwezigheid van een gezagsband te beoordelen.

⁶ Zie o.m. de toelichting in de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “Een Europese agenda voor de deeleconomie”, van 2 juni 2016, COM(2016) 356 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0356>, in het bijzonder deel 2.4 en de verwijzingen in voetnoten naar rechtspraak van het Hof van Justitie.

⁷ Art. 1, lid 2, van richtlijn (EU) 2019/1152.

⁸ HvJ 22 april 2020, C-692/19, ECLI:EU:C:2020:288, *B. t. Yodel Delivery Network Ltd*, § 29; Zie ook HvJ 26 maart 2015, C-316/13, EU:C:2015:200, *Fenoll*, § 27 en HvJ 21 februari 2018, C-518/15, EU:C:2018:82, *Matzak*, § 28.

⁹ HvJ 22 april 2020, C-692/19, ECLI:EU:C:2020:288, *B. t. Yodel Delivery Network Ltd*. In dit arrest worden de beginselen toegepast die zijn ontwikkeld in het arrest FNV Kunsten Informatie en Media, dat betrekking had schijnzelfstandigheid, zij het niet in de context van platformeconomie, HvJ 4 december 2014, C-413/13, EU:C:2014:2411, *FNV Kunsten Informatie en Media t. Staat der Nederlanden*.

Hoewel geen enkel onderdeel van de in artikel 333, § 1, van de programmawet (I) van 27 december 2006 vervatte opsomming op zichzelf doorslaggevend is voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie, is het met het oog op de rechtszekerheid van groot belang dat elk onderdeel ervan voldoende duidelijk is. De toepassing ervan kan immers leiden tot de (her)kwalificatie van (bestaande) arbeidsverhoudingen. De beslissingen van de bij artikel 329 van die wet opgerichte administratieve commissie ter regeling van de arbeidsrelatie zijn krachtens artikel 338, § 4, van de wet in beginsel “bindend voor de instellingen die in de administratieve commissie vertegenwoordigd zijn evenals voor de sociaalverzekeringsfondsen bedoeld in artikel 20 van het koninklijk besluit nr. 38”. Artikel 339 van de wet bepaalt dat de betrokken titel van toepassing is “zonder dat hierbij afbreuk wordt gedaan aan de soevereine macht van hoven en rechtbanken om de aard van een welbepaalde arbeidsrelatie te beoordelen, rekening houdende met algemene criteria, en, desgevallend de specifieke criteria en/of het in hoofdstuk V/1 bepaalde vermoeden”.

6. Het voorstel geeft op dat vlak nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

6.1. De keuze om de ‘afhankelijkheid van een opdrachtgevend platform’ in te voegen als een nieuw algemeen criterium valt in beginsel binnen de hoger reeds geschetste ruime beoordelingsmarge van de wetgever in sociaal-economische aangelegenheden.

Hoewel de zogenaamde platformeconomie niet beperkt blijkt te zijn tot een welbepaalde sector, lijkt het voorgestelde criterium toch minder algemeen dan de bestaande criteria in artikel 333, § 1, van de programmawet (I) van 27 december 2006.¹⁰ Anders dan het geval is voor het voorgestelde criterium, lijken die aspecten immers in het kader van nagenoeg elke arbeidsrelatie te kunnen worden beoordeeld.

Om die reden wordt ter overweging gegeven het nieuwe criterium in een afzonderlijk lid onder te brengen. Ook wordt erop gewezen dat de te wijzigen wet tevens voorziet in de mogelijkheid om “specifieke criteria” vast te stellen “die eigen zijn aan één of meerdere sectoren, één of meerdere beroepen, één of meerdere categorieën van beroepen of één of meerdere beroepsactiviteiten” (artikel 334, § 1) en dat de wetgever voor bepaalde activiteiten en sectoren zelf in een bijzondere regeling heeft voorzien (artikel 337/1 en 337/2).

6.2. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid verdient het voorts aanbeveling om het nieuwe criterium “de afhankelijkheid van een opdrachtgevend platform” te verduidelijken in het licht van de hoger reeds aangehaalde definitie van het begrip “werknemer” in artikel 328, 5° van de programmawet.

Temeer omdat het begrip “platform” niet wordt gedefinieerd, zou er immers twijfel kunnen rijzen over de wederpartij bij de arbeidsrelaties die door het voorstel worden beoogd. Zo kan zich de hypothese voordoen dat de platformwerker wel afhankelijk is van het platform, maar de prestaties verricht voor een veelheid van gebruikers. De vraag rijst wie in dat geval de wederpartij is van de platformwerker voor de (her)kwalificatie van de arbeidsrelatie. In dit verband zou men er dan ook goed aan doen meer verduidelijking te bieden in de toelichting bij het voorstel.

¹⁰ In de toelichting bij het voorstel wordt verwezen naar “het grootste bestaande personenvervoerbedrijf” en naar “de grootste vastgoedverhuurmaatschappij”.

6.3. Ten slotte heeft ook het begrip “afhankelijkheid” nog verdere verduidelijking in de toelichting. Zo rijst de vraag of hiermee een organisatorische afhankelijkheid wordt bedoeld en aldus in essentie beoogd wordt om de reeds bestaande algemene criteria inzake “de vrijheid van organisatie van de werktijd”, “de vrijheid van organisatie van het werk”, alsook “de mogelijkheid een hiërarchische controle uit te oefenen”, te verduidelijken wat de specifieke situatie van de platformeconomie betreft. Aldus zou in de toelichting ook aangegeven kunnen worden welke aspecten die specifiek verband houden met de platformeconomie daarbij voor de wetgever van belang zijn.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier l'article 333 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006. Cette disposition fait partie du titre XIII 'Nature des relations de travail'. L'article 328,5°, de la loi-programme, précitée, définit la notion de « relation de travail » comme étant une « collaboration professionnelle portant sur la prestation d'un travail par une partie en qualité soit de travailleur salarié, soit de travailleur indépendant, étant entendu qu'il y a lieu d'entendre :

a) par 'travailleur salarié' : la personne qui s'engage dans un contrat de travail à fournir, contre rémunération, un travail sous l'autorité de l'autre partie au contrat, l'employeur ;

b) par 'travailleur indépendant' : la personne physique qui exerce une activité professionnelle en dehors d'un lien d'autorité visé sous a) et qui n'est pas engagée dans les liens d'un statut ».

L'article 331 de la loi-programme, précitée, dispose que les parties choisissent en principe librement la nature de leur relation de travail, dont l'exécution effective doit être en concordance avec la nature de la relation. La priorité est à donner à la qualification qui se révèle de l'exercice effectif si celle-ci exclut la qualification juridique choisie par les parties.

L'article 332 de cette loi dispose que, dans certains cas et sous certaines conditions, il est permis de requalifier la relation de travail et d'appliquer le régime de sécurité sociale correspondant. Une telle requalification est en principe permise « lorsque l'exécution de la relation de travail laisse apparaître la réunion de suffisamment d'éléments incompatibles avec la qualification donnée par les parties à la relation de travail, appréciés conformément aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution » ². Les éléments visés « sont appréciés sur la base des critères généraux tels que définis à l'article 333 et, le cas échéant, des critères spécifiques d'ordre juridique ou socio-économique déterminés conformément à la procédure d'avis du chapitre V ».

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Conformément au chapitre V/1 du titre XIII, pour certains secteurs et activités, il existe une présomption qui peut être renversée. Bien que l'article 337/2, § 2, alinéa 2, dispose qu'une présomption de l'existence d'un contrat d'indépendant « peut être renversée par toutes voies de droit et notamment sur la base des critères généraux fixés dans la présente loi », cette réglementation est, pour le reste, dénuée de pertinence en ce qui concerne la proposition actuellement à l'examen.

L'article 333 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, que la proposition entend modifier, est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Les critères généraux dont il est question à l'article précédent et qui permettent d'apprécier l'existence ou l'absence du lien d'autorité sont :

- la volonté des parties telle qu'exprimée dans leur convention, pour autant que cette dernière soit exécutée conformément aux dispositions de l'article 331 ;

- la liberté d'organisation du temps de travail ;

- la liberté d'organisation du travail ;

- la possibilité d'exercer un contrôle hiérarchique.

(...) ».

La proposition soumise pour avis a pour objet de compléter l'énumération des critères généraux figurant à l'article 333, § 1^{er}, par un nouveau critère général, à savoir : « la dépendance à une plateforme donneuse d'ordres », qui permet d'apprécier l'existence ou l'absence du lien d'autorité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le législateur dispose en principe d'une marge d'appréciation étendue dans les matières socio-économiques ³.

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que, selon la phrase introductive de l'article 333, § 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, les critères généraux énumérés dans cette disposition visent à « permett[re] d'apprécier l'existence ou l'absence du lien d'autorité ». L'importance du lien d'autorité pour la qualification de la relation de travail apparaît notamment dans les définitions de « travailleur salarié » et de « travailleur indépendant » inscrites à l'article 328, 5^o, de cette loi ⁴. En outre, les critères spécifiques que le Roi peut établir « ne peuvent consister qu'en des éléments relatifs à la présence ou l'absence d'un lien d'autorité » ⁵.

Il est supposé que la proposition de loi vise à clarifier l'existence ou l'absence d'autorité dans le contexte d'une économie de plateforme.

Si la teneur qui est donnée au critère à ajouter ne présentait pas un lien de rattachement suffisamment étroit avec l'existence ou l'absence d'un lien d'autorité, la disposition outrepasserait l'économie du titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 et, au demeurant, affecterait également le droit, plus large, du travail et de la sécurité sociale, ce qui nécessiterait un examen du point de vue du droit au travail et du libre choix d'une activité professionnelle, consacré par l'article 23 de la Constitution. Il n'y a toutefois pas lieu de considérer que la proposition vise une portée à ce point étendue.

³ C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.9.1.

⁴ Voir également les articles 2, 3, 4, alinéas 1^{er} et 3, 119.1, § 1^{er}, et 120 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail'.

⁵ Art. 334, § 2, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

4. En outre, le texte proposé ne soulève pas davantage d'objections fondamentales en matière de droit européen. À cet égard, il convient de rappeler, qu'en principe, il appartient aux États membres de déterminer qui, selon le droit interne, doit être considéré comme un travailleur, bien qu'une notion autonome de travailleur s'applique pour la mise en œuvre du droit de l'Union⁶. C'est ainsi que la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 'relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne', qui constitue une mesure relativement récente en matière de travail flexible et dont les considérants font expressément référence aux travailleurs des plateformes, s'applique « à tous les travailleurs dans l'Union qui sont liés par un contrat de travail ou une relation de travail au sens du droit, des conventions collectives ou de la pratique en vigueur dans chaque État membre, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de justice »⁷.

Selon la Cour de Justice, la caractéristique essentielle de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération⁸. Dans une ordonnance du 22 avril 2020, la Cour a jugé qu'un coursier qui travaille exclusivement pour une entreprise, en utilisant ses propres véhicule et téléphone, ne peut pas être considéré comme un travailleur au sens de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 'concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail', dès lors qu'il est libre de décider d'un certain nombre d'éléments, parmi lesquels l'engagement de sous-traitants ou de remplaçants et d'accepter ou de ne pas accepter des tâches, du moins dans la mesure où il en ressort que (a) l'indépendance de cette personne n'est pas fictive et (b) qu'il n'a pas pu être établi qu'il existe un lien de subordination entre la personne précitée et son employeur présumé, ce qu'il appartient au juge de renvoi de vérifier⁹.

La réglementation proposée peut, en soi, s'accorder avec cette jurisprudence.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Article 2

5. L'article 2 de la proposition ajoute un nouveau critère général, à savoir « la dépendance à une plateforme donneuse d'ordres », qui permet d'évaluer l'existence ou non d'une relation d'autorité.

⁶ Voir e.a. les développements dans la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « Un agenda européen pour l'économie collaborative », du 2 juin 2016, COM(2016) 356 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0356>, notamment le point 2.4 et les références en notes de bas de page à la jurisprudence de la Cour de Justice.

⁷ Art. 1, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/1152.

⁸ CJUE, 22 avril 2020, C-692/19, ECLI:EU:C:2020:288, *B. c. Yodel Delivery Network Ltd*, § 29 ; Voir également CJUE 26 mars 2015, C-316/13, EU:C:2015:200, *Fenoll*, § 27 et CJUE 21 février 2018, C-518/15, EU:C:2018:82, *Matzak*, § 28.

⁹ CJUE, 22 avril 2020, C-692/19, ECLI:EU:C:2020:288, *B. c. Yodel Delivery Network Ltd*. Cet arrêt fait application des principes qui ont été développés dans l'arrêt *FNV Kunsten Informatie en Media*, qui concernait le phénomène des « faux indépendants », bien que ce ne soit pas dans le contexte de l'économie de plateforme, CJUE, 4 décembre 2014, C-413/13, EU:C:2014:2411, *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden*.

Bien qu'aucun élément de l'énumération figurant à l'article 333, § 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 ne soit, par lui-même, déterminant pour la qualification de la relation de travail, il est très important, dans un souci de sécurité juridique, que chacun de ses éléments soit suffisamment clair. Son application peut en effet conduire à la (re)qualification des relations de travail (existantes). En vertu de l'article 338, § 4, de la loi, les décisions de la commission administrative de la relation de travail, instituée par l'article 329 de cette loi, « lient [en principe] les institutions représentées au sein de la commission administrative ainsi que les caisses d'assurances sociales visées à l'article 20 de l'arrêté royal n° 38 ». L'article 339 de la loi précise que le titre concerné « est applicable sans préjudice du pouvoir souverain des cours et tribunaux d'apprécier la nature d'une relation de travail déterminée, compte tenu des critères généraux, et, le cas échéant des critères spécifiques et/ou de la présomption prévue au chapitre V/1 ».

6. Sur ce plan, la proposition appelle encore les observations suivantes.

6.1. Le choix de prévoir la « dépendance à une plateforme donneuse d'ordres » comme nouveau critère général relève en principe du large pouvoir d'appréciation du législateur en matière socio-économique, évoqué ci-dessus.

Bien que l'économie dite de plateforme ne semble pas se limiter à un secteur bien défini, le critère proposé apparaît néanmoins moins général que les critères existants fixés à l'article 333, § 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006¹⁰. En effet, contrairement au critère proposé, ces aspects semblent pouvoir être évalués dans le contexte de presque toute relation de travail.

Pour ce motif, il est suggéré de faire figurer le nouveau critère dans un alinéa distinct. Il est également souligné que la loi à modifier prévoit également la possibilité d'établir des critères spécifiques « propres à un ou plusieurs secteurs, à une ou plusieurs professions, à une ou plusieurs catégories de professions ou à une ou plusieurs activités professionnelles » (article 334, § 1^{er}) et que le législateur a lui-même prévu une réglementation particulière pour certaines activités et certains secteurs (articles 337/1 et 337/2).

6.2. Du point de vue de la sécurité juridique, il est également recommandé de clarifier le nouveau critère de « dépendance à une plateforme donneuse d'ordres » à la lumière de la définition susmentionnée de la notion de « travailleur », inscrite à l'article 328, 5°, de la loi-programme.

Cela s'impose d'autant plus que l'absence de définition de la notion de plateforme pourrait en effet susciter des doutes quant au cocontractant engagé dans les relations de travail visées par la proposition. On peut par exemple envisager l'hypothèse dans laquelle le travailleur de la plateforme est effectivement dépendant de la plateforme, mais effectue les prestations pour une multitude d'utilisateurs. La question se pose alors de savoir qui est dans ce cas le cocontractant du travailleur de la plateforme en vue de la (re)qualification de la relation de

¹⁰ Les développements de la proposition font référence à « la plus grande société de transport de personnes » et à « la plus grande entreprise de location d'immeubles ».

travail. Il serait dès lors judicieux de fournir davantage de précisions à cet égard dans les développements de la proposition.

6.3. Enfin, la notion de « dépendance » doit elle aussi être mieux précisée dans les développements. La question se pose ainsi de savoir si ce terme vise la dépendance organisationnelle et si, en substance, l'intention est alors de clarifier les critères généraux déjà existants relatifs à « la liberté d'organisation du temps de travail », à « la liberté d'organisation du travail », et à « la possibilité d'exercer un contrôle hiérarchique » au regard de la situation spécifique de l'économie de plateforme. Les développements pourraient également indiquer les aspects spécifiquement liés à l'économie de plateforme que le législateur considère comme importants à cet égard.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE