



Bruxelles, le 2.6.2016
COM(2016) 356 final

**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

{SWD(2016) 184 final}

1. Introduction

L'économie collaborative crée des possibilités nouvelles pour les consommateurs et les entrepreneurs. La Commission est d'avis que, pour autant qu'elle soit encouragée et développée d'une manière responsable, l'économie collaborative est en mesure de contribuer d'une manière importante à la croissance et à l'emploi au sein de l'Union européenne. Portés par l'innovation, les nouveaux modèles économiques présentent un potentiel considérable pour la compétitivité et la croissance. Le succès des plateformes collaboratives pose parfois de multiples problèmes pour les opérateurs du marché en place et les pratiques existantes, mais en permettant aux particuliers de proposer des services, ces plateformes encouragent également de nouvelles possibilités d'emploi, des formules de travail souples et de nouvelles sources de revenus. Les consommateurs, quant à eux, peuvent tirer parti de l'économie collaborative sous la forme de nouveaux services, d'une offre élargie et de prix plus abordables. Elle peut aussi promouvoir un partage plus important des actifs et une meilleure utilisation des ressources, ce qui peut contribuer à la stratégie de développement durable de l'UE et à la transition vers l'économie circulaire.

Dans le même temps, l'économie collaborative soulève souvent des questions sur l'application des cadres juridiques existants, brouillant ainsi les limites entre consommateurs et fournisseurs, salariés et travailleurs indépendants, ou encore entre fourniture professionnelle et non professionnelle de services. Cela peut dès lors susciter une certaine incertitude sur les règles applicables, en particulier lorsqu'elle s'accompagne d'une fragmentation réglementaire découlant d'approches divergentes à cet égard au niveau national ou local. Cette situation freine le développement de l'économie collaborative en Europe et empêche ses avantages de se matérialiser pleinement. À cela s'ajoute le risque que les zones grises réglementaires soient exploitées pour contourner les règles destinées à préserver l'intérêt général.

De petite taille, l'économie collaborative croît cependant rapidement et gagne d'importantes parts de marché dans certains secteurs. D'après les estimations, les plateformes et les fournisseurs collaboratifs ont généré en 2015 28 milliards d'euros de recettes brutes dans l'UE. Les recettes dans cinq secteurs clés de l'UE ont pratiquement doublé par rapport à l'année précédente et devraient continuer à augmenter vigoureusement¹. Forte depuis 2013, la croissance s'est accélérée en 2015, les grandes plateformes ayant beaucoup investi pour développer leurs activités européennes. Certains experts estiment que l'économie collaborative pourrait injecter, à l'avenir, de 160 à 572 milliards d'euros dans l'économie de l'UE. Ces marchés à croissance rapide, qui sont à conquérir, peuvent représenter des débouchés considérables pour les nouvelles entreprises². D'ailleurs, les consommateurs manifestent un vif intérêt pour l'économie collaborative, comme le confirment une consultation publique et un sondage Eurobaromètre³.

L'objectif de la présente communication est d'aider à tirer pleinement profit de ces bénéfices et de répondre aux préoccupations exprimées sur l'incertitude entourant les droits et les

¹ D'après les estimations, les plateformes collaboratives présentes dans cinq secteurs clés de l'économie collaborative ont rapporté 3,6 milliards d'euros en 2015 dans l'UE: hébergement (location de courte durée); transport de personnes; services de proximité; services professionnels et techniques et financement collaboratif. Les chiffres se fondent en totalité sur les estimations produites par PwC Consulting dans le cadre d'une étude commandée par la Commission européenne.

² EPRS: «The cost of non-Europe in the Sharing Economy» (Le coût de la non-Europe dans l'économie du partage). Janvier 2016.

³ Selon un sondage Eurobaromètre, 52 % des citoyens de l'Union ont connaissance des services offerts par l'économie collaborative et 17 % les ont utilisés au moins une fois. Le document de travail ci-joint contient une présentation des résultats du sondage Eurobaromètre et de la consultation publique menée entre septembre 2015 et janvier 2016.

obligations des acteurs de l'économie collaborative. Elle fournit des orientations juridiques et stratégiques⁴ aux autorités publiques, aux acteurs du marché et aux citoyens intéressés afin d'assurer le développement équilibré et durable de l'économie collaborative, comme annoncé dans la stratégie pour le marché unique⁵. Les présentes orientations non contraignantes sur les modalités selon lesquelles il conviendrait d'appliquer le droit de l'Union en vigueur traitent des problèmes clés auxquels les acteurs du marché comme les pouvoirs publics sont confrontés⁶. Elles sont sans préjudice des initiatives que la Commission pourrait prendre à l'avenir dans ce domaine et des prérogatives de la Cour concernant l'interprétation du droit de l'Union.

Qu'est-ce que l'économie collaborative?

Aux fins de la présente communication, le terme «économie collaborative»⁷ désigne des modèles économiques où des plateformes collaboratives qui créent un marché ouvert pour l'utilisation temporaire de biens et de services souvent produits ou fournis par des personnes privées facilitent des activités. L'économie collaborative fait intervenir trois catégories d'acteurs: i) des prestataires de services, qui partagent des actifs, des ressources, du temps et/ou des compétences — il peut s'agir de personnes privées qui proposent des services sur une base occasionnelle («pairs») ou des prestataires de services qui interviennent à titre professionnel («prestataires de services professionnels»); ii) des utilisateurs de ces services; et iii) les intermédiaires qui mettent en relation — via une plateforme en ligne — les prestataires et les utilisateurs et qui facilitent les transactions entre eux («plateformes collaboratives»). Les transactions réalisées dans le cadre de l'économie collaborative n'entraînent généralement pas de transfert de propriété et peuvent avoir un caractère lucratif ou non lucratif.⁸

2. Questions clés

2.1. Exigences à satisfaire pour accéder au marché

De même qu'elles élargissent des marchés existants et qu'elles en créent de nouveaux, les entreprises de l'économie collaborative s'implantent dans des marchés desservis jusqu'alors par des prestataires de services traditionnels. Une des questions clés tant pour les autorités que pour les opérateurs du marché est de déterminer, si et dans quelle mesure, les plateformes collaboratives et les prestataires de services peuvent, en vertu du droit de l'Union existant, être tenus de respecter certaines exigences pour pouvoir accéder au marché. Ces exigences comprennent, entre autres, des autorisations d'établissement, des obligations en matière de

⁴ Les questions liées aux activités de financement participatif [abordées dans la communication COM(2014) 172 de la Commission] et aux services fournis par des plateformes d'apprentissage ne sont pas traitées dans la présente communication.

⁵ COM(2015) 550.

⁶ Les orientations contenues dans la présente communication se concentrent sur les activités économiques. Dans le cadre de l'économie collaborative, les services peuvent être proposés gratuitement, sur la base d'un partage des coûts, ou contre rémunération. De nombreux États membres considèrent que des activités fondées exclusivement sur un partage des coûts ou des transactions qui mettent des services à disposition dans le cadre d'un échange ne font pas intervenir de rémunération. Seules les activités rémunérées constituent une activité économique en vertu du droit de l'Union. Voir l'affaire C-281/06, Jundt, Recueil 2007, p. I-12231, points 32 et 33. Il importe de noter que même si la transaction entre un prestataire de services et un utilisateur ne constitue pas une activité économique, la relation de chacun d'eux avec la plate-forme collaborative pourrait bien en constituer une. Chaque relation (plateforme-utilisateur; plateforme-prestataire de services; prestataire de services-utilisateur) doit faire l'objet d'une évaluation distincte.

⁷ Les expressions «économie collaborative» et «économie du partage» sont souvent interchangeables. L'économie collaborative est un phénomène qui évolue rapidement et sa définition est susceptible d'évoluer en conséquence.

⁸ Dans le cadre de l'économie collaborative, les services peuvent s'accompagner d'un transfert de droits de propriété intellectuelle.

licence, ou des exigences standard en termes de qualité minimale (par exemple, taille des pièces ou type de voitures, obligations relatives aux assurances ou aux dépôts, etc.). En vertu du droit de l'Union, ces exigences doivent être justifiées et proportionnées, elles doivent prendre en considération les spécificités du modèle économique et des services innovants concernés, sans favoriser un modèle par rapport à un autre.

Prestation de services par des professionnels

Les approches réglementaires adoptées au niveau national diffèrent selon les secteurs, certaines étant plus restrictives que d'autres. En fonction du type de service, une intervention réglementaire est généralement motivée par divers objectifs d'intérêt général: protéger les touristes; garantir la sécurité publique; lutter contre l'évasion fiscale; garantir des conditions de concurrence équitables; protéger la santé publique et la sécurité alimentaire; remédier à la pénurie de logements à des prix abordables pour les citoyens, etc. Dans certains États membres, des interventions réglementaires ciblées viennent s'ajouter à la réglementation sectorielle existante, favorisées par l'arrivée sur le marché des opérateurs de l'économie collaborative.

En vertu du droit de l'UE, en particulier des libertés fondamentales du traité et de la directive «services»⁹, les prestataires de services ne peuvent être soumis à des exigences en matière d'accès au marché ou autres, telles que des régimes d'autorisation et des exigences en matière de licence, sauf si celles-ci sont non discriminatoires, nécessaires pour atteindre un objectif d'intérêt général¹⁰ clairement identifié, et proportionnées à la réalisation de cet objectif (c'est-à-dire en n'imposant pas davantage d'exigences que ce qui est strictement nécessaire)¹¹. Cela vaut également pour la réglementation des professions¹².

La directive sur les services impose aux autorités nationales de réexaminer la législation nationale existante afin de garantir que les exigences en matière d'accès au marché restent justifiées par un objectif légitime. Ces exigences doivent également être nécessaires et proportionnées. Comme le souligne la Commission dans son examen annuel de la croissance 2016¹³, une réglementation plus flexible des marchés des services conduirait à une productivité plus élevée et pourrait faciliter l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs, réduire le prix des services et garantir un choix plus vaste pour les consommateurs.

L'émergence de l'économie collaborative et l'apparition sur le marché de nouveaux modèles économiques représentent une chance à saisir pour les décideurs politiques et les législateurs dans les États membres. Ceux-ci peuvent vérifier si les objectifs poursuivis par la législation en vigueur restent valables, en ce qui concerne tant l'économie collaborative que les prestataires de services traditionnels.

Lorsqu'elles réévaluent la justification et la proportionnalité de la législation applicable à l'économie collaborative, les autorités nationales devraient généralement tenir compte des spécificités des modèles économiques de l'économie collaborative et des outils qu'elles pourraient mettre en place pour répondre aux préoccupations d'ordre public, en lien par

⁹ Voir les articles 9 et 16 de la directive 2006/123/CE (directive «services»), ainsi que les articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁰ L'article 4, paragraphe 8, de la directive «services» dresse une liste des raisons impérieuses d'intérêt général.

¹¹ La notion d'«autorisation» est définie au considérant 39 et à l'article 4, paragraphe 6, de la directive «services».

¹² Voir l'article 59 de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Les questions de la proportionnalité et de la nécessité de réglementations nationales dans le domaine des professions réglementées seront examinées dans deux prochaines initiatives de la Commission (orientations relatives aux besoins de réformes en matière de professions réglementées et test de proportionnalité dans le cas des professions réglementées).

¹³ COM(2015) 690 final du 26.11.2015, communication sur l'examen annuel de la croissance 2016: Consolider la reprise et renforcer la convergence.

exemple avec les questions d'accès, de qualité ou de sécurité. Par exemple, des systèmes de classement ou de réputation ou d'autres mécanismes destinés à décourager les comportements préjudiciables des acteurs du marché peuvent, dans certains cas, diminuer les risques encourus par les consommateurs du fait de l'asymétrie d'information. Cela peut contribuer à augmenter la qualité des services et à réduire potentiellement la nécessité de certains éléments réglementaires, pour autant que l'on puisse faire suffisamment confiance à la qualité des évaluations et des classements.

Des interdictions absolues et des restrictions quantitatives d'une activité constituent normalement une mesure de dernier recours. En règle générale, elles ne devraient être appliquées que lorsqu'il n'est pas possible d'atteindre un objectif légitime d'intérêt général par d'autres exigences moins restrictives. Par exemple, l'interdiction de la location de courte durée d'appartements semble généralement difficile à justifier lorsque la location de courte durée de biens immobiliers peut, par exemple, être limitée à un nombre maximal de jours par an. Les particuliers peuvent ainsi partager leurs propriétés immobilières à titre occasionnel sans les soustraire au marché de la location de longue durée.

En outre, lorsqu'il est légitimement exigé des prestataires de services qu'ils obtiennent des autorisations en vertu du droit national, les États membres doivent veiller à ce que les conditions pour les obtenir soient, entre autres, claires, proportionnées et objectives et que les autorisations soient en principe accordées pour une période illimitée¹⁴. En outre, les procédures et formalités administratives concernées doivent également être claires, transparentes et ne pas être indûment compliquées, cependant que leurs coûts pour les prestataires doivent être raisonnables et proportionnés au coût de la procédure en question et que les procédures doivent être aussi rapides que possible et faire l'objet d'une approbation tacite¹⁵. L'utilisation des bonnes pratiques et des principes de l'administration en ligne peut diminuer sensiblement le coût et les charges de mise en conformité des prestataires de services¹⁶.

Prestation de services de pair à pair

Dans le contexte de l'économie collaborative, le fait que les services soient proposés par des prestataires professionnels ou par des particuliers sur une base occasionnelle constitue un élément important pour évaluer s'il est nécessaire, justifié et proportionné d'imposer aux acteurs concernés une exigence pour pouvoir accéder au marché. De fait, l'économie collaborative est caractérisée par le fait que les prestataires de services sont souvent des particuliers proposant des biens ou des services à titre occasionnel entre pairs. Dans le même temps, les micro-entrepreneurs et les petites entreprises sont de plus en plus nombreux à utiliser les plateformes collaboratives.

La législation de l'Union ne définit pas expressément à quel stade un pair devient un prestataire de services professionnels dans le cadre de l'économie collaborative¹⁷. Les États membres utilisent des critères différents pour distinguer les services professionnels des

¹⁴ Voir les articles 10 et 11, de la directive «services».

¹⁵ Voir l'article 13 de la directive «services».

¹⁶ COM(2016) 179 final du 19.4.2016, Communication sur le Plan d'action européen 2016-2020 pour l'administration en ligne. Accélérer la mutation numérique de l'administration publique.

¹⁷ La directive «services», par exemple, définit les prestataires de services comme toute personne physique ou morale qui offre toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération (voir l'article 4, paragraphe 2). Autrement dit, toute activité économique pourrait être couverte par les dispositions de cette directive, indépendamment de la périodicité à laquelle elle est offerte et sans exiger que le prestataire agisse nécessairement à titre «professionnel». En outre, l'acquis communautaire sur la protection des consommateurs définit le «professionnel» comme toute personne qui agit à des fins qui entrent dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale (voir la section 2.3).

services de pair à pair. Certains États membres définissent les services professionnels en tant que services fournis contre rémunération par rapport aux services de pair à pair qui visent à compenser les coûts supportés par le prestataire de services. D'autres États membres ont instauré une différenciation selon des seuils. Ceux-ci sont souvent fixés sur une base sectorielle en tenant compte du niveau de revenu généré ou de la régularité avec laquelle le service est fourni. En deçà de ces seuils, les prestataires de services sont généralement soumis à des exigences moins strictes. Des seuils, fixés d'une manière raisonnable, peuvent être un indicateur utile et contribuer à créer un cadre réglementaire clair au bénéfice des prestataires non professionnels.

Par exemple, dans le secteur des transports, certains États membres se préparent à exempter les services de transport de personnes à petite échelle — en dessous d'un certain seuil de chiffre d'affaires annuel — des exigences en matière de licences. Dans le secteur de l'hébergement de courte durée, certaines villes autorisent les locations de courte durée et les services de partage de logements sans autorisation préalable ou exigences en matière d'enregistrement. Tel est le cas lorsque les services sont fournis à titre occasionnel, c'est-à-dire pendant une durée inférieure à des seuils spécifiques, tels que moins de 90 jours par an. D'autres villes appliquent des règles différentes selon qu'il s'agit d'une résidence principale ou secondaire, partant du principe que la résidence principale d'un particulier peut uniquement être louée à titre occasionnel.

Plateformes collaboratives

Le fait que les plateformes collaboratives puissent être soumises à des exigences en matière d'accès au marché, et dans quelle mesure, dépend de la nature de leurs activités. Pour autant qu'elles fournissent un *service presté normalement contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services*¹⁸, les plateformes collaboratives fournissent un service de la société de l'information. Par conséquent, elles ne peuvent être soumises à aucun régime d'autorisation préalable ou à toute autre exigence équivalente visant spécifiquement et exclusivement ces services¹⁹. De même, les États membres ne peuvent imposer des obligations réglementaires à des plateformes collaboratives qui fournissent de tels services transfrontaliers à partir d'un autre État membre que dans des cas limités et en respectant une procédure particulière²⁰.

Toutefois, il peut arriver qu'en plus des services de la société de l'information qu'elles proposent au titre d'intermédiaires entre les fournisseurs de services sous-jacents et leurs utilisateurs, des plateformes collaboratives soient considérées comme proposant d'autres services. En particulier, dans certaines circonstances, une plateforme peut également être un fournisseur du service sous-jacent (service de transport ou service de location de courte durée). Dans ce cas, les plateformes collaboratives pourraient être soumises à la réglementation sectorielle correspondante, y compris aux exigences en matière d'autorisations

¹⁸ Voir l'article 2, point a), de la directive 2000/31/CE («directive sur le commerce électronique») et l'article 1^{er}, paragraphe 1, point b), de la directive 2015/1535. De même, l'annexe I de cette dernière directive contient une liste indicative de services non couverts par cette définition.

¹⁹ Voir l'article 4 de la directive sur le commerce électronique.

²⁰ Voir les articles 2 et 3 de la directive sur le commerce électronique. Il ne peut être dérogé au principe du pays d'origine pour la libre prestation transfrontalière de services de la société de l'information que lorsqu'il existe une menace ou un risque sérieux et grave d'atteinte aux quatre objectifs suivants: l'ordre public, la protection de la santé publique, la sécurité publique, y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales et la protection des consommateurs. Dans ce cas, les mesures nationales en question doivent toutefois être proportionnées et certaines conditions de procédure (notamment leur notification à la Commission) doivent également être respectées.

d'établissement et de licences généralement appliquées aux prestataires de services, dans les conditions énoncées dans les sections précédentes²¹.

Qu'une plateforme collaborative soit considérée ou non comme fournissant également le service sous-jacent devra normalement être établie au cas par cas. Plusieurs critères factuels et juridiques peuvent jouer un rôle à cet égard. Le niveau de contrôle ou d'influence que la plateforme collaborative exerce sur le prestataire de ces services aura en général une grande importance. Pour déterminer ce niveau, les critères clés suivants pourront en particulier être pris en considération:

- le prix: la plateforme collaborative fixe-t-elle le prix final que l'utilisateur, en tant que destinataire du service sous-jacent, doit acquitter? Lorsque la plateforme collaborative ne fait que recommander un prix ou que le prestataire des services sous-jacents est par ailleurs libre d'adapter le prix fixé par une plateforme collaborative, cela indique que ce critère pourrait ne pas être respecté;
- d'autres conditions contractuelles essentielles: la plateforme collaborative fixe-t-elle des conditions, autres que le prix, qui déterminent la relation contractuelle entre le prestataire des services sous-jacents et l'utilisateur (telles que, par exemple, des instructions impératives pour la prestation du service sous-jacent, y compris toute obligation de prestation du service);
- la propriété des actifs principaux: la plateforme collaborative détient-elle les principaux actifs utilisés pour fournir le service sous-jacent?

Lorsque ces trois critères sont tous remplis, il y a de bonnes raisons de penser que la plateforme collaborative exerce une influence ou un contrôle importants sur le prestataire du service sous-jacent, ce qui peut, à son tour, indiquer qu'elle devrait être considérée comme fournissant le service sous-jacent (en plus d'un service de la société de l'information).

Selon le cas d'espèce, d'autres critères peuvent aussi entrer en ligne de compte, comme par exemple le fait que la plateforme collaborative supporte les coûts et assume tous les risques liés à la prestation du service sous-jacent, ou encore, qu'il existe une relation de travail entre la plateforme collaborative et la personne fournissant le service sous-jacent en question (voir la section 2.4). Ces éléments pourraient indiquer que la plateforme collaborative exerce un niveau de contrôle et d'influence élevé sur la fourniture du service sous-jacent.

À l'inverse, les plateformes collaboratives peuvent simplement aider le prestataire des services sous-jacents en lui donnant la possibilité d'exercer certaines activités qui sont connexes aux services de base de la société de l'information proposés par la plateforme afin de servir d'intermédiaire entre le prestataire des services sous-jacents et leurs utilisateurs (par exemple, en fournissant des facilités de paiement, une couverture d'assurance, des services après-vente). En soi, cela ne constitue pas une preuve de l'exercice d'une influence sur le service sous-jacent et d'un contrôle de ce dernier. De même, l'existence de mécanismes de classement ou d'évaluation par l'utilisateur n'est pas, en soi, une preuve de l'existence d'une influence ou d'un contrôle importants²². Pourtant, d'une manière générale, plus les plateformes collaboratives gèrent et organisent la sélection des prestataires des services sous-jacents, ainsi que la manière dont ces services sous-jacents sont fournis — par exemple, en vérifiant et en gérant directement la qualité de ces services — plus il devient évident que la

²¹ pour autant qu'elles soient non discriminatoires, nécessaires pour atteindre un objectif d'intérêt général clairement identifié, et proportionnées à la réalisation de cet objectif (c'est-à-dire qu'elles n'imposent pas plus d'exigences que ce qui est strictement nécessaire).

²² C'est l'utilisateur qui procède dans les faits au classement/à l'évaluation et non pas la plateforme collaborative.

plateforme collaborative peut être considérée comme fournissant elle-même également les services sous-jacents.

Par conséquent, une plateforme collaborative fournissant des services dans le secteur de location de courte durée ne peut proposer que des services de la société de l'information, et pas également le service d'hébergement lui-même si, par exemple, le prestataire du service d'hébergement fixe ses propres prix et que la plateforme ne possède aucun des actifs utilisés pour cette prestation de services. Le fait que la plateforme collaborative puisse également proposer des services d'assurance et de classement à leurs utilisateurs n'est pas de nature à modifier cette conclusion.

Lorsqu'ils évaluent s'il est nécessaire, justifié et proportionné d'appliquer à l'économie collaborative des exigences en matière d'accès au marché pour atteindre des objectifs identifiés et légitimes d'intérêt général, les États membres devraient tenir compte des caractéristiques des modèles économiques de l'économie collaborative.

Aux fins de la réglementation des activités en question, les particuliers qui proposent leurs services via des plateformes collaboratives sur une base occasionnelle et entre pairs ne devraient pas être automatiquement considérés comme des prestataires de services professionnels. La fixation de seuils (éventuellement sectoriels) en deçà desquels une activité économique serait traitée comme une activité non professionnelle entre pairs peut constituer une approche adéquate.

Les États membres sont invités à saisir l'occasion pour réexaminer, simplifier et moderniser les exigences auxquelles sont généralement soumis les opérateurs en matière d'accès aux marchés. Ils devraient avoir pour objectif de dispenser les opérateurs de charges réglementaires inutiles, quel que soit le modèle économique adopté et d'éviter la fragmentation du marché unique.

2.2 Régimes de responsabilité

La plupart des dispositions pertinentes sur la responsabilité contractuelle et extra-contractuelle sont fixées dans la législation nationale des États membres. Toutefois, en vertu du droit de l'UE, les plateformes en ligne, en tant que prestataires de services intermédiaires de la société de l'information, sont, sous certaines conditions, exemptées de responsabilité pour les informations qu'elles stockent²³.

L'applicabilité de cette exemption de responsabilité dépendra des éléments juridiques et factuels relatifs à l'activité exercée par la plateforme collaborative et s'applique lorsque les activités en cause peuvent être considérées comme des services d'hébergement en vertu de la directive sur le commerce électronique²⁴. Pour ce faire, leur activité doit avoir un caractère purement technique, automatique et passif²⁵. La dérogation en matière de responsabilité

²³ Article 14 de la directive sur le commerce électronique.

²⁴ Dans le contexte de l'économie collaborative, on entend en général par hébergement l'activité consistant à s'occuper du stockage des données des clients et à fournir le lieu où les utilisateurs et les prestataires des services sous-jacents entrent en relation. Les dérogations prévues aux articles 12 et 13 de la directive sur le commerce électronique ne seraient généralement pas applicables dans ce cas, étant donné que les plateformes collaboratives ne fournissent normalement pas de services de «simple transport» ou de «caching» au sens de ces dispositions.

²⁵ Conformément à la section 4 de la directive sur le commerce électronique. Dans les affaires jointes C-236/08 à C-238/08, Google France/Louis Vuitton, la Cour a insisté sur le critère clé qui détermine qu'une plateforme en ligne est considérée comme un «prestataire de services intermédiaires», en référence au considérant 42 de la directive 2000/31/CE. Selon ce considérant, les services de la société de l'information visent à permettre le processus technique d'exploitation et de fourniture d'un accès à un réseau de communication sur lequel les informations fournies par des tiers sont transmises ou stockées temporairement, dans le seul but d'améliorer l'efficacité de la transmission; cette activité revêt un caractère purement technique, automatique et passif.

s'applique à condition que la plateforme collaborative ne joue pas un rôle actif qui lui permettrait d'avoir connaissance ou conscience de l'information illicite ou d'en avoir le contrôle - et que, si elle a néanmoins de telles connaissances, elle agisse promptement pour les retirer ou rendre l'accès à celles-ci impossible²⁶.

Que les plateformes collaboratives puissent bénéficier ou non de cette dérogation en matière de responsabilité devra être déterminé au cas par cas, en fonction du niveau de connaissance et de contrôle, par la plateforme en ligne, des informations qu'elle héberge.

Il importe de noter qu'en vertu du droit de l'Union, les États membres ne peuvent pas imposer aux plateformes collaboratives, dans la mesure où elles fournissent des services d'hébergement, une obligation générale de surveiller ou de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites²⁷.

La communication sur les plateformes en ligne et le marché unique numérique²⁸ explique que le maintien du régime existant auquel sont assujettis les intermédiaires en matière de responsabilité est capital pour que l'économie numérique continue à se développer dans l'Union européenne. Cela comprend l'économie collaborative, les plateformes en ligne étant de puissants moteurs de sa croissance. La Commission encourage parallèlement tous les types de plateformes en ligne à adopter un comportement responsable en prenant, sur une base volontaire, des mesures afin, entre autres, d'aider à résoudre le problème important que constituent les évaluations fausses ou trompeuses. Ces mesures prises sur une base volontaire afin de renforcer la confiance et de proposer un service plus compétitif ne devraient pas automatiquement être interprétées en ce sens que le comportement de la plateforme collaborative n'est plus de nature purement technique, automatique et passive.

Outre les services d'hébergement, une plateforme collaborative peut également proposer un certain nombre d'autres activités connexes ou accessoires. Celles-ci peuvent comprendre des services d'évaluation ou de classement, des facilités de paiement, des assurances, la vérification d'identité (souvent effectuée par des prestataires tiers); la plateforme peut même fournir le service sous-jacent qui est proposé aux utilisateurs.

La dérogation susmentionnée en matière de responsabilité établie dans le droit de l'UE reste limitée à la prestation de services d'hébergement et ne s'étend pas aux autres services fournis ou aux activités exercées par une plateforme collaborative. Cette dérogation n'exclut pas non plus la responsabilité de la plateforme collaborative qui découle de la législation applicable en matière de protection des données à caractère personnel, dans la mesure où les activités de la plateforme sont concernées. À l'inverse, le simple fait qu'une plateforme exerce également certaines autres activités — en plus d'assurer des services d'hébergement — ne signifie pas nécessairement que cette plateforme ne pourra plus se prévaloir de la dérogation en matière de responsabilité prévue concernant ses services d'hébergement²⁹. En tout état de cause, la

²⁶ Affaire C-324/09, L'Oréal/eBay. Cela n'affecte pas la possibilité pour les juridictions et les autorités administratives nationales d'exiger de la plateforme collaborative qu'elle mette un terme à une violation ou qu'elle prévienne une violation. Voir l'article 14, paragraphe 3, de la directive sur le commerce électronique. Le document de travail des services de la Commission intitulé «Services en ligne, dont le commerce électronique, dans le marché unique» contient des informations exhaustives sur le régime de responsabilité auquel sont assujettis les intermédiaires [SEC(2011) 1641 final].

²⁷ Comme indiqué à l'article 15, paragraphe 1, de la directive sur le commerce électronique.

²⁸ COM(2016) 288/2 du 25 mai 2015, Communication sur les plateformes en ligne et le marché unique - Perspectives et défis pour l'Europe.

²⁹ À cet égard, certaines juridictions excluent la protection en matière de responsabilité si les aspects d'un service liés à l'hébergement ne constituent pas les aspects principaux du service. Voir à cet égard la décision du Tribunal de Paris dans les affaires Louis Vuitton Malletier/Christian Dior Couture et Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy et Guerlain contre eBay, rendue par la première chambre du tribunal de Commerce de Paris, le 30 juin 2008. Un tribunal grec s'est

manière dont les plateformes collaboratives conçoivent leur service de la société de l'information et mettent en œuvre des actions volontaires pour lutter contre les contenus illicites en ligne reste en principe une décision commerciale et la question de savoir si celles-ci bénéficient de la dérogation en matière de responsabilité prévue pour les intermédiaires devrait toujours être évaluée au cas par cas.

Les plateformes collaboratives sont encouragées à continuer à prendre, sur une base volontaire, des mesures pour combattre les contenus illicites en ligne et à renforcer la confiance (par exemple en aidant à assurer la qualité des services proposés par les prestataires de services sous-jacents sur leur plateforme). De telles mesures prises sur une base volontaire ne devraient pas être automatiquement interprétées en ce sens que les plateformes collaboratives qui bénéficient de la dérogation prévue pour les intermédiaires en matière de responsabilité cessent d'en bénéficier.

2.3 Protection des utilisateurs

Traditionnellement, la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs et de commercialisation a été conçue pour encadrer les transactions pour lesquelles la partie la plus faible doit être protégée (généralement le consommateur). Toutefois, l'économie collaborative brouille les limites entre les consommateurs et les entreprises, dans la mesure où elle implique une relation multilatérale qui peut faire intervenir des transactions d'entreprise à entreprise, d'entreprise à consommateur, de consommateur à entreprise et de consommateur à consommateur. Dans ces relations, il n'apparaît pas toujours clairement quelle est la partie la plus faible devant être protégée.

Actuellement, la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs et de commercialisation est fondée sur la distinction entre un «professionnel» et un «consommateur». Un professionnel est une personne qui «agit à des fins qui entrent dans le cadre de son activité, commerciale, industrielle, artisanale ou libérale»³⁰; un «consommateur» est une personne qui agit à des fins «qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale»³¹. Ces critères appliqués aux catégories d'acteurs de l'économie collaborative déterminent les droits et obligations respectifs des parties découlant de la législation en vigueur de l'UE en matière de protection des consommateurs et de commercialisation³².

La législation de l'Union en matière de protection des consommateurs s'applique en particulier à toute plateforme collaborative qui a la qualité de «professionnel» et qui recourt à des «pratiques commerciales» vis-à-vis de consommateurs. Les prestataires des services sous-jacents sont aussi qualifiés de professionnels s'ils agissent «à des fins qui entrent dans le cadre de [leur] activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale». La législation de l'UE en matière de protection des consommateurs et de commercialisation ne s'applique pas par contre aux transactions de consommateur à consommateur. Par conséquent, si ni le prestataire de services collaboratifs ni l'utilisateur ne sont qualifiés de professionnels, les transactions entre eux ne relèveront pas du champ d'application de cette législation.

prononcé dans un sens opposé dans l'affaire n° 44/2008 du Tribunal de première instance de Rodopi, publié dans Armenopoulos, p. 406 (2009).

³⁰ Article 2, point b), de la directive 2005/29/CE («directive relative aux pratiques commerciales déloyales»).

³¹ Article 2, point a), de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales.

³² Pour les transactions entre entreprises et consommateurs dans le cadre de l'économie collaborative, la directive relative aux pratiques commerciales déloyales, la directive 2011/83/UE («directive sur les droits des consommateurs») et la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs s'appliqueraient. Pour les transactions entre entreprises, la directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative s'appliquerait.

Cela soulève la question cruciale de savoir dans quelles conditions le prestataire du service sous-jacent peut, dans le cadre d'une prestation de services de particulier à particulier, être qualifié de professionnel. Les États membres abordent actuellement cette question différemment³³. En vertu de la législation actuelle de l'Union européenne, il convient de répondre à cette question au cas par cas. À cette fin, la Commission propose une approche générale dans les orientations révisées concernant la directive sur les pratiques commerciales déloyales³⁴. Dans le contexte spécifique de l'économie collaborative, les facteurs suivants sont importants. Si aucun d'entre eux n'est en soi suffisant pour pouvoir qualifier un prestataire de professionnel, en fonction des circonstances de l'espèce, la combinaison de ces facteurs peut aller dans ce sens:

- *Fréquence des services*: les prestataires qui ne proposent leurs services qu'à titre occasionnel (c'est-à-dire sur une base purement marginale et accessoire et non régulière) seront moins susceptibles d'être considérés comme des professionnels. Plus la fréquence de la prestation de services est grande, plus il est évident que le prestataire peut être qualifié de professionnel, parce que cela pourrait indiquer qu'il agit à des fins qui entrent dans le cadre de son activité industrielle, artisanale ou commerciale.
- *Recherche du profit*: la motivation de la recherche du profit peut indiquer que le prestataire pourrait être qualifié de professionnel pour une transaction donnée. En principe, les prestataires dont l'objectif est d'échanger des biens ou des compétences (dans le cas de l'échange de maisons ou de banques de temps par exemple) ne seront pas qualifiés de professionnels. Les prestataires qui se contentent d'obtenir une compensation des coûts pour une transaction donnée peuvent ne pas être animés de motivations lucratives. Inversement, les prestataires qui obtiennent une rémunération en plus d'une compensation des coûts poursuivent probablement un but lucratif.
- *Chiffre d'affaires*: plus le chiffre d'affaires généré par le prestataire de services est élevé (par l'intermédiaire d'une ou de plusieurs plateformes collaboratives), plus il est évident que le prestataire peut être qualifié de professionnel. À cet égard, il est important de déterminer si le chiffre d'affaires généré par le prestataire provient d'une même activité (covoiturage par exemple) ou de divers types d'activités (covoiturage, jardinage, etc.). Dans le second scénario, un chiffre d'affaires plus élevé ne signifie pas forcément que le prestataire doit être considéré comme un professionnel, étant donné que ce chiffre d'affaires n'a pas nécessairement de lien avec les autres activités (principales) du prestataire.

Une personne qui propose régulièrement des services de jardinage - par l'intermédiaire de plateformes collaboratives - et qui cherche à obtenir une rémunération importante pourrait entrer dans le cadre de la définition du professionnel. Toutefois, une gardienne d'enfants professionnelle qui propose occasionnellement des services de jardinage - par l'intermédiaire de plateformes collaboratives - ne serait pas, en principe, qualifiée de professionnelle pour ce qui concerne les services de jardinage occasionnels. Conformément à la directive relative aux pratiques commerciales déloyales, tous les professionnels doivent se conformer aux obligations de diligence professionnelle et ne pas induire en erreur les consommateurs. Cela vaut également pour les plateformes collaboratives pouvant être qualifiées de professionnels au regard de leurs propres pratiques commerciales (services d'intermédiation, services de paiement, services de classement par exemple). Les plateformes collaboratives devraient

³³ Une étude menée actuellement par la Commission sur les questions liées à la protection des consommateurs dans l'économie collaborative recensera les législations nationales applicables dans les 28 États membres.

³⁴ SWD(2016) 163 final du 25 mai 2016. Orientations concernant la mise en œuvre/l'application de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales.

également permettre aux prestataires de services sous-jacents qui sont considérés comme des professionnels de se conformer à la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs et de commercialisation, par exemple en concevant des structures web qui permettent aux professionnels tiers de s'identifier en tant que tels auprès des utilisateurs de plateformes. En outre, elles pourraient aussi indiquer clairement à tous les utilisateurs qu'ils ne bénéficieront de la protection prévue au titre de la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs et de commercialisation que dans leurs relations avec des professionnels. Si la plateforme collaborative applique des critères de sélection des prestataires de services sous-jacents qui opèrent par l'intermédiaire de cette plateforme et si elle effectue des contrôles de leur fiabilité, elle devrait informer les utilisateurs en conséquence.

En outre, les plateformes collaboratives et les prestataires de services sous-jacents peuvent être tenus de se conformer à d'autres obligations applicables en matière d'information en vertu du droit de l'UE³⁵, y compris en ce qui concerne les exigences de transparence prévues par la législation sectorielle concernée³⁶.

En tout état de cause, les plateformes collaboratives doivent, à l'instar de tout autre responsable chargé de collecter et de traiter des données à caractère personnel dans l'UE, respecter le cadre juridique applicable en matière de protection des données à caractère personnel³⁷. Garantir le respect des règles relatives au traitement des données à caractère personnel contribuera à améliorer la confiance des particuliers qui utilisent l'économie collaborative, qu'ils soient prestataires ou consommateurs (notamment entre pairs), afin qu'ils sachent qu'en ce qui concerne leurs données à caractère personnel, ils bénéficieront de la protection qui leur est due.

Une des manières d'accroître la confiance des consommateurs consiste à faire en sorte qu'ils aient davantage confiance dans les services entre pairs. Les mécanismes visant à renforcer la confiance tels que les systèmes de classement et d'évaluation en ligne et les labels de qualité peuvent être un outil essentiel pour remédier au manque d'informations sur les différents prestataires de services. De tels mécanismes destinés à établir la confiance dans l'économie collaborative ont été créés soit par les plateformes collaboratives elles-mêmes soit par des tiers spécialisés et peuvent être particulièrement importants lorsque la législation existante en matière de protection des consommateurs ne s'applique pas, comme cela est expliqué ci-après.

Conformément aux règles de l'Union en matière de protection des consommateurs et de commercialisation, les États membres sont encouragés à adopter une approche équilibrée afin de garantir que les consommateurs bénéficient d'un niveau de protection élevé en particulier contre les pratiques commerciales déloyales sans pour autant imposer d'obligations disproportionnées en matière d'information et d'autres charges administratives aux particuliers qui ne sont pas des professionnels mais qui fournissent des services à titre occasionnel.

Il est nécessaire d'améliorer l'efficacité et l'utilisation des mécanismes en ligne (comme les labels de qualité) visant à accroître la confiance et la crédibilité pour encourager une

³⁵ Par exemple, en vertu de l'article 6 de la directive «droits des consommateurs», de l'article 22 de la directive «services» et de l'article 5 de la directive sur le commerce électronique.

³⁶ Par exemple, en vertu de l'article 5 de la directive sur le commerce électronique.

³⁷ Les règles en matière de protection des données, qui sont actuellement énoncées dans la directive 95/46/CE, ont été révisées récemment. Le nouveau règlement général relatif à la protection des données [règlement (UE) 2016/679, JO L 119 du 4.5.2016, p. 1] s'appliquera à partir du 25 mai 2018.

2.4 Travailleurs indépendants et salariés dans l'économie collaborative

L'économie collaborative offre de nouvelles possibilités d'emploi générant des recettes, en plus de celles générées par les relations de travail linéaires traditionnelles et permet de travailler selon des formules souples. Elle permet à certaines personnes de devenir économiquement actives dans des cas où des formes plus traditionnelles d'emploi ne sont pas adaptées à leur situation ou ne leur sont pas accessibles. Cependant, les formules de travail plus souples peuvent ne pas être aussi régulières ou stables que les relations de travail traditionnelles. Cette situation peut faire naître une certaine incertitude quant aux droits applicables et au niveau de protection sociale. Les formules de travail dans le contexte de l'économie collaborative sont souvent basées sur différentes tâches exécutées sur une base ad hoc plutôt que sur des prestations effectuées régulièrement dans un environnement prédéfini et selon un calendrier préétabli.

En réalité, cela reflète une transition plus structurelle. Les limites entre les travailleurs indépendants et les salariés sont de plus en plus floues et on constate une augmentation du travail temporaire et à temps partiel ainsi que du cumul d'emplois³⁸. Au titre du socle européen des droits sociaux³⁹, la Commission a lancé une consultation publique sur les moyens de répondre au mieux à la nécessité d'augmenter la participation au marché du travail, en garantissant des conditions de travail équitables et une protection sociale adéquate et durable. Cette initiative est actuellement soumise à un processus de consultation dans le cadre duquel la Commission vise à recueillir les avis des parties prenantes sur l'acquis social actuel de l'UE, sur l'avenir du travail et sur la couverture des régimes de protection sociale.

Bien que le droit du travail relève en majeure partie de la compétence des États membres, l'Union européenne a néanmoins mis en place certaines normes minimales dans le domaine de la politique sociale⁴⁰. Afin de fournir des orientations sur la manière dont la distinction traditionnelle entre les travailleurs indépendants et les salariés s'applique dans le contexte de l'économie collaborative, la présente section examine les conditions dans lesquelles une relation de travail existe conformément au droit du travail⁴¹ et à la jurisprudence de l'UE.

Étant donné qu'en général, le droit du travail de l'Union se borne à fixer des normes minimales et ne couvre pas tous les aspects de la législation sociale applicable aux relations de travail, de sorte que les États membres peuvent en principe définir des normes plus strictes dans leur législation nationale, les acteurs de l'économie collaborative sont invités à s'en remettre à la législation nationale du travail applicable dans le pays où le service est fourni.

³⁸ Sur la base des statistiques d'Eurostat.

³⁹ COM(2016) 127 final. La [consultation publique sur le socle européen des droits sociaux](#) a été lancée le 8 mars 2016 et sera ouverte jusqu'au 31 décembre 2016.

⁴⁰ Conformément à ses compétences telles qu'établies à l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴¹ Le droit du travail de l'Union comprend des directives régissant les droits et obligations des travailleurs. Elles se réfèrent à la limitation du temps de travail, y compris au droit à un congé annuel payé, à des périodes de repos journalier et hebdomadaire et à une protection en cas de travail de nuit, ainsi qu'aux informations sur les conditions applicables au contrat de travail, aux droits des travailleurs détachés, à l'interdiction de toute discrimination des travailleurs occupant des formes d'emploi atypiques (les travailleurs à temps partiel, à durée déterminée ou intérimaires, par exemple), à la protection en cas d'insolvabilité de l'employeur, à la protection contre la discrimination sur la base de motifs faisant l'objet d'une protection tels que le sexe, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle. Elles comprennent également la protection en cas de licenciements collectifs, de transfert d'entreprise ou de fusions transfrontalières. Le droit du travail de l'UE prévoit la participation des travailleurs: information, consultation et participation aux conseils d'administration dans certaines circonstances. Dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, les principes généraux concernent la prévention des risques professionnels et la protection de la sécurité et de la santé des salariés sur le lieu de travail.

La définition du «travailleur» au niveau de l'UE

Le droit de l'Union garantissant des droits aux travailleurs ne s'applique qu'aux personnes qui sont engagées dans une relation de travail, c'est-à-dire qui sont considérées comme des «travailleurs». Si les États membres de l'Union sont responsables de décider qui doit être considéré comme un travailleur dans leur ordre juridique national, au niveau de l'UE, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a défini la notion de travailleur aux fins de l'application du droit de l'UE⁴². Cette définition a essentiellement été développée dans le cadre de la libre circulation des travailleurs. La Cour de justice a déclaré que «*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 perçoit une rémunération*»⁴³. La Cour de justice a notamment confirmé que cette définition est également utilisée pour déterminer qui doit être considéré comme un travailleur dans le cadre de l'application de certaines directives de l'UE dans le domaine social⁴⁴.

Il convient d'évaluer au cas par cas la question de savoir s'il existe ou non une relation de travail, en tenant compte des faits caractérisant la relation entre la plateforme et le prestataire du service sous-jacent, et l'exécution des tâches correspondantes, ainsi qu'en examinant de manière cumulée en particulier notamment les trois critères essentiels suivants⁴⁵:

- l'existence d'un lien de subordination;
- la nature du travail; et
- la présence d'une rémunération.

Pour que le critère de **subordination** soit respecté, le prestataire de services doit agir sous la direction de la plateforme collaborative, celle-ci déterminant le choix de l'activité, la rémunération et les conditions de travail⁴⁶. En d'autres termes, le prestataire du service sous-jacent n'est pas libre de choisir quels services il fournira ni sous quelle forme, conformément à la relation contractuelle qui le lie à la plateforme collaborative⁴⁷. Si la plateforme collaborative se contente de traiter le paiement effectué par un utilisateur et le transmet au prestataire du service sous-jacent, cela ne signifie pas que la plateforme collaborative détermine la rémunération. L'existence d'un lien de subordination ne dépend pas nécessairement de l'exercice effectif d'activités de gestion ou de surveillance de manière continue⁴⁸.

Pour que le critère de la **nature du travail** soit rempli, le prestataire du service sous-jacent doit exercer une activité économique réelle et effective, à l'exclusion de toute prestation

⁴² Aux fins de l'application du droit national du travail, les États membres restent libres d'étendre la notion de travailleur de l'UE à des situations qui ne relèvent pas de la définition de l'UE. Si l'évaluation de l'existence d'une relation de travail est liée à l'applicabilité de certains instruments spécifiques du droit de l'Union (directive 2003/88/CE sur le temps de travail et directive 98/59/CE concernant les licenciements collectifs), les définitions nationales des travailleurs ne sont pas pertinentes. En outre, les définitions nationales données par les législations nationales sont toujours soumises à l'appréciation des juridictions nationales ou européennes.

⁴³ COM(2010) 373. Réaffirmer la libre circulation des travailleurs: droits et principales avancées. Partie I, paragraphe 1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

⁴⁴ Directives sur le temps de travail [Isère (C-428/09)], sur les licenciements collectifs [Balkaya (C-229/14)] et sur l'égalité de traitement en matière d'emploi [«O» (C-432/14)]. D'autres directives en matière de droit du travail se réfèrent expressément à la notion de travailleur des États membres, pour autant que l'efficacité du droit de l'UE soit respectée, en référence à l'arrêt O'Brien (C-393/10).

⁴⁵ Voir également COM(2010) 373 final, pages 4 à 6.

⁴⁶ Jany e.a./Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

⁴⁷ «*The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy'*», Valerio De Stefano, OIT, série «conditions de travail et d'emploi», n° 71, 2016, p. 17.

⁴⁸ Danosa (C-232/09); voir également De Stefano, *ibid*, page 16.

tellement réduite qu'elle se présente comme purement marginale et accessoire⁴⁹. Les approches adoptées par les juridictions nationales pour déterminer ce qui est marginal et accessoire divergent, même dans le contexte de relations de travail plus traditionnelles. Certaines utilisent des seuils (sur la base du salaire ou du temps de travail), d'autres des évaluations ad hoc des caractéristiques d'une relation donnée. Dans le contexte de l'économie collaborative, dans lequel les personnes fournissent effectivement des services purement marginaux et accessoires par l'intermédiaire de plateformes collaboratives, cela indique que ces personnes ne sauraient être considérées comme des travailleurs, bien qu'un emploi de courte durée⁵⁰, des heures de travail limitées⁵¹, la nature discontinue du travail fourni⁵² ou une faible productivité⁵³ ne puissent en soi exclure l'existence d'une relation de travail. Cependant, les personnes qui fournissent des services de manière plus qu'occasionnelle peuvent être soit des salariés soit des travailleurs indépendants, étant donné que la qualification réelle de leur statut dépend d'un examen complet des trois critères.

Le critère de **rémunération** est principalement utilisé pour distinguer un bénévole d'un travailleur. Ainsi, si le prestataire ne reçoit aucune rémunération ou reçoit une simple compensation des frais engagés pour ses activités, le critère de rémunération n'est pas rempli.

Bien que les critères ci-dessus soient invoqués lorsqu'il s'agit d'appliquer la définition européenne des travailleurs, les juridictions des États membres ont tendance à appliquer un ensemble de critères similaire lorsqu'ils procèdent à l'appréciation globale d'une relation de travail donnée dans le cadre de leur compétence nationale.

Afin d'aider les citoyens à tirer pleinement parti de leur potentiel, à augmenter leur participation au marché du travail et à stimuler la compétitivité, tout en garantissant des conditions de travail équitables et une protection sociale adéquate et durable, les États membres devraient:

- évaluer l'adéquation de leur législation nationale en matière d'emploi en tenant compte des différents besoins des salariés et des travailleurs indépendants dans le monde numérique, ainsi que du caractère innovant des modèles d'économie collaborative;

- fournir des orientations sur l'applicabilité de leurs règles nationales en matière d'emploi eu égard aux formes de travail dans l'économie collaborative.

2.5 Fiscalité

Adaptation à de nouveaux modèles économiques

Les opérateurs de l'économie collaborative sont soumis à la réglementation fiscale au même titre que tous les autres opérateurs économiques. Il s'agit des règles relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, à l'impôt sur les sociétés et à la taxe sur la valeur ajoutée. Toutefois, des problèmes ont été constatés en ce qui concerne le respect et l'exécution des obligations fiscales: difficultés pour identifier les contribuables et les revenus imposables, manque d'informations sur les prestataires de services, planification agressive de l'impôt sur

⁴⁹ Pour des informations plus détaillées sur l'évaluation du «caractère réel du travail» par la Cour de justice ainsi que dans les États membres (en fonction de seuils fondés sur le salaire ou le temps de travail, par exemple), dans le cadre de la libre circulation des travailleurs, voir «*Comparative Report 2015 - The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment*», réseau FreSsco pour la Commission européenne.

⁵⁰ Ninni-Orasche (C-413/01).

⁵¹ Kempf (C-139/85).

⁵² Raulin (C-357/89).

⁵³ Bettray (C-344/87).

les sociétés aggravée dans le secteur numérique, différences en matière de pratiques fiscales au sein de l'UE et échange insuffisant d'informations.

À cet égard, les États membres devraient prévoir des obligations proportionnées et des conditions équitables. Des obligations fiscales similaires du point de vue fonctionnel devraient être appliquées aux entreprises qui fournissent des services comparables. Augmenter la prise de conscience en matière d'obligations fiscales, sensibiliser les administrations fiscales aux modèles d'économie collaborative, publier des orientations et accroître la transparence en mettant des informations en ligne peuvent être autant de moyens de libérer le potentiel de l'économie collaborative. Les parties intéressées devraient être clairement informées des obligations fiscales nationales, y compris de celles qui sont liées à leur statut professionnel.

Pour renforcer la clarté et la transparence, certains États membres ont publié des orientations sur l'application du régime fiscal national aux modèles d'économie collaborative, et quelques-uns ont envisagé de modifier leur législation⁵⁴. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, la Commission travaille à l'élaboration d'une approche générale en matière d'évasion fiscale.

Par ailleurs, l'économie collaborative a créé de nouvelles possibilités pour aider les autorités fiscales et les contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales, notamment grâce à une meilleure traçabilité rendue possible par l'intermédiaire des plateformes en ligne. Certains États membres ont déjà pour pratique courante de conclure des accords avec des plateformes pour la perception des impôts et taxes. Ainsi, dans le secteur de l'hébergement, des plateformes facilitent le paiement des taxes de séjour au nom des prestataires de services. Dans certains cas également, les autorités fiscales utilisent la traçabilité autorisée par les plateformes en ligne pour prélever les impôts et taxes dus par les prestataires individuels.

L'Estonie offre un exemple de bonne coopération entre les autorités fiscales et les entreprises de l'économie collaborative. L'objectif est de simplifier la procédure de déclaration fiscale pour les conducteurs en coopération avec les plateformes de covoiturage. Les transactions entre le conducteur et le client sont enregistrées par la plateforme collaborative, qui ne transmet ensuite que les données pertinentes à des fins fiscales aux autorités, qui prérempliront alors les déclarations fiscales des contribuables. L'idée principale est d'aider les contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales efficacement et avec un minimum d'efforts.

Réduction des charges administratives

Le meilleur moyen de soutenir la croissance économique consiste à adopter des mesures visant à réduire la charge administrative qui pèse sur les particuliers et les entreprises, sans discrimination entre les modèles économiques. À cette fin, un échange efficace d'informations fiscales entre les plateformes, les autorités et les prestataires de services peut contribuer à alléger les coûts. L'instauration de guichets uniques et la mise au point de mécanismes de retour d'informations en ligne peuvent également créer de nouvelles possibilités de partenariats et de contrôle de la conformité.

Cependant, les approches différentes adoptées par les autorités fiscales nationales en ce qui concerne le traitement des plateformes peuvent accroître la charge administrative pour les activités liées à l'économie collaborative. Ces approches peuvent inclure des positions différentes quant au champ d'activité des plateformes en ce qui concerne les services qu'elles

⁵⁴ Un aperçu des initiatives peut être consulté dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication.

fournissent, les critères utilisés pour relier leurs activités à une juridiction fiscale, la relation de travail entre les prestataires de services et les plateformes, ainsi que les exigences générales en matière de conformité et les procédures d'audit.

La mise en place de normes convenues d'un commun accord pour régler ces questions de manière cohérente en tenant compte des éléments précisés dans les sections précédentes de la présente communication et un recours accru à l'administration en ligne pourraient être utiles à cet égard.

Taxe sur la valeur ajoutée

La fourniture de biens et de services par les plateformes collaboratives et par leurs utilisateurs via ces plateformes constitue en principe des transactions soumises à la TVA. Des problèmes peuvent se poser quant à la qualification des participants en tant qu'assujettis, en particulier en ce qui concerne l'évaluation des activités économiques exercées, ou l'existence d'un lien direct entre les fournitures et les rémunérations en nature (par exemple dans le cas d'accords de type «bancaire» dans le cadre desquels les participants mettent des biens et des services à la disposition d'un pool commun en échange du droit de bénéficier de ce pool).

La Commission prépare actuellement plusieurs initiatives visant à renforcer la capacité des administrations fiscales dans le cadre du plan d'action sur la TVA⁵⁵. Ce plan prévoit d'étendre le guichet unique TVA pour les services électroniques à la fourniture de biens, de lancer un projet pilote destiné à renforcer la coopération entre les administrations fiscales et de publier un guide pour la coopération entre les autorités fiscales et les entreprises dans le commerce électronique.

Les États membres sont encouragés à faciliter et à améliorer la perception de l'impôt et des taxes en exploitant les possibilités offertes par les plateformes collaboratives, étant donné que celles-ci procèdent déjà à l'enregistrement des activités économiques.

Les plateformes collaboratives devraient adopter une approche proactive en coopérant avec les autorités fiscales nationales pour établir les paramètres d'un échange d'informations sur les obligations fiscales, tout en garantissant le respect de la législation relative à la protection des données à caractère personnel et sans préjudice du régime de responsabilité des intermédiaires prévu par la directive sur le commerce électronique.

Les États membres sont invités à évaluer leurs règles fiscales afin de créer des conditions équitables pour les entreprises qui fournissent les mêmes services. Les États membres devraient également poursuivre leurs efforts de simplification, en renforçant la transparence et en publiant des orientations en ligne sur l'application des règles fiscales aux modèles d'économie collaborative.

3. Suivi

L'économie collaborative couvre plusieurs secteurs dans un environnement en mutation rapide. Compte tenu de ce caractère dynamique et évolutif, la Commission a l'intention d'établir un cadre de suivi couvrant à la fois l'évolution de l'environnement réglementaire et les développements économiques et commerciaux. L'objectif sera de suivre l'évolution des prix et de la qualité des services et de détecter les éventuels obstacles et problèmes rencontrés, notamment lorsqu'ils résultent de réglementations nationales divergentes ou de lacunes réglementaires.

⁵⁵ COM(2016) 148 final du 7.4.2016. Communication concernant un plan d'action sur la TVA. Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix.

Les instruments de suivi comprendront:

1. des enquêtes périodiques auprès des consommateurs et des entreprises sur l'utilisation de l'économie collaborative⁵⁶;
2. la cartographie en cours des évolutions réglementaires dans les États membres;
3. un dialogue avec les parties intéressées dans le cadre du forum du marché unique, avec l'organisation de deux forums par an afin d'évaluer le développement du secteur sur le terrain et de recenser les bonnes pratiques;
4. les résultats du suivi de l'économie collaborative qui seront résumés dans le tableau d'affichage du marché unique.

L'activité de suivi⁵⁷ contribuera également aux travaux en cours de la Commission⁵⁸ sur le marché unique en vue de faciliter l'innovation et l'entrepreneuriat. Compte tenu du caractère dynamique des modèles économiques de l'économie collaborative et du développement rapide des technologies numériques fondées sur les données, il pourra être nécessaire d'aborder de nouvelles questions stratégiques susceptibles de se poser à la suite de nouvelles recherches et collectes de données ou de celles qui sont en cours. Les plateformes collaboratives devraient coopérer étroitement avec les autorités, notamment avec la Commission, afin de faciliter l'accès aux données et informations statistiques dans le respect de la législation sur la protection des données.

En tout état de cause, l'activité de suivi et ses instruments ne portent pas préjudice au contrôle, par la Commission, de l'application de la législation en vigueur de l'UE, qui se poursuivra conformément aux principes énoncés dans la présente communication.

4. Conclusion

Compte tenu des avantages considérables que les nouveaux modèles économiques de l'économie collaborative peuvent apporter, l'Europe devrait être disposée à saisir ces nouvelles opportunités. L'Union européenne devrait soutenir activement l'innovation, la compétitivité et les perspectives de croissance offertes par la modernisation de l'économie. Parallèlement, il est important de garantir des conditions de travail équitables ainsi qu'un niveau adéquat et durable de protection sociale et des consommateurs. Pour ce faire, les citoyens et les entreprises doivent avoir connaissance des règles et obligations qui leur sont appliquées, ainsi qu'il est précisé dans la présente communication. De même, les États membres sont invités à préciser leur situation nationale. La Commission est disposée à travailler avec les États membres et les autorités compétentes pour les aider dans ce processus.

Les orientations fournies dans la présente communication visent à aider les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics à s'engager en toute confiance dans l'économie collaborative. Elles aideront également les États membres à appliquer de manière cohérente la législation de l'UE dans l'ensemble du marché unique. La Commission continuera d'examiner l'évolution de l'économie collaborative européenne, de recueillir des données statistiques et des informations et de travailler avec les États membres et les parties intéressées notamment pour échanger les meilleures pratiques. Elle souhaite engager un dialogue avec le Parlement européen, le Conseil et les États membres afin de garantir aux citoyens et aux entreprises le meilleur environnement possible dans l'économie collaborative.

⁵⁶ En outre, des informations seront tirées de statistiques officielles et de rapports de tiers.

⁵⁷ Les éléments clés seront complétés par des données et des informations provenant de rapports de tiers, d'éventuelles analyses de données et de l'extraction de contenu de sites internet ainsi que par des statistiques officielles dans la mesure où ces informations sont disponibles.

⁵⁸ Les exercices REFIT actuels ou futurs peuvent également contribuer à définir des domaines dans lesquels il est nécessaire d'intervenir davantage.