

Le SPF Economie au centre du « puzzle réglementaire » fédéral de l'économie collaborative

Table des matières

1.	Le développement de l'économie collaborative : une réalité juridique pour le SPF Economie	2
2.	Economie collaborative et PME : nécessité d'assurer une concurrence loyale	2
3.	Réglementation économique.....	3
4.	L'inscription à la BCE.....	4
5.	Répression du travail frauduleux.....	5
6.	La libre circulation dans le marché unique européen.....	6
7.	Nécessité d'une concertation et d'une coordination fédérales	6
7.1.	Cadre réglementaire	6
7.2.	Communication	7

1. Le développement de l'économie collaborative : une réalité juridique pour le SPF Economie

L'autorité fédérale et donc tous les SPF tentent d'encadrer réglementairement le développement, récent et rapide, de l'économie collaborative, sous toutes ses formes.

Par sa mission d'assurer un fonctionnement concurrentiel, équilibré et durable du marché des biens et des services, le SPF Economie est directement concerné et impliqué.

La consolidation de l'expansion de ce nouveau modèle socio-économique passe en effet par la confiance et donc la protection des consommateurs. Elle appelle aussi un respect des règles de concurrence afin de ne pas handicaper la réalité entrepreneuriale existante. Cela implique donc aussi transparence du marché et information, via une communication adéquate.

Vu la grande diversité des initiatives et des secteurs de l'économie collaborative, le défi pour le SPF Economie est de bien identifier et de bien circonscrire ce nouveau domaine économique et ses acteurs pour pouvoir exercer efficacement ses missions réglementaires et de surveillance. Cela constitue en effet un préalable indispensable à un cadre juridique adéquat et correctement appliqué. Connaître et encadrer pour mieux stimuler !

2. Economie collaborative et PME : nécessité d'assurer une concurrence loyale

Tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau belge, les petites et moyennes entreprises (PME) représentent une écrasante majorité des entreprises. Elles emploient plusieurs millions de travailleurs en Europe et constituent le moteur de l'économie. L'adoption du « Small Business Act » par l'Union européenne en 2008 visait à promouvoir et à encourager ces entreprises, pour leur permettre de se développer et de créer des emplois.

La note de politique générale du ministre Borsus souligne l'essor de l'économie collaborative qui « bouscule les codes classiques du développement de l'entrepreneuriat » et entend « cerner le cadre de ce nouvel environnement » en identifiant « dans quelle mesure les entreprises classiques parviennent également à tirer profit de ces systèmes en adaptant leurs comportements », en vérifiant « si et comment les indépendants et les très petites entreprises (TPE) peuvent s'approprier le concept pour développer leur activité... » et en formulant « des propositions qui contribuent à soutenir l'entrepreneuriat, dans le respect d'un financement pérenne de notre système économique et social ».

Le SPF Economie a notamment pour objectif « *d'assister le Gouvernement fédéral dans la promotion de l'entrepreneuriat et de l'esprit d'entreprise, afin de le soutenir dans sa politique de création et de croissance des petites et moyennes entreprises et des entrepreneurs indépendants* ».

Le SPF Economie est donc particulièrement conscient de l'enjeu que représente, à l'heure actuelle, l'économie collaborative dans le paysage belge et de son développement extrêmement rapide, en dehors d'un cadre clair. La réglementation en vigueur n'appréhende pas (ou trop peu) ce nouveau phénomène. Par ailleurs, là où une législation pourrait s'appliquer, celle-ci impose ses propres critères dans les limites de son champ d'application. Ainsi, par exemple, les critères peuvent différer d'un livre particulier du Code de droit économique (CDE) à un autre, d'une législation fiscale ou sociale à l'autre, mais également du niveau fédéral à celui des entités fédérées.

On constate que les personnes physiques qui participent à l'économie collaborative ne font pas systématiquement l'objet d'un enregistrement ou d'une inscription, comme le sont les entreprises dans

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE). Cela a notamment pour conséquence que ces personnes, n'étant pas identifiées, ne sont pas toujours soumises à l'ensemble des obligations administratives, fiscales et sociales qui encadrent les PME et les indépendants. Dès lors, elles ne sont pas non plus susceptibles d'être soumises aux mêmes contrôles et obligations réglementaires, notamment en ce qui concerne le travail frauduleux, la concurrence déloyale, ou les règles en matière de protection des consommateurs.

Si l'esprit d'entreprise doit certes être encouragé, il faut également veiller à ce qu'une saine concurrence soit assurée entre, d'une part, les PME et les indépendants qui exercent une activité professionnelle soumise à un cadre légal et réglementaire et, d'autre part, les acteurs de l'économie collaborative qui, en dehors du cadre réglementaire normal, exercent actuellement leurs activités, en proposant souvent les mêmes services.

3. Réglementation économique

L'étendue de la responsabilité et des obligations de la plateforme électronique en tant que prestataire d'un service de la société de l'information à l'égard de ses membres est une problématique qui concerne, à titre exclusif, le SPF Economie, autorité compétente dans la matière fédérale de la réglementation du commerce électronique en particulier, des services de la société de l'information en général.

Les *plateformes* en ligne constituent un élément central de l'économie collaborative. En tant qu'intermédiaires, elles permettent aux fournisseurs de mettre leurs offres à la disposition des utilisateurs. Les plateformes d'économie collaborative doivent être considérées comme des entreprises proposant des services à différentes catégories d'utilisateurs. A ce titre, elles doivent respecter le Code de droit économique, notamment les dispositions du livre VI (pratiques commerciales déloyales B2B et B2C, informations précontractuelles, vente à distance, clauses abusives, par exemple) et du livre XII (droits des utilisateurs d'internet, publicité et conclusion des contrats), lorsqu'elles s'adressent à des consommateurs, qu'ils soient offreurs ou utilisateurs, et lorsqu'elles s'adressent à des professionnels. Cet aspect a été étudié au niveau européen notamment dans le cadre des orientations concernant la mise en œuvre/l'application de la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales, accompagnant la communication de la Commission « Une approche globale visant à stimuler le commerce électronique transfrontière pour les citoyens et les entreprises d'Europe », publiées le 25 mai 2016.

Lorsqu'une personne met sur le marché des biens ou des services, elle participe de facto à l'activité économique du pays. Par conséquent, les « *offreurs* » actifs sur les plateformes entrent en concurrence avec les professionnels existants et doivent, en principe, respecter les mêmes règles, faute de quoi ils sont susceptibles de fausser le marché dans lequel ils agissent (concurrence déloyale au sens de l'article VI.104 CDE qui vise uniquement la concurrence micro-économique et non les ententes et abus de position dominante).

Il est dès lors fondamental de déterminer à partir de quel moment un consommateur-offreur est tenu de respecter le Code de droit économique car il poursuit un but économique.

La législation a fixé des critères à partir desquels une personne physique qui exerce une activité économique est considérée comme une entreprise. Le problème vient du fait que ces critères sont différents selon le type de règles envisagées. Si l'objectif de réaliser des bénéfices fait partie des critères qui imposent l'obligation d'inscription à la BCE, il n'est pas un critère pour l'application du livre VI du Code de droit économique. Pour le livre VI, il suffit de poursuivre de manière durable un but économique. Cette notion n'est pas identique au critère « habituel » demandé pour l'application du livre III. Le critère de l'activité économique est essentiel, peu importe la forme juridique ou son mode de financement. L'objectif de cette législation est d'encadrer le comportement des acteurs sur le marché

et d'assurer une concurrence saine et loyale de manière à protéger tant les intérêts des entreprises que ceux de ses clients.

Un consommateur-offreur qui agit en dehors de la gestion normale de son patrimoine, devrait être considéré comme une entreprise. Toute la difficulté consiste à délimiter cette notion de gestion normale du patrimoine personnel. En effet, s'il est aisé de considérer qu'un consommateur qui achète des biens dans le but de les louer par le biais d'une plateforme internet puisse être une entreprise, la difficulté consiste à déterminer à partir de combien de vente de repas ou de location de matériel ou de logement via une plateforme collaborative, il participe effectivement à la vie économique du pays et doit être considéré comme une entreprise. Ce critère est totalement indépendant du revenu qu'il peut en retirer et dès lors des règles envisagées au niveau fiscal par la loi-programme du 1^{er} juillet 2016.

Ceci a des conséquences importantes sur les règles que doit respecter ce *consommateur-offreur*, vis-à-vis des consommateurs-utilisateurs (par exemple en matière d'information précontractuelle et de vente à distance, art. VI.45 et suivants CDE) et vis-à-vis des entreprises actives dans ce secteur (concurrence déloyale, art. VI.104 CDE) qui ont des charges et des conditions à respecter, déclarent des revenus et paient des taxes.

4. L'inscription à la BCE

L'article III.16, 4^o a) du Code de droit économique prévoit que doit se faire enregistrer, au sein de la Banque-Carrefour des Entreprises, toute personne physique qui, comme entité autonome, exerce une activité économique et professionnelle, en Belgique, de manière habituelle, à titre principal ou complémentaire.

Plusieurs critères *cumulatifs* doivent donc être remplis dans le chef d'une personne physique pour faire l'objet d'une inscription au sein de la BCE. Elle doit exercer une activité

- a) économique
- b) professionnelle
- c) de manière habituelle
- d) à titre principal ou complémentaire
- e) comme entité autonome

Certains de ces éléments appellent les précisions suivantes.

L'on considère que le *caractère professionnel* est rempli lorsque l'activité est exercée de manière régulière et qu'elle vise à obtenir des bénéfices/une rémunération/un profit.

Le *caractère habituel*, la loi ne le définit pas non plus. Il fait donc l'objet d'une appréciation au cas par cas. Le Service de gestion de la BCE a toutefois tenté de dégager des éléments permettant de considérer que l'activité est exercée de manière régulière. Concrètement, l'exercice d'une activité pendant 30 jours ininterrompus répond à ce critère. Ce délai a notamment été fixé au regard de la période requise pour disposer d'un établissement stable, selon le code des impôts sur les revenus. L'exercice d'une activité durant moins de 30 jours mais qui se répèterait répond également au caractère habituel (ex : 3 jours tous les mois).

A noter cependant que les dispositions de la loi-programme du 1^{er} juillet 2016 relatives à l'économie collaborative prévoient que les personnes qui exercent des activités produisant des revenus inférieurs à 5.000 euros bruts ne sont pas assujetties au statut social des travailleurs indépendants et sont considérées comme exerçant de manière occasionnelle. Par ailleurs, si les revenus relevant des prestations de services visées par l'économie collaborative ne dépassent pas la limite de 5.000 euros de recettes, ils ne sont alors pas considérés comme des revenus professionnels et donc pas comme des

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

revenus découlant d'une activité professionnelle. A priori, en deçà des 5.000 euros de revenus, tant le critère d'habitude que le critère professionnel semblent faire défaut. Cependant, il convient de tenir compte des méthodes de calcul spécifiques à l'administration fiscale dans la finalité spécifique qu'elle poursuit. Certaines prestations, comme l'hébergement en contrepartie d'une rémunération, ne sont pas comptabilisées dans l'évaluation du seuil, car les revenus générés sont taxés au titre de revenus immobiliers. Dès lors, un membre très actif de la plateforme Airbnb pourrait ne jamais atteindre ce seuil, même s'il héberge contre rémunération des touristes de manière habituelle et professionnelle. Pour le surplus, une personne physique qui ne répondrait pas aux critères a) à e) mentionnés supra mais qui aurait l'obligation de se faire enregistrer en exécution d'une obligation imposée par la législation belge (ex : assujettissement à la TVA) doit également être inscrite au sein de la BCE.

En conclusion, l'obligation concernant l'inscription à la BCE sera analysée au cas par cas, selon que le membre est actif sur le marché via une plateforme électronique agréée ou non, en vertu de la loi-programme du 1^{er} juillet 2016. En cas d'agrément de la plateforme électronique, le membre devrait bénéficier en principe d'une mesure dérogatoire au droit commun prévue pour stimuler l'économie collaborative.

5. Répression du travail frauduleux

Par son expérience dans le traitement des dossiers concrets existants dans le cadre de sa mission de surveillance, le SPF Economie souligne qu'il n'y a en effet pas une harmonisation des critères qui permettent de déterminer à partir de quel moment le service presté par un citoyen devient à ce point régulier qu'il peut être qualifié de travail frauduleux, avec toutes les exigences qui en découlent pour se régulariser : inscription à la BCE, respect des obligations légales qui incombent à tout prestataire professionnel de service ainsi que des autres dispositions du Code de droit économique applicables aux contrats B2C.

L'article 2 de la loi du 6 juillet 1976 sur la répression du travail frauduleux à caractère commercial ou artisanal stipule qu'« *il faut entendre par travail frauduleux tout travail pouvant faire l'objet d'une profession relevant de l'artisanat, du commerce ou de l'industrie, effectué **en dehors de tout lien de subordination**, par une personne physique ou morale qui, soit n'est pas immatriculée au registre du commerce ou de l'artisanat, soit viole les prescrits légaux en matière d'autorisation, d'assujettissement ou d'immatriculation, relatifs à l'exercice de cette profession pour autant que ce travail, soit par son **importance** et son **caractère technique**, soit par **sa fréquence**, soit par **l'usage d'un matériel ou d'un outillage**, présente un **caractère professionnel spécifique** ».*

Il s'agit d'autres critères que ceux retenus pour la définition de la notion d'« entreprise » et ceux retenus pour l'inscription à la BCE.

Par ailleurs, différentes autorités compétentes, notamment en matière fiscale et sociale, utilisent des critères spécifiques à leurs objectifs de nature différente, qui sont difficilement applicables tels quels par une autorité qui ne poursuit pas les mêmes finalités.

Concrètement, il est possible qu'un même citoyen soit contrôlé par plusieurs autorités de contrôle différentes, utilisant des critères différents, avec le risque que :

- le SPF Finances n'exige pas de numéro d'entreprise BCE (au sens du numéro de TVA) parce qu'il est exempté de TVA en-dessous du seuil de 5.000 euros/an,
- le SPF Economie, sur la base de la loi du 6 juillet 1976, considère que le citoyen agit en tant qu'entreprise, exige qu'il régularise la situation en s'inscrivant à la BCE (au sens du registre du commerce), et respecte le livre III du Code de droit économique, ainsi que toutes les autres dispositions en matière de protection des consommateurs et pratiques commerciales (livre VI CDE principalement, d'autres livres le cas échéant au cas par cas).

- l'AFSCA impose encore d'autres critères dans ses conditions d'agrément, d'autorisation ou d'enregistrement préalable, qui sont liées à l'obligation de disposer d'un numéro d'entreprise BCE. Or, l'intérêt actuel pour ce nouveau mode de consommation en matière de livraison de plats cuisinés par les citoyens est en plein développement.
- les décrets des Régions flamande et wallonne et l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale prévoient des critères spécifiques pour certaines matières de leur compétence, par exemple l'hébergement touristique chez l'habitant au sein du modèle « économie collaborative ».

6. La libre circulation dans le marché unique européen

La protection des consommateurs fait l'objet de directives d'harmonisation maximale, qui laissent peu de marge de manœuvre aux Etats membres. Ces directives visent principalement l'information précontractuelle et les pratiques commerciales loyales ainsi que la conclusion des contrats et leur exécution. L'évolution de l'économie collaborative doit se faire en tenant compte notamment de ces dispositions.

Dans le cadre du Marché unique, il convient de veiller à une approche équilibrée, dans le respect du principe de la libre circulation des services (directive « Services ») et de la libre circulation des services de la société de l'information (directive « Commerce électronique»). Ce faisant, il convient d'évaluer les possibilités de démarches administratives supplémentaires qui seraient imposées :

- aux membres des plateformes qui ont l'intention de proposer leurs services qualifiés d'« économiques » : la récolte de données dans la finalité d'avoir une vision la plus précise possible de ce modèle économique pour une application adéquate de la réglementation économique peut être justifiée, notamment si la mesure est proportionnelle,
- aux plateformes électroniques elles-mêmes : en tant que prestataires des services de la société de l'information, les plateformes électroniques sont couvertes par la clause de marché intérieur autour de laquelle s'articule la directive 2000/31/CE sur le commerce électronique. Elles sont soumises, sauf exceptions, à la loi du pays d'origine et au contrôle de l'autorité compétente du pays d'origine. Une réglementation économique purement nationale, que les plateformes électroniques établies dans un autre Etat membre ne seraient en principe pas tenues de respecter, pourrait entraîner l'effet pervers d'imposer des charges dissuasives, plutôt que de stimuler les initiatives de plateformes électroniques établies en Belgique.

Il est à noter que la marge de manœuvre des Etats membres en matière de fiscalité, concernée par d'autres articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est différente de la marge de manœuvre en matière de prestation de services, de pratiques commerciales et de droits des consommateurs. Il est à noter également qu'une question préjudicielle a été posée à la CJUE le 7 août 2015 par une juridiction espagnole, concernant les restrictions à la libre prestation de services (Affaire C-434/15 - Asociación Profesional Elite Taxi / Uber Systems Spain SL).

7. Nécessité d'une concertation et d'une coordination fédérales

7.1. Cadre réglementaire

Vu ce qui précède, le SPF Economie exerce ses responsabilités au centre d'un « puzzle réglementaire » encadrant l'économie collaborative.

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

En effet, le caractère d'abord répétitif puis régulier de l'activité ou de la prestation d'un citoyen le fait devenir un fournisseur de services « occasionnels » exerçant les mêmes activités économiques qu'une entreprise traditionnelle, soumise à l'ensemble des obligations réglementaires *économiques, fiscales et sociales* qui encadrent les PME et les indépendants.

Une concertation horizontale régulière est donc indiquée au niveau fédéral entre les SPF Economie, Finances, Sécurité sociale et Emploi en vue d'une approche coordonnée et cohérente sur le plan réglementaire.

La concertation est également nécessaire, entre niveaux de pouvoirs en fonction du secteur d'activité économique spécifiquement réglementé (hébergement, transport, préparation de repas...).

7.2. Communication

Les prestataires de services de l'économie collaborative n'ont pas toujours nécessairement connaissance ou conscience de leurs obligations légales en la matière. Une information et une transparence sur le marché sont dès lors aussi indispensables pour éviter les incompréhensions, les interrogations ou les excès des acteurs de l'économie collaborative qui doivent connaître les règles du jeu, agir en connaissance de cause et en toute transparence. Cette communication pourrait également être coordonnée, voire mieux intégrée entre toutes les autorités fédérales concernées.

Législation mentionné

Code de droit économique, [livre III](#)

Code de droit économique, [livre VI](#)

Code de droit économique, [livre XII](#)

[Directive 2005/29/CE](#) sur les pratiques commerciales déloyales

[Directive 2000/31/CE](#) sur le commerce électronique

[Communication](#) de la Commission, Une approche globale visant à stimuler le commerce électronique transfrontière pour les citoyens et les entreprises d'Europe, 25 mai 2016.