

**Avis 2023/03**

**Rendu à la demande du gouvernement, par la voix de la ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste au nom du gouvernement**

## Meilleure protection des livreurs de colis

En résumé.....	1
1 Problématique.....	3
2 Avant-projet de loi .....	3
3 Avis du Comité.....	5
Remarque préalable.....	5
L'avis.....	5

### En résumé

Un avant-projet de loi qui vise à améliorer les conditions de travail des livreurs de colis et à limiter la fraude sociale et fiscale est soumis à l'avis du Comité. A cette fin, l'avant-projet impose aux prestataires de services postaux et à leurs sous-traitants l'obligation de mettre en place des mesures de prévention et un système d'enregistrement du temps de conduite, ainsi que de respecter un temps de conduite maximal et une compensation minimale. Certains prestataires de services postaux seront en outre obligés de notifier, à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT), certaines informations préalablement à la prestation d'un service de distribution de colis dans notre pays.

Afin de s'assurer que les nouvelles obligations soient respectées, l'avant-projet de loi prévoit également l'introduction d'une présomption de responsabilité, de nouvelles sanctions pénales et de plusieurs mesures visant à garantir des contrôles efficaces et à réaliser une meilleure collaboration entre les différents contrôleurs et services d'inspection.

Le CGG constate que les obligations prévues par l'avant-projet de loi ne concernent pas la protection de sécurité sociale des livreurs de colis. Par conséquent, les mesures proposées ne relèvent pas du champ d'application du statut social et de la compétence d'avis du CGG. Pour cette raison, l'avis du Comité se limite aux remarques suivantes :

- Pour le CGG, la recherche de bonnes conditions de travail et de règles équitables dans le secteur de la livraison de colis peut être utile et défendable en tant que telle. Le Comité formule toutefois des objections fondamentales quant à l'intention d'y parvenir par des mesures qui touchent à l'essence de la libre entreprise, à savoir la possibilité, pour les parties, de négocier la rémunération et les modalités d'un service. En outre, le CGG s'interroge sur la nécessité d'une régulation aux conséquences prégnantes telle qu'elle résulte de l'avant-projet. Premièrement, l'exposé des motifs ne contient pas suffisamment d'informations (chiffrées) étayées sur l'ampleur exacte des différentes

formes d'abus possibles dans le secteur. Deuxièmement, le Comité estime qu'il conviendrait de vérifier, en premier lieu, si les objectifs visés ne pourraient pas être atteints par une meilleure application des règles existantes ou éventuellement d'autres pistes avant de préconiser la nécessité de nouvelles initiatives régulatrices.

- En introduisant une durée maximale de travail et une rémunération minimum, l'avant-projet de loi a un impact sur l'administration de la preuve dans l'appréciation des relations de travail sur base des 4 critères<sup>1</sup> de la loi sur les relations de travail. Cette loi stipule en effet que les obligations qui sont inhérentes à l'exercice d'une profession et qui sont imposées par ou en vertu d'une loi<sup>2</sup> ne peuvent pas être prises en considération pour apprécier la nature d'une relation de travail. La rémunération minimum et la durée maximale de travail ne pourront donc pas servir à déterminer s'il est question ou non d'un rapport d'autorité entre les 2 parties à une relation de travail. Par conséquent, à la suite de l'avant-projet de loi, il sera plus difficile, dans le secteur de la livraison de colis, de trouver des éléments renvoyant à l'existence ou à l'absence d'autorité.
- L'avant-projet de loi ne prévoit pas que le service Concurrence loyale de l'INASTI (ECL) ait accès aux données collectées dans le cadre du système d'enregistrement des temps de conduite, ni que ce service soit impliqué dans l'échange d'informations qui sera organisé entre les différents services de contrôle et d'inspection en vue du respect des dispositions relatives au système d'enregistrement des temps de conduite et de l'obligation de fournir, au préalable, des données à l'IBPT. Pourtant, tout comme les autres services d'inspection, ce service joue un rôle clé dans la lutte contre la fraude sociale et le dumping social. Le CGG demande donc que l'avant-projet de loi soit adapté de sorte que ce service puisse consulter les données relatives à l'enregistrement des temps de conduite et soit impliqué dans l'échange d'informations mentionné ci-dessus.

Pour une analyse plus poussée du contenu de la proposition du point de vue de l'entrepreneuriat indépendant, le CGG renvoie à l'avis du Conseil supérieur des Indépendants et des PME du 1er mars 2023.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de i) la volonté des parties, ii) la liberté d'organisation du temps de travail, iii) la liberté d'organisation du travail et iv) la possibilité d'exercer un contrôle hiérarchique.

<sup>2</sup> A l'exception des dispositions légales ou réglementaires qui imposent la qualité de salarié ou d'indépendant.

A la demande du gouvernement, par la voix de la ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste, le CGG émet un avis sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis<sup>3</sup>.

## 1 Problématique

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi stipule que le secteur de la distribution de colis se caractérise par la pratique de la sous-traitance via de petites entreprises de distribution. En raison de la nature quasi exclusive de la relation commerciale, ces dernières seraient économiquement très dépendantes de leurs donneurs d'ordre<sup>4</sup>, à savoir les grands prestataires de services postaux.

Parallèlement, l'exposé des motifs souligne que le secteur de la distribution de colis est un secteur hautement concurrentiel, où les marges sont faibles, la sous-traitance très importante et où on vise des tarifs toujours plus bas. Les prestataires de services postaux recherchent leur avantage concurrentiel dans les prix et conditions qu'ils imposent à leurs sous-traitants. En raison de leur dépendance économique, les sous-traitants ne peuvent pas refuser les prix et les conditions qui leur sont imposés. Au final, cette pratique se fait au détriment de la rémunération et des conditions de travail des livreurs de colis, qui travaillent en tant que salariés ou indépendants pour les sous-traitants concernés.

Enfin, l'exposé des motifs stipule que les contrôles par les services d'inspection du respect de la législation sociale, fiscale et du travail est difficile dans ce secteur en raison i) du nombre très important de petites entreprises qui y sont actives, ii) de l'absence de représentation syndicale, iii) de sa grande mobilité, iv) du fait que la localisation des centres de distribution est rarement connue et v) du défaut d'autorégulation du secteur. Selon l'exposé des motifs, les contrôles effectués jusqu'à présent révèlent de nombreuses infractions et mettent donc le doigt sur un risque élevé de fraude fiscale et sociale dans le secteur.

## 2 Avant-projet de loi

L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Comité vise à i) mieux protéger les livreurs de colis et les petits sous-traitants, ii) à responsabiliser les prestataires envers leurs livreurs et sous-traitants, iii) à améliorer les contrôles et ainsi iv) à limiter la fraude sociale et fiscale. Dans son ensemble, cela devrait aussi favoriser la concurrence loyale dans le secteur.

A cette fin, l'avant-projet introduit :

- l'obligation pour tous les prestataires de services postaux et pour tous les sous-traitants qui font appel à des livreurs de colis pour la distribution de colis en Belgique de mettre en place des mesures de prévention<sup>5,6</sup>,

---

<sup>3</sup> L'avant-projet prévoit également un cadre légal pour les boîtes à colis, un point de livraison collectif pour les colis postaux qui n'ont pas pu être livrés au client.

<sup>4</sup> En général, les sous-traitants effectuent principalement des services pour un même prestataire de services.

<sup>5</sup> Un coordinateur chargé d'informer les livreurs de colis sur leurs droits et obligations, sur la sécurité routière, sur les compétences de conduite ainsi que sur la manipulation de charges et de rédiger un plan de vigilance afin d'identifier les risques d'infraction devra être désigné.

<sup>6</sup> Article 4 de l'avant-projet de loi.

- l'obligation, pour tout prestataire de services de distribution de colis en Belgique<sup>7</sup>, d'utiliser un système d'enregistrement du temps de conduite<sup>8</sup> pour chaque livreur de colis (salarié ou indépendant)<sup>9</sup> et de respecter un temps de conduite journalier<sup>10</sup> et hebdomadaire<sup>11</sup> maximal<sup>12</sup>,
- l'obligation, pour les prestataires de services postaux repris sous les codes NACE 53100 et 53200, de notifier, préalablement à la prestation d'un service de distribution de colis en Belgique, certaines informations<sup>13</sup> auprès de l'IBPT et de fournir certains documents<sup>14,15</sup> ainsi que de communiquer certaines informations<sup>16</sup> chaque semestre à l'IBPT<sup>17</sup>, et
- l'obligation de respecter une « compensation minimale » définie par arrêté royal en matière de service de distribution de colis<sup>18</sup>. Un montant inférieur à la compensation minimale ne pourra être payé que si le prestataire de services postaux prouve que la rémunération est socialement équitable et qu'une dérogation a été obtenue auprès du SPF Économie.

Afin de s'assurer que les nouvelles obligations soient respectées, l'avant-projet de loi prévoit, en outre :

- une présomption de responsabilité : le prestataire de services postaux est présumé avoir commis lui-même les manquements aux obligations essentielles, pour autant qu'ils

---

<sup>7</sup> L'obligation vaut aussi pour les sous-traitants éventuels auxquels il est fait appel pour la distribution de colis.

<sup>8</sup> Dérogation pour les véhicules soumis à l'utilisation obligatoire d'un tachygraphe.

<sup>9</sup> Articles 5 (mesure transitoire) et 6 (mesure définitive quand la base de données informatique gérée par l'autorité compétente aura été développée) de l'avant-projet de loi.

<sup>10</sup> Maximum 9 heures par jour, qui peut être prolongé jusqu'à 10 heures maximum, mais pas plus de deux fois au cours de la semaine.

<sup>11</sup> Maximum 56 heures par semaine et 90 heures par deux semaines consécutives.

<sup>12</sup> Article 7 de l'avant-projet de loi, en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2026.

<sup>13</sup> Nom du prestataire de services postaux, forme juridique, numéro et lieu d'enregistrement dans un registre de commerce (ou registre public similaire dans l'UE), adresse de l'établissement principal et de toute succursale en Belgique, coordonnées d'une personne de contact, description des services prévus et estimation de la date de lancement de l'activité.

<sup>14</sup> Preuve de l'inscription du prestataire de services postaux à la BCE (ou registre public similaire dans l'UE) et, le cas échéant, certificat de connaissances de base en gestion d'entreprise ou certificat d'aptitude professionnelle et licence nationale ou communautaire de transport routier de marchandises en cours de validité.

<sup>15</sup> Article 9 de l'avant-projet de loi.

<sup>16</sup> Ces informations concernent i) les nom, adresse et coordonnées des sous-traitants, ii) les nom, adresse et coordonnées des donneurs d'ordre, iii) les nom et coordonnées du coordinateur, iv) les nom et coordonnées du gestionnaire de transport de l'entreprise ou de la personne titulaire du certificat d'aptitude professionnelle de commissionnaire de transport chargée de la gestion journalière de l'entreprise, v) le nombre de colis distribués par chaque sous-traitant et les compensations versées en contrepartie de ces services, vi) le nombre de colis et les montants facturés à chaque donneur d'ordre, et vii) la localisation des centres de distribution.

<sup>17</sup> Article 10 de l'avant-projet de loi.

<sup>18</sup> Article 12 de l'avant-projet de loi.

aient été commis par son sous-traitant direct dans le cadre de l'exécution de services postaux en Belgique pour son compte.

- l'introduction de nouvelles sanctions pénales (niveau 2), à côté des sanctions administratives, en cas d'infraction i) à l'interdiction d'offrir, de fournir ou de faire fournir des services postaux consistant en la distribution de colis contre une compensation inférieure à la compensation minimale, ii) à l'obligation d'enregistrement du temps de conduite, iii) à l'obligation de notification préalable, iv) à l'obligation de communication semestrielle de certaines informations et (v) aux obligations en matière de prévention ;
- l'introduction d'une possible action en cessation en cas de non-respect de certaines obligations ;
- plusieurs mesures visant à garantir des contrôles efficaces et à réaliser une meilleure collaboration entre les différents contrôleurs et services d'inspection.

### 3 Avis du Comité

#### Remarque préalable

Le Comité tient tout d'abord à signaler qu'il dispose d'une compétence générale d'avis sur toutes les questions afférentes au statut social des travailleurs indépendants<sup>19</sup>. Il constate que les obligations prévues par l'avant-projet de loi ne concernent pas tant la protection de sécurité sociale des livreurs de colis que leurs conditions d'emploi et de travail. A ce titre, les mesures proposées ne relèvent donc pas du champ d'application du statut social et de la stricte compétence d'avis du CGG.

Par ailleurs, tous les impacts ne sont pas encore visibles en l'absence des arrêtés royaux.

Pour ces raisons, l'avis du Comité se limite à i) quelques considérations générales sur l'opportunité, la nécessité et, partant, l'équité des mesures proposées et à ii) deux aspects de l'avant-projet qui présentent un lien avec le champ d'application du statut social.

Pour une analyse plus poussée du contenu de la proposition du point de vue de l'entrepreneuriat indépendant, le CGG renvoie à l'avis du Conseil supérieur des Indépendants et des PME du 1<sup>er</sup> mars 2023<sup>20</sup>. Outre une prise de position générale, cet avis contient également une série de remarques concernant diverses dispositions de l'avant-projet (champ d'application, responsabilité, obligations), auxquelles le CGG peut également souscrire.

#### L'avis

Bien que les objectifs visés soient justifiés, le CGG rend un avis négatif, car les mesures proposées limitent fortement la libre entreprise et que le CGG estime que certaines mesures sont contreproductives (par exemple, dans la lutte contre les faux indépendants) et/ou disproportionnées. En outre, les mesures sont avancées sans concertation préalable suffisante

---

<sup>19</sup> Art. 109 et art. 110 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

<sup>20</sup> Avis CSIPME n° 897 du 1<sup>er</sup> mars 2023 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis.

avec le secteur concerné et il conviendrait d'examiner plus attentivement si des mesures moins strictes ne pourraient pas permettre d'atteindre le même objectif (par exemple, une actualisation du plan concurrence loyale proposée par le secteur).

### 1. Objectif de l'initiative

L'avant-projet de loi vise à obtenir une meilleure protection des livreurs de colis, ainsi qu'à lutter contre les abus sociaux et fiscaux dans le secteur de la livraison de colis. Selon l'exposé des motifs, cela permettra également, à terme, d'instaurer une concurrence loyale dans le secteur. Toujours selon l'exposé des motifs, les mesures prévues par l'avant-projet sont justifiées et proportionnées.

Le CGG estime que la recherche de bonnes conditions de travail et de règles équitables dans le secteur de la livraison de colis peut être utile et défendable en tant que telle. Il formule toutefois des objections fondamentales quant à l'intention d'y parvenir par des mesures qui touchent à l'essence de la libre entreprise, à savoir la possibilité, pour les parties, de négocier la rémunération et les modalités d'un service. L'introduction d'une rémunération minimum et d'une durée maximale du travail pour les livreurs de colis, quel que soit le statut sous lequel ils travaillent, implique, en pratique, une restriction importante de la libre entreprise dans le secteur de l'industrie des colis. Pour le CGG, une initiative comportant de tels effets n'est pas acceptable.

En outre, le CGG s'interroge sur la nécessité d'une régulation aux conséquences prégnantes telle qu'elle résulte de l'avant-projet.

Pour justifier les mesures, l'exposé des motifs fait tout d'abord largement référence aux abus dans le secteur de la distribution de colis. Le Comité constate toutefois que l'exposé des motifs ne contient pas suffisamment d'informations (chiffrées) étayées sur l'ampleur exacte des différentes formes d'abus possibles dans le secteur. La motivation semble donc plutôt inspirée par des cas particuliers dont on tire des suppositions générales, et témoigne d'une image peu nuancée de la pratique dans le secteur.

Deuxièmement, l'exposé des motifs justifie la réglementation proposée par le fait que le cadre légal existant est insuffisant pour protéger les livreurs de colis et faire face aux abus dans le secteur. Le CGG souligne que le cadre légal est pourtant déjà diversifié et étendu, ce qui soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas, en premier lieu, investir davantage dans une meilleure application des règles déjà existantes. Le Comité estime qu'il conviendrait d'examiner ces pistes et d'autres pistes éventuelles<sup>21</sup> avant de préconiser la nécessité de nouvelles initiatives régulatrices.

Pour finir, le CGG note qu'il peut être dérogé à la compensation minimale pour des raisons socialement équitables. Ces raisons ne sont pas claires. En aucun cas, cela ne peut mener à un avantage concurrentiel : ainsi, les rémunérations minimales chez BPost sont inférieures aux salaires minimums sectoriels.

---

<sup>21</sup> Par ex. introduction progressive des obligations proposées, une nouvelle étape ne pouvant débiter qu'après évaluation de la précédente.

## 2. Appréciation de la relation de travail

En introduisant, d'une part, une durée maximale de travail contrôlée à l'aide d'un système d'enregistrement et, d'autre part, une rémunération minimum, l'avant-projet de loi a un impact sur l'administration de la preuve dans l'appréciation des relations de travail selon la loi sur les relations de travail<sup>22</sup>. Celle-ci stipule que la distinction entre salariés et indépendants repose sur la présence ou l'absence d'un rapport d'autorité entre les parties à la relation de travail<sup>23</sup>. Pour déterminer s'il est ou non question d'autorité dans une relation individuelle de travail, la loi sur les relations de travail prévoit 4 critères généraux à prendre en considération, à savoir i) la volonté des parties, ii) la liberté d'organisation du temps de travail, iii) la liberté d'organisation du travail et iv) la possibilité d'exercer un contrôle hiérarchique.

En introduisant une durée maximale de travail et une rémunération minimum, l'avant-projet restreint la liberté de l'indépendant. La loi sur les relations de travail stipule toutefois que les obligations qui sont inhérentes à l'exercice d'une profession et qui sont imposées par ou en vertu d'une loi<sup>24</sup> ne peuvent pas être prises en considération pour apprécier la nature d'une relation de travail. La rémunération minimum et la durée maximale de travail<sup>25</sup> ne pourront donc pas servir à déterminer s'il est question ou non d'un rapport d'autorité entre les 2 parties à une relation de travail. Le CGG constate que l'introduction des obligations peut, par conséquent, complexifier l'appréciation de la relation de travail. Même si le travailleur indépendant continue de bénéficier d'une certaine liberté dans les limites de la durée de travail, il faut remarquer que la liberté d'organisation du temps de travail, qui constitue un indicateur important, sera moins utile comme élément de preuve. En outre, on peut s'attendre à ce que les donneurs d'ordres exercent un certain contrôle compte tenu de la responsabilité en chaîne. Par conséquent, dans le secteur de la livraison de colis, il sera plus difficile de trouver des éléments renvoyant à l'existence ou à l'absence d'autorité.

## 3. Mise en application et implication du service Concurrence loyale (INASTI)

L'avant-projet de loi prévoit que les données collectées dans le cadre du système d'enregistrement des temps de conduite seront transmises à une base de données<sup>26</sup> qui pourra être consultée par différents organismes publics<sup>27</sup> dans le cadre de la lutte contre les abus et la fraude sociale.

---

<sup>22</sup> L'instrument légal permettant d'apprécier les relations de travail concrètes.

<sup>23</sup> Le travailleur salarié est défini comme la personne qui s'engage, dans le cadre d'un contrat de travail, à effectuer un travail contre paiement d'une rémunération sous l'autorité de l'autre partie, l'employeur, alors que le travailleur indépendant est défini comme la personne physique qui exerce une activité professionnelle en dehors de tout lien d'autorité et qui n'est pas liée par un statut.

<sup>24</sup> A l'exception des dispositions légales ou réglementaires qui imposent la qualité de salarié ou d'indépendant.

<sup>25</sup> Qui sont bel et bien des obligations inhérentes à l'exercice d'une profession, à savoir la livraison de colis, et qui sont imposées par une loi

<sup>26</sup> In fine à une base de données gérée par les pouvoirs publics, mais, en attendant que celle-ci soit développée, à une base de données gérée par le prestataire de services postaux qui a conclu directement avec le donneur d'ordre un contrat concernant la distribution de colis.

<sup>27</sup> Les données pourront non seulement être consultées, mais aussi traitées.

Le CGG constate que le service Concurrence loyale de l'INASTI n'est pas repris dans la liste des institutions qui auront accès aux données. Pourtant, tout comme les autres services d'inspection, ce service joue un rôle clé dans la lutte contre la fraude sociale et le dumping social. Le service a en effet pour missions spécifiques le dépistage des abus sociaux commis par des travailleurs indépendants (faux statuts, affiliations fictives, travail non déclaré) et la réalisation de contrôles dans ce contexte. Il est indispensable, pour l'exercice de ces missions, que le service ait également accès aux données relatives aux temps de conduite. Le CGG demande dès lors que l'article 5 (nouvel article 5/2, § 8, alinéas 2 et 6 de la loi postale), ainsi que l'article 6 (nouvel article 5/2, §7 et §8, alinéa 2 de la loi postale) soient modifiés en ce sens.

Par ailleurs, pour l'exercice de sa mission, il est indispensable que le service Concurrence loyale de l'INASTI soit impliqué dans l'échange d'informations qui sera organisé entre les différents services de contrôle et d'inspection en vue du respect, d'une part, des dispositions relatives au système d'enregistrement des temps de conduite et, d'autre part, de l'obligation de fournir, au préalable, des données à l'IBPT. Le CGG demande dès lors que le service soit repris dans la liste des instances mentionnées à l'article 16 de l'avant-projet de loi. Actuellement, le service n'y figure pas.

Le CGG est d'avis que ce cadre légal ne peut pas ou pas suffisamment être imposé aux entreprises étrangères. La pratique montre qu'il est quasiment impossible de percevoir des amendes à l'étranger. Le CGG craint que les entreprises malhonnêtes élaborent des constructions pour échapper à leurs responsabilités.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 13 mars 2023 :

**Veerle DE MAESSCHALCK,**  
**Secrétaire**

**Jan STEVERLYNCK,**  
**Président**