

F distribution colis A2
SL/JC-ND/JP
847-2025

Bruxelles, le 3 avril 2025

AVIS

sur

**LES NOUVELLES RÈGLES EN MATIÈRE DE DISTRIBUTION DE COLIS
EN APPLICATION DE LA LOI DU 17 DÉCEMBRE 2023 PORTANT
DES DISPOSITIONS DIVERSES EN VUE D'AMÉLIORER LES CONDITIONS
DE TRAVAIL DES LIVREURS DE COLIS POSTAUX**

(approuvé par le Bureau le 18 mars 2025,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 3 avril 2025)

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME a pris connaissance de l'intention du nouveau gouvernement fédéral d'évaluer et simplifier les obligations relatives à la distribution de colis conformément à la loi du 17 décembre 2023 portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux.

Après consultation des organisations professionnelles concernées de la commission sectorielle n° 8 (Transport et véhicules), le Bureau du Conseil Supérieur a émis en urgence le 18 mars 2025 l'avis d'initiative suivant, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 3 avril 2025.

CONTEXTE

La loi du 17 décembre 2023 portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux vise à protéger les livreurs, mais également à lutter contre la fraude sociale et fiscale et à établir une concurrence équitable. Elle modifie la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux.

Cette loi instaure de nouvelles obligations pour les entreprises qui font de la distribution de colis 'last mile' en Belgique. Depuis le 1^{er} mai 2024, ces entreprises doivent ainsi notifier leurs activités via le service en ligne BELparcel. Cette notification est assortie d'une redevance administrative unique de 206,33 EUR (montant pour 2025, indexé annuellement), conformément à l'arrêté royal du 7 février 2024 fixant le montant de la redevance due pour l'étude de la notification visée à l'article 6/1 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux. D'autres obligations sont progressivement entrées en vigueur : la désignation d'un coordinateur chargé d'informer les livreurs de leurs droits et obligations, le respect de la compensation minimale pour les livreurs de colis, le rapportage semestriel des activités de distribution, l'enregistrement du temps de distribution des colis et l'élaboration d'un plan de vigilance par le coordinateur. Enfin, à partir du mois de novembre 2025 au plus tôt¹ il sera obligatoire de déclarer la chaîne des sous-traitants à l'ONSS, et à partir du 1^{er} juillet 2026, il s'agira de respecter le temps de distribution maximal pour les livreurs de colis.

Le Conseil Supérieur s'est déjà prononcé à deux reprises sur ce sujet : un premier avis² sur la première version de l'avant-projet de loi qui prévoyait une limitation de la sous-traitance – ce qui a finalement été abandonné – et un deuxième avis³ sur l'avant-projet de loi ayant abouti à la loi du 17 décembre 2023.

Étant donné que cette loi est entrée en vigueur il y a plusieurs mois, qu'elle pose un certain nombre de difficultés pratiques et que l'accord de gouvernement fédéral du 31 janvier 2025 indique qu'il sera procédé à une évaluation et une simplification de la législation sur les conditions de travail des livreurs de colis, le Conseil Supérieur estime qu'il convient d'émettre un nouvel avis sur ce sujet.

¹ Il était prévu que cette obligation entre en vigueur le 1^{er} avril 2025. Le 7 février 2025, BELparcel informait toutefois que « certaines décisions importantes n'ayant pas pu être prises par le gouvernement en affaires courantes », cette obligation était postposée, tout comme la mise en œuvre du mode définitif d'enregistrement du temps.

² [Avis 876-2022](#) sur un avant-projet de loi modifiant l'article 5 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux pour prévoir un pourcentage de travailleurs salariés dans le secteur de la livraison de colis en Belgique.

³ [Avis 897-2023](#) 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.

POINTS DE VUE

Le Conseil Supérieur réitère son point de vue général déjà exprimé dans son avis précédent⁴ à propos de cette loi : bien qu'il souscrive aux objectifs poursuivis par la loi du 17 décembre 2023, les nouvelles obligations qui s'appliquent aux entreprises ne sont ni nécessaires, ni efficaces, ni efficientes, ni proportionnelles. La mise en œuvre de la loi confirme et renforce même cette conviction. Une partie des nouvelles règles ne sont en outre tout simplement pas applicables.

1. Pas nécessaires

Le Conseil Supérieur rappelle le point de vue développé dans le cadre de son avis précédent : les objectifs de la loi peuvent être atteints par le biais de la réglementation qui existait avant l'instauration des nouvelles obligations de la loi du 17 décembre 2023. La loi du 15 juillet 2013 relative au transport, y compris la disposition portant sur le prix abusivement bas, s'applique à tout indépendant en personne physique qui effectue une activité de transport pour compte de tiers avec un véhicule dont la charge utile excède 500 kg. Les intermédiaires de transport sont également soumis au cadre juridique de la loi du 26 juin 1967 relative au statut des auxiliaires de transport de marchandises et de ses arrêtés d'exécution. En outre, l'interdiction de l'abus de dépendance économique (introduite dans le Code de droit économique via la loi B2B) permet de combattre les abus éventuels auxquels sont confrontés les livreurs de colis. Ce qui fait principalement défaut, c'est un contrôle à la fois mieux ciblé et plus qualitatif des règles applicables au secteur du transport.

De plus, les chiffres des services de contrôle ne permettent pas de conclure que le secteur la distribution de colis⁵ soit touché par un phénomène de fraude massive. En effet, dans les chiffres du SIRS de ces dernières années, le secteur du transport ne figure pas dans le top 15 des secteurs qui connaissent le plus grand nombre d'infractions. En outre, les derniers chiffres disponibles montrent une réduction du pourcentage de contrôles positifs dans ce secteur : celui-ci est passé de 33% en 2021 à 27% en 2022, et à 21% en 2024⁶. Or, en 2023 et 2024, les contrôles ont justement été renforcés, avec 375 contrôles prévus annuellement sur les services de livraison de colis⁷. La baisse observée porte principalement sur une période où les nouvelles obligations n'étaient pas encore en vigueur. Ceci permet de relativiser la nécessité d'avoir introduit des règles supplémentaires.

Le Conseil Supérieur reconnaît toutefois que ces chiffres ne reflètent pas l'ensemble de la réalité dans le secteur de la distribution de colis. En effet, la lutte contre la fraude sociale en Belgique – tous secteurs confondus – pêche souvent par un manque de ciblage dans les contrôles : ceux-ci ne sont pas orientés vers les entreprises malhonnêtes, qui commettent des infractions de manière intentionnelle et répétée⁸. Ces entreprises malhonnêtes, qui ne sont bien souvent pas inscrites correctement dans la Banque-Carrefour des Entreprises – par exemple en n'ajoutant délibérément pas le bon code NACE – échappent le plus souvent aux contrôles.

⁴ [Avis 897-2023](#), op.cit.

⁵ Les rapports du SIRS n'identifient pas la distribution de colis de manière séparée mais comme sous-secteur du transport de fret.

⁶ Cf.

<https://www.sirs.belgique.be/sites/default/files/Downloads/Statistieken/2024/P%C3%A9riode%2001012024-31122024-fr.pdf>, tableau 8.

⁷ Cf. <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/le-secteur-de-la-livraison-de-colis-dans-le-collimateur-de-l-inspection-sociale/10440201.html>

⁸ Cf. les multiples avis du CSIPME émis sur les plans opérationnels et stratégiques de lutte contre la fraude sociale : <https://www.csipme.fgov.be/avis>

Enfin, les partenaires sociaux ont déjà conclu deux Plans pour une concurrence loyale⁹ dans lesquels ils continuent d'insister sur un certain nombre de mesures supplémentaires que le secteur considère utiles. Le dernier Plan pour une concurrence loyale met notamment en évidence la nécessité d'une meilleure application des règles qui sont d'application pour le secteur du transport, ce qui passe par un contrôle de meilleure qualité et plus ciblé. Plutôt que de développer de nouvelles mesures et des outils numériques pratiquement inapplicables (cf. point 4), le Conseil Supérieur estime que les autorités devraient affiner les mesures actuelles de la législation relative au transport et assurer un meilleur partage des données entre les différents services de contrôle.

2. Inefficaces ni inefficentes

Il est évidemment trop tôt pour disposer d'indicateurs d'impact précis des nouvelles obligations, celles-ci n'étant entrées en vigueur qu'assez récemment – voire doivent encore entrer en vigueur, pour une partie d'entre elles. Toutefois, les observations suivantes peuvent d'ores et déjà être formulées.

Comme expliqué sous le point précédent, les contrôles n'étant pas ciblés sur les entreprises qui violent de manière répétée les règles, les futures données sur le nombre de contrôles et d'infractions constatées dans le secteur de la distribution de colis depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles devront être prises avec des pincettes. Pour le Conseil Supérieur, il semble toutefois certain que ces règles n'ont pas pu et ne pourront pas atteindre leurs objectifs : rien n'indique que les entreprises distribuant des colis 'last mile' qui violent de manière systématique les règles aient notifié leurs activités sur BELparcel¹⁰ et respectent les obligations imposées au secteur. Le Conseil Supérieur estime donc que la loi loupe sa cible et entraîne une surcharge administrative pour la majorité des entreprises, qui agissent de bonne foi.

En plus de leur inefficacité, les mesures prises en application de la nouvelle loi s'avèrent également inefficentes, près d'un an après leur entrée en vigueur : en plus du paiement de la redevance, le coût pour les entreprises de la mise en œuvre des nouvelles obligations est très élevé, vu la charge administrative considérable que représentent les obligations d'établir des rapports semestriels et d'enregistrer le temps pour chaque livraison, entre autres. Les nouvelles obligations entraînent également des coûts significatifs pour les autorités. Le coût lié à la mise en ligne du site BELparcel, à la mobilisation de personnel et à la gestion de ces nouveaux instruments est très certainement nettement supérieur aux recettes récoltées par l'IBPT via le paiement de la redevance¹¹. Ces obligations amènent donc des coûts supplémentaires autant pour les entreprises que pour les autorités, alors qu'elles ne génèrent aucune plus-value pour les entreprises, autorités, livreurs de colis ou pour la société.

⁹ Cf.

https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/Protocollen/PEC%202024/Ondertekend/20240221_PEC%20Secteur%20du%20transport_FR.pdf

¹⁰ Cf. par exemple : <https://www.rtb.be/article/deliveroo-uber-eats-take-away-les-entreprises-de-livraisons-de-repas-font-l-autruche-mais-elles-se-feront-bien-rattraper-par-la-nouvelle-loi-sur-les-colis-11396553>. Les entreprises mentionnées dans cet article ne sont toujours pas en ordre de notification.

¹¹ Estimées à environ 400.000 EUR (1993 entreprises en ordre de notification) au 27/02/2025.

3. Pas proportionnelles

Pour le Conseil Supérieur, ces règles ne sont absolument pas proportionnelles. Tout d'abord, celles-ci s'imposent à tous les opérateurs d'un secteur au sein duquel seulement un petit nombre d'acteurs commettent des infractions.

À cela s'ajoute que ces mesures s'appliquent aussi aux entreprises actives dans le transport de marchandises qui ne livrent des colis que de manière occasionnelle mais qui n'appartiennent donc pas au secteur de la distribution de colis. Ainsi, une entreprise qui ne livre que quelques colis par mois, représentant un pourcentage négligeable de son chiffre d'affaires total, est soumise à toutes les obligations de la loi, au même titre qu'une entreprise qui réalise une part importante de son chiffre d'affaires dans la livraison de colis.

Enfin, l'ensemble des mesures proposées constitue une limitation et une charge administrative et financière pour les PME qui est disproportionnée par rapport aux objectifs visés. Celles-ci, qui sont le plus souvent de (très) petite taille¹², sont fortement impactées par des règles élaborées avant tout pour des grandes entreprises¹³. C'est notamment le cas de l'obligation d'enregistrement du temps. L'enregistrement du temps de distribution des colis doit en effet, entre bien d'autres informations, inclure l'heure de début, les interruptions et l'heure de fin (prévue) du temps de distribution de colis pour chaque donneur d'ordre. Cela va bien au-delà de l'obligation d'enregistrement qui s'applique dans d'autres secteurs, comme par exemple l'obligation « checkinetwork » pour les travaux immobiliers.

4. Inapplicables

Le Conseil Supérieur s'interroge également sur l'effectivité et la faisabilité de certaines nouvelles règles. Les entreprises qui font de la distribution de colis 'last-mile' – concept qui n'est d'ailleurs pas défini dans la loi – ne sont tout simplement pas en mesure de remplir certaines obligations.

Tout d'abord, comme indiqué plus haut, certaines obligations ont déjà été reportées. L'ONSS a ainsi fait savoir que le mode définitif d'enregistrement du temps de distribution de colis ne pouvait être mis en œuvre pour le moment, tandis que l'obligation de déclarer la chaîne des sous-traitants à l'ONSS a été reportée au moins jusqu'au mois de novembre 2025.

Concernant l'enregistrement du temps de distribution, il faut en outre relever que le travail d'un livreur de colis ne se limite pas uniquement à livrer des colis. Un livreur indépendant détermine lui-même son emploi du temps quotidien. Contrôler ses heures de travail est donc inutile et porte atteinte à son statut.

Par ailleurs, la portée de la disposition 5/3 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux n'est pas claire. S'il est précisé que cet article n'est pas d'application sur les véhicules soumis à l'utilisation obligatoire d'un tachygraphe, il n'est pas clair si cette dispense pourra s'appliquer également aux véhicules d'une masse maximale autorisée (MMA) supérieure à 2,5 tonnes équipés d'un tachygraphe. Or, à partir du 1^{er} juillet 2026, ceux-ci seront soumis à l'obligation de disposer d'un tachygraphe pour les activités de transport international. Les autorités n'ont toutefois pas répondu à la question de savoir si

¹² Au 31 décembre 2023, les entreprises relevant du transport et entreposage (incluant les codes nacebel 49.410 et 53.200) étaient à 98,2% des PME de moins de cinquante travailleurs.

¹³ L'ex-Ministre de la Poste à l'origine de cette législation ciblait explicitement les plus grands opérateurs présents dans le segment des colis. Cf. notamment l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi.

ces véhicules d'une MMA supérieure à 2,5 tonnes – qui ne seront donc pas obligés d'utiliser un tachygraphe pour le transport national mais uniquement pour l'international – pourront également utiliser le tachygraphe pour remplir l'obligation relative à l'enregistrement du temps. Ceci alimente l'incertitude autour de la mise en œuvre de la loi.

En lien avec cette obligation impossible à exécuter de l'enregistrement du temps, le calcul de la compensation minimale se révèle aussi bien trop complexe voire même irréalisable en appliquant la procédure proposée. A cet égard, le Conseil Supérieur souligne qu'il n'est pas opposé à l'instauration d'un tarif plancher, mais qu'une telle mesure pourrait avoir un effet pervers, ce tarif risquant de s'imposer comme une rémunération de référence, et donc entraîner un nivellement vers le bas de la rémunération des livreurs. Ceci n'est évidemment pas l'objectif visé par la mesure.

L'obligation de rapportage est également, dans bon nombre de cas, impossible à remplir conformément à la procédure définie sur BELparcel. Pour un transporteur sous-traitant, qui livre quelques colis, les modalités de transport diffèrent souvent en fonction de chaque donneur d'ordre/client. Ainsi, pour un client A, l'entreprise sous-traitante est payée par colis ou par palette livrée, par exemple, et peut donc, sans trop d'effort, retrouver le nombre de colis et la rémunération correspondante. Pour un client B en revanche, elle est payée à la journée et ne peut donc pas savoir combien de colis elle a transporté ce jour-là, car la rémunération reçue inclut à la fois les colis et les palettes. Dans pareil cas, le transporteur ne peut faire qu'une estimation grossière du nombre de colis livrés.

Il faut enfin souligner que bien souvent, le transporteur ignore le poids exact de la marchandise transportée, et ne sait donc pas nécessairement si celle-ci dépasse ou non 31,5 kg et tombe sous les règles relatives à la distribution de colis postaux. Ce cas de figure se présente souvent dans le cadre du transport mixte incluant des marchandises qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi. La pratique montre qu'il est impossible de déterminer une formule de répartition qui permettrait l'application correcte des obligations relatives à l'enregistrement du temps, au rapportage et à la compensation minimale.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur estime que l'évaluation de la loi, telle que prévue par l'accord de gouvernement Arizona, permettra de mettre en évidence l'inefficacité, l'inefficience et l'inapplicabilité des obligations imposées par cette loi. Il fournit ici plusieurs éléments qui permettent de nourrir une telle évaluation. Le Conseil Supérieur réitère par ailleurs son point de vue concernant le caractère non nécessaire et non proportionnel des principales obligations de la loi.

Le Conseil Supérieur estime dès lors que la loi devrait être abrogée. A titre subsidiaire, le Conseil Supérieur demande à tout le moins de supprimer les obligations relatives à l'enregistrement du temps de distribution et à l'élaboration de rapports semestriels, car ces obligations constituent une charge administrative déraisonnable et ne sont tout simplement pas applicables. Le Conseil Supérieur invite enfin le gouvernement à une consultation étroite du secteur, afin d'élaborer un plan de contrôle à la fois efficace et réaliste pour le secteur de la distribution de colis.
