

F Loi services postaux A2
MH/JC/JP
876-2022

Bruxelles, le 17 mai 2022

AVIS

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**

(approuvé par le Bureau le 4 avril 2022,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 17 mai 2022)

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME a pris connaissance de l'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. Il a également eu connaissance de la consultation actuellement organisée sur ledit avant-projet par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications à la demande de la Ministre de la Poste.

Après consultation des organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées et après une réunion de la commission Politique générale PME le 22 mars 2022, le Bureau du Conseil Supérieur a émis en urgence le 4 avril 2022 l'avis d'initiative suivant, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 17 mai 2022.

CONTEXTE

Le présent avant-projet de loi vise à lutter contre la fraude sociale dans le secteur de la livraison de colis en obligeant les prestataires de services postaux définis dans ledit avant-projet à faire, pour la distribution de colis en Belgique, appel exclusivement à des personnes qu'ils emploient en vertu d'un contrat de travail ou, lorsque le recours au travail intérimaire est autorisé, à des travailleurs intérimaires, à concurrence d'un pourcentage minimum, fixé à 20% à partir du 1^{er} janvier 2023, à 50% à partir du 1^{er} janvier 2024 et à 80% à partir du 1^{er} janvier 2025, notamment. Cette obligation est dénommée ci-après l'obligation d'internalisation.

POINTS DE VUE

1. Combattre les abus

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME estime que la fraude sociale et fiscale intentionnelle et grave doit être réprimée très sévèrement. Les entreprises et personnes qui commettent de telles fraudes nuisent aux autres entreprises actives au sein du même secteur, aux personnes employées dans le secteur ainsi qu'à l'ensemble de l'économie et de la société. Par conséquent, le Conseil Supérieur et les organisations professionnelles et interprofessionnelles représentées en son sein soutiennent activement la lutte contre la fraude et la concurrence déloyale, par exemple via le plan pour une concurrence loyale (PCL) dans le secteur du transport.

Dans ce cadre, le Conseil Supérieur préconise en outre une sensibilisation sociale plus large. Rendre le 'last mile' plus durable d'un point de vue environnemental et social exige également une attitude différente de la part des consommateurs. Il conviendrait que les autorités prennent des mesures pour faire comprendre aux consommateurs que le transport gratuit n'existe pas, afin de réduire la pression sur les prix dans le secteur de la distribution de colis.

2. Un commerce basé sur des informations objectives et en dialogue avec les partenaires sociaux

Dans le courant de 2021, une grande attention médiatique a été accordée à la fraude sociale présumée au sein du secteur de la livraison de colis. L'exposé des motifs du présent avant-projet de loi fait également référence à cette couverture médiatique. Le Conseil Supérieur demande cependant de prendre des décisions sur la base de données objectives relatives à la fraude sociale effectivement constatée au sein du secteur. En effet, ce sont les données chiffrées

relatives aux constats faits par les services d'inspection, aux infractions finalement avérées et aux condamnations qui doivent servir de base au dialogue avec les partenaires sociaux concernés au sujet des mesures à prendre. Il convient également de considérer ces chiffres dans la perspective de la dimension totale du secteur, étant donné que l'on ne peut pas imposer des mesures strictes à l'ensemble d'un secteur à cause de la fraude commise par quelques entreprises. Seule une telle approche permettra d'apprécier correctement la gravité et la nature structurelle de certains phénomènes de fraude au sein du secteur ainsi que la manière dont il convient de les aborder. Par conséquent, le Conseil Supérieur préconise qu'il soit procédé d'urgence à une évaluation objective et à un dialogue avec les partenaires sociaux.

3. L'obligation d'internalisation envisagée est complètement disproportionnée

Le Conseil Supérieur estime que l'obligation d'internalisation prévue par l'avant-projet de loi est complètement disproportionnée. Quand bien même des données objectives permettraient de démontrer que la fraude sociale est largement répandue dans le secteur de la livraison de colis, le Conseil Supérieur n'en considère pas moins que l'obligation d'internalisation proposée reste disproportionnée et inacceptable. Cette mesure aurait pour conséquence que des centaines d'indépendants et de PME qui livrent actuellement des colis en sous-traitance se verraient privés de travail et feraient faillite. Les entreprises de transport en question ont lancé leur entreprise, fait des investissements, embauché du personnel... Si l'obligation d'internalisation devait être approuvée, elles se verraient obligées de réduire considérablement leurs activités de transport, voire de les arrêter, et de licencier ou de transférer leurs salariés.

Le Conseil Supérieur est d'avis que cette mesure constitue également une atteinte au droit d'entreprendre ou plus précisément à la liberté d'entreprise telle que prévue par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre telle que fixée dans l'article II.3 du Code de droit économique.

Une telle mesure n'existe ni dans d'autres secteurs belges, ni dans d'autres États membres. Pourtant, la sous-traitance dans le secteur de la livraison de colis dans les pays voisins et la sous-traitance dans d'autres secteurs en Belgique ne diffèrent pas significativement de la sous-traitance dans le secteur belge de la livraison de colis. Dans le secteur du transport notamment, il existe en outre une licence de commissionnaire de transport¹, qui permet à ses titulaires de de sous-traiter un nombre illimité de trajets.

Cette mesure créerait par ailleurs un précédent. À l'avenir, une mesure de cette nature pourrait donc également être appliquée à d'autres secteurs.

4. L'obligation d'internalisation envisagée n'est ni efficace, ni efficiente, ni réfléchie

Le Conseil Supérieur estime que l'obligation d'internalisation proposée n'est pas seulement disproportionnée, mais constitue également une mesure inefficace, inefficente et irréfléchie.

En effet, cette mesure n'exclut pas la fraude ou les abus sociaux. De pratiques abusives peuvent également s'installer dans le cadre de l'emploi de travailleurs ainsi qu'au sein des entreprises de plus grande taille. Dans l'exposé des motifs, il est souligné que l'absence de représentation syndicale rend le respect de la législation sociale et fiscale difficile. Le Conseil Supérieur rejette catégoriquement cette affirmation. Selon ce raisonnement, les PME connaîtraient un plus grand nombre d'infractions à la législation sociale et fiscale que les grandes entreprises dans tous les secteurs, et la représentation syndicale devrait être obligatoire partout pour lutter contre ces

¹ https://mobilit.belgium.be/fr/circulationroutiere/transport_marchandises_et_voyageurs/organismes_de_transport/commissionnaire

infractions. Premièrement, les PME ne cumulent certainement pas plus d'infractions que les entreprises plus grandes. Deuxièmement, il n'appartient pas aux syndicats mais aux autorités de contrôler le respect de la législation sociale et fiscale.

En outre, la mesure proposée est loin d'être une mesure efficiente. Elle engendrerait des frais supplémentaires importants pour les prestataires de services postaux concernés. En effet, le fait de devoir faire appel à ses propres employés plutôt qu'à des sous-traitants mènera à une augmentation des coûts. Cette mesure entraînera également une très lourde charge administrative et, partant, des frais supplémentaires. Les dispositions de l'avant-projet de loi qui visent l'opérationnalisation de l'obligation d'internalisation ainsi que les questions y afférentes de la consultation en témoignent d'ores et déjà. Bien que le gouvernement fédéral affirme que la simplification administrative est une de ses priorités et qu'il souhaite réduire les charges administratives de 30%, le présent avant-projet de loi vise de nouveau à introduire des obligations administratives supplémentaires, notamment l'obligation pour le donneur d'ordre de tenir un registre détaillé, l'obtention d'une licence supplémentaire (en plus de la licence de transport existante) et l'obtention d'un label de durabilité supplémentaire. Tous ces frais supplémentaires devront être répercutés sur le consommateur, ce qui ne bénéficiera pas au secteur belge de la livraison de colis, ni, par extension, à l'ensemble du secteur belge de l'e-commerce, alors que ces secteurs éprouvent déjà des difficultés, entre autres à cause des prix élevés du carburant.

Par conséquent, cette mesure risque de créer un désavantage concurrentiel pour les entreprises belges par rapport aux entreprises étrangères. Si l'avant-projet de loi vise à appliquer l'obligation d'internalisation également aux entreprises étrangères actives sur le marché belge de la livraison de colis, le Conseil Supérieur estime que cela sera difficilement réalisable, par exemple dans le cas de la livraison transfrontalière de colis. Il se demande si ce champ d'application résisterait à un examen minutieux au regard du droit européen. En outre, la question se pose de savoir comment les contrôles se dérouleront en pratique dans de tels cas. Le fait d'imposer des restrictions strictes aux entreprises belges de sorte que l'activité économique se déplace vers des entreprises étrangères ne résout pas les problèmes et conduit uniquement à un affaiblissement des secteurs du transport et de l'e-commerce belges au profit des entreprises étrangères.

5. Utiliser le cadre réglementaire étendu existant

Comme mentionné ci-dessus, le Conseil Supérieur est favorable à la lutte contre les abus. Or, il existe déjà un large cadre réglementaire pour ce faire. La livraison de colis relève du transport de marchandises pour compte de tiers. Dans ce secteur en particulier, il existe, outre les obligations généralement applicables (telles que les salaires minimaux, la durée du travail, l'interdiction du travail des enfants, etc.), un bon cadre réglementaire permettant de combattre différents types d'abus.

Ainsi, la loi du 15 juillet 2013 relative au transport contient un grand nombre d'outils afin de remédier aux dérives au sein de ce secteur. Pour tout véhicule dont la charge utile excède 500 kg (soit une voiture de tourisme standard) utilisé pour transporter des marchandises, des colis en l'occurrence, les transporteurs pour compte de tiers doivent être titulaires d'une licence de transport. Afin d'obtenir ladite licence, il faut remplir quatre critères :

- avoir un établissement en Belgique,
- avoir une capacité financière suffisante, moyennant la constitution d'un cautionnement (9.000 euros pour le premier véhicule + 5.000 euros par véhicule supplémentaire),
- prouver la capacité professionnelle nécessaire (gestionnaire de transport),
- démontrer l'honorabilité de l'entreprise, de son administration et de son gestionnaire de transport (la loi énumère toute une série de critères à cette fin).

Dans le cadre de cette loi, il existe donc également la licence de commissionnaire de transport susmentionnée qui encadre l'attribution de missions à des sous-traitants. En outre, la loi relative au transport prévoit également une coresponsabilité pénale pour l'établissement des lettres de voiture, pour le travail à des "prix abusifs" ainsi que pour une série d'autres infractions.

De plus, il faut aussi mentionner la loi sur la nature des relations de travail qui prévoit, pour le secteur du transport, une présomption réfragable ainsi que des critères spécifiques pour l'évaluation de la relation de travail, dans le but de lutter de manière ciblée contre la fausse indépendance au sein de ce secteur. Ces critères spécifiques ont été préparés en collaboration avec les partenaires sociaux de la commission paritaire CP 140.03, en gardant également à l'esprit le secteur de la livraison de colis. Afin de remédier de manière efficace aux problèmes liés à la fausse indépendance et à la concurrence déloyale, des contrôles rigoureux et ciblés sont nécessaires, également vis-à-vis des véhicules étrangers.

Dans ce contexte, le Conseil Supérieur souhaite également rappeler les possibilités juridiques qui existent afin de contrer la dépendance excessive des PME envers les plus grandes entreprises. L'exposé des motifs du présent avant-projet de loi évoque comme l'une des principales raisons des abus allégués la pression sur les prix qui découle de la forte dépendance des petits sous-traitants, ce qui fait que ces derniers se voient imposer des prix et des conditions qu'ils ne peuvent refuser. Le Conseil Supérieur insiste en particulier sur l'interdiction de l'abus de dépendance économique, introduite dans le code de droit économique via la loi B2B². Dans ce contexte, les Ministres compétents pour l'Economie ou pour les PME, l'Inspection économique et l'Autorité belge de la Concurrence ont un droit d'initiative pour procéder à une enquête, dont il convient de faire usage.

Par conséquent, le Conseil Supérieur préconise qu'il soit fait usage de la réglementation étendue existante afin d'effectuer des contrôles rigoureux et ciblés auprès des entreprises commettant des infractions systématiques aux règles. Il convient de compléter ces contrôles ciblés par de larges actions de nature plus informative et préventive, telles que les contrôles éclairés annuels du SIRS, afin d'informer, de sensibiliser et de maintenir le secteur en état de vigilance. En effet, les actions de contrôle récentes effectuées par les autorités, qui ont fait l'objet d'une grande attention médiatique, démontrent que les autorités disposent d'ores et déjà d'un panel suffisamment large d'instruments réglementaires afin d'investiguer et de combattre les abus.

6. Des conditions équitables pour toutes les entreprises du secteur

Le Conseil Supérieur estime que le présent avant-projet de loi favorise fortement l'entreprise publique Bpost et ce, au détriment des acteurs privés du secteur de la livraison de colis. A l'heure actuelle, Bpost est le seul acteur majeur qui travaille principalement avec son propre personnel. De plus, Bpost peut occuper ses propres employés sur base de salaires moins élevés que les autres entreprises actives dans le secteur de la livraison de colis. L'obligation d'internalisation accorderait donc un avantage concurrentiel important à Bpost. Le Conseil Supérieur considère inacceptable que les autorités puissent adopter une mesure qui non seulement ne remédie pas à la fraude fiscale mais confère un avantage concurrentiel déloyal à une entreprise publique aux dépens des PME belges.

² <https://economie.fgov.be/fr/themes/concurrence/pratiques-restrictives-de/abus-de-dependance-economique>

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur s'oppose catégoriquement au présent avant-projet de loi. Il estime inacceptable qu'une telle mesure disproportionnée, ineffective, inefficace et irréfléchie soit prise au détriment de la pérennité de centaines de PME et de la liberté d'entreprise. Il appelle les autorités à identifier les problèmes sur la base de données objectives et en dialogue avec les partenaires sociaux et à les aborder en appliquant et en contrôlant correctement la réglementation étendue existante.
