



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 103/2025
du 17 juillet 2025
Numéro du rôle : 8265**

En cause : le recours en annulation de la loi du 17 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux », introduit par l'ASBL « Fédération Royale Belge des Transporteurs et des Prestataires de Services Logistiques » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 juin 2024 et parvenue au greffe le 1er juillet 2024, un recours en annulation de la loi du 17 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux » (publiée au *Moniteur belge* du 28 décembre 2023) a été introduit par l'ASBL « Fédération Royale Belge des Transporteurs et des Prestataires de Services Logistiques », l'ASBL « Union Professionnelle du Transport et de la Logistique » et l'ASBL « Transport en Logistiek Vlaanderen », assistées et représentées par Me Karel Janssens, Me Jeroen Dewispelaere et Me Sam Semey, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Valérie De Schepper, avocate au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes, assistées et représentées par Me Karel Janssens, Me Jeroen Dewispelaere, Me Sam Semey et Me Emma Dekeuwer, avocate au barreau de Bruxelles, ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 30 avril 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 13 mai 2025, a fixé l'audience au 11 juin 2025.

À l'audience publique du 11 juin 2025 :

- ont comparu :
 - . Me Karel Janssens, Me Jeroen Dewispelaere et Me Emma Dekeuwer, pour les parties requérantes;
 - . Me Valérie De Schepper, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis à l'annulation de la loi du 17 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux » (ci-après : la loi du 17 décembre 2023). Premièrement, leur intérêt est illégitime, en ce que, par l'annulation, elles visent à faire perdurer les dérives du secteur de la distribution qui existaient avant l'entrée en vigueur de cette loi. Deuxièmement, elles déclarent que leurs membres sont constitués d'entreprises issues du secteur des transports, alors que la loi du 17 décembre 2023 ne règle pas la phase du transport des colis postaux, mais celle de leur distribution.

A.1.2. Les parties requérantes estiment bien justifier de l'intérêt requis à l'annulation de la loi du 17 décembre 2023. En ce que cette loi instaure de lourdes obligations et sanctions pour les prestataires de services postaux offrant des services de distribution de colis en Belgique, elle affecte directement et défavorablement les intérêts, l'activité professionnelle et la situation financière des membres qu'elles entendent protéger. L'argument du Conseil des ministres selon lequel leur intérêt serait illégitime n'est pas sérieux. Le fait que la loi du 17 décembre 2023 vise à mettre fin à une situation problématique n'enlève rien au fait que les parties requérantes ont un intérêt à ce que le législateur le fasse au moyen d'une législation proportionnée. Quant au second argument du Conseil des ministres, les parties requérantes répliquent qu'elles comptent également des membres qui fournissent des services de distribution de colis postaux.

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient par ailleurs que les parties requérantes sollicitent l'annulation de la loi du 17 décembre 2023 dans son intégralité, alors qu'elles ne développent des moyens que contre ses articles 3, 7, 8, 11, 12 et 14. Aussi la requête n'est-elle recevable qu'en ce qu'elle porte sur l'annulation de ces articles. Contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, la requête n'expose nullement en quoi les articles 6 et 9 de la loi du 17 décembre 2023 violeraient les normes de contrôle citées, et, pour ce qui est des autres articles de la même loi, ils ne forment pas un ensemble indissociable avec les dispositions que les parties requérantes attaquent explicitement.

A.2.2. Les parties requérantes soulignent qu'outre l'annulation des articles cités par le Conseil des ministres, elles sollicitent aussi l'annulation des articles 6 et 9 de la loi du 17 décembre 2023. De surcroît, les autres articles de cette loi forment un ensemble indissociable avec les articles précités, de sorte qu'elles sont en droit de demander l'annulation de la loi dans son intégralité.

Quant aux moyens

En ce qui concerne le premier moyen

A.3. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par la loi du 17 décembre 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), avec les articles 9, paragraphe 1, 10 et 15, paragraphe 2, g), et paragraphe 3, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 « relative aux services dans le marché intérieur » (ci-après : la directive 2006/123/CE), avec l'article 9, paragraphes 1 et 3, de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 « concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service » (ci-après : la directive 97/67/CE) et avec les articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 « relatif aux services de livraison transfrontière de colis » (ci-après : le règlement (UE) 2018/644). Les parties requérantes subdivisent ce premier moyen en plusieurs branches, chacune se rapportant à une mesure spécifique contenue dans la loi du 17 décembre 2023.

Recevabilité

A.4.1. Le Conseil des ministres soutient que le premier moyen est irrecevable, dès lors que les parties requérantes ne démontrent, dans leur requête, aucun point de rattachement avec le droit de l'Union. Elles n'exposent pas non plus en quoi la loi du 17 décembre 2023 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, de sorte que le moyen invite en substance la Cour à procéder à un contrôle directement au regard du droit de l'Union, ce pour quoi elle n'est toutefois pas compétente. Enfin, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la directive 2006/123/CE est applicable. À ce propos, les services d'intérêt économique général, tels les services postaux, sont expressément exclus du champ d'application de la directive.

A.4.2. Les parties requérantes, quant à elles, estiment que la loi du 17 décembre 2023 présente bien un point de rattachement avec le droit de l'Union. C'est ainsi que les travaux préparatoires de cette loi abordent explicitement la compatibilité des mesures que cette dernière contient avec les règles pertinentes du droit de l'Union. D'autre part, elles estiment invoquer de manière recevable la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'une disposition législative qui viole la libre circulation des services viole *ipso facto* le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par ces dispositions. Enfin, les parties requérantes font valoir que la directive 2006/123/CE est bel et bien applicable. Le Conseil des ministres ne démontre pas que les services postaux peuvent être assimilés aux services d'intérêt économique général que la directive exclut de son champ d'application. À titre subsidiaire, les parties requérantes demandent à la Cour de poser une question préjudicielle à ce sujet à la Cour de justice de l'Union européenne.

*Sur le fond**Première branche*

A.5. Dans le cadre du premier moyen, en sa première branche, les parties requérantes critiquent l'interdiction que fait l'article 14 aux prestataires de services postaux d'offrir, de fournir ou de faire fournir des services postaux de distribution de colis en Belgique contre une compensation inférieure à la compensation minimale. Selon elles, cette mesure viole, pour plusieurs raisons, les articles 49 et 56 du TFUE, l'article 15, paragraphe 2, g), et paragraphe 3, de la directive 2006/123/CE ainsi que l'article 3 du règlement (UE) 2018/644. Premièrement, cette mesure entrave la liberté d'entreprendre des prestataires de services postaux. Les parties requérantes renvoient à cet égard aux avis négatifs émis à ce sujet par le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et par le Conseil supérieur des indépendants et des petites et moyennes entreprises. Deuxièmement, cette mesure est manifestement inutile, et de ce fait également discriminatoire, dès lors qu'il ressort de l'exposé des motifs relatif à l'avant-projet de la loi du 17 décembre 2023 que le but était spécifiquement de protéger les conditions de travail des livreurs de colis indépendants, alors même que la loi du 17 décembre 2023 s'applique également aux livreurs de colis sous contrat de travail. La législation antérieure offrait de surcroît déjà un cadre suffisant pour protéger les conditions de travail des livreurs de colis. À cet égard, les parties requérantes renvoient notamment à l'article 43, § 4, de la loi du 15 juillet 2013 « relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route », qui sanctionne le transporteur, le donneur d'ordre, le commissionnaire de transport ou le commissionnaire-expéditeur lorsque ceux-ci ont offert, exécuté ou fait exécuter un transport moyennant un prix abusivement bas. De manière analogue, en ce qui concerne les sous-traitants indépendants, l'article IV.2/1 du Code de droit économique interdit d'imposer des prix d'achat ou de vente non équitables ou d'autres conditions de transaction non équitables. Troisièmement, la mesure attaquée entraîne une charge administrative disproportionnée pour les prestataires de services postaux qui sont établis dans un autre État membre. Quatrièmement, cette mesure s'applique sans considération de la nature du service de distribution de colis et du nombre de colis transportés, si bien qu'elle s'applique aussi, notamment, aux activités de transport mixte, c'est-à-dire à la distribution de colis dont une grande partie ont un poids qui excède le poids maximum fixé à 31,5 kg par la loi du 17 décembre 2023. Ensuite, le mode de calcul de la compensation minimale du 17 décembre 2023 ne tient pas compte des critères généralement employés dans la pratique, comme le volume du colis, les caractéristiques de l'itinéraire emprunté par le livreur et/ou le nombre d'arrêts effectués lors d'une tournée. À cet égard, les parties requérantes critiquent du reste le mode de calcul en tant que tel et ses éléments essentiels, tels qu'ils sont définis dans la loi du 17 décembre 2023, et non, ainsi que le prétend erronément le Conseil des ministres, dans l'arrêté royal du 9 avril 2024 « fixant la méthodologie de calcul des éléments de la compensation minimale des livreurs de colis » (ci-après : l'arrêté royal du 9 avril 2024), qui ne contient que des éléments complémentaires. Enfin, la façon dont bpost contrôlera le respect de cette obligation de compensation minimale reste floue, dès lors que l'entreprise combine la livraison de colis avec la livraison de lettres, laquelle ne relève pas du champ d'application de la loi du 17 décembre 2023, et dès lors qu'elle procède selon une autre structure des coûts et n'applique pas la même méthode de travail.

À titre subsidiaire, les parties requérantes demandent à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice afin de savoir si les articles 49 et 56 du TFUE et l'article 15, paragraphe 2, g), et paragraphe 3, de la directive 2006/123/CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un régime tel que celui qui est prévu à l'article 14 de la loi du 17 décembre 2023.

A.6. Le Conseil des ministres souligne que le secteur des services postaux est un secteur particulier parmi les services d'intérêt économique général, pour lequel la directive 2006/123/CE prévoit des dérogations à la libre circulation des services, de sorte que la liberté d'entreprendre invoquée par les parties requérantes n'y joue pas de la même façon que dans d'autres secteurs. À tout le moins l'obligation de compensation minimale constitue-t-elle une entrave légitime à cette liberté. Premièrement, cette mesure s'applique sans discrimination à tous les prestataires de services postaux. Deuxièmement, elle apporte de la transparence, renforce et protège les conditions de travail des livreurs de colis, et elle supprime les pressions favorisant la fraude sociale et fiscale. Il s'agit d'objectifs légitimes, qui sont également reconnus par la jurisprudence de la Cour de justice comme constituant des motifs suffisants pour restreindre la libre prestation des services et la liberté d'établissement. Troisièmement, la mesure attaquée est aussi adaptée et proportionnée à ces objectifs. Selon le Conseil des ministres, les critiques

développées par les parties requérantes ne convainquent pas. C'est ainsi à tort qu'elles font valoir que le législateur entendait protéger les conditions de travail des seuls livreurs de colis indépendants. Spécifiquement en ce qui concerne le mode de calcul de la compensation minimale appliqué, le Conseil des ministres souligne qu'il est défini dans l'arrêté royal du 9 avril 2024, de sorte que les parties requérantes doivent invoquer cet arrêté. Il souligne, au surplus, que la loi du 17 décembre 2023 loge tout le monde à la même enseigne, y compris bpost.

Deuxième branche

A.7. Dans le cadre du premier moyen, en sa deuxième branche, les parties requérantes dirigent leur critique contre l'obligation faite par les articles 7 et 8 de la loi du 17 décembre 2023 à tout donneur d'ordre et à tout sous-traitant qui fournit des services de distribution de colis en Belgique d'utiliser un système d'enregistrement du temps de distribution de colis des livreurs. Elles estiment que cette obligation viole les articles 49 et 56 du TFUE ainsi que l'article 4 du règlement (UE) 2018/644 pour plusieurs raisons. Premièrement, cette obligation entraîne une charge administrative disproportionnée en matière de mise en œuvre, de suivi et de contrôle, ainsi qu'il ressort également d'une étude réalisée par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après : l'IBPT) et de l'avis de ce dernier sur l'avant-projet relatif à la loi du 17 décembre 2023. Deuxièmement, elle s'applique à tous les prestataires de services postaux, sans considération de leur chiffre d'affaires, du volume ou d'autres critères pertinents. Troisièmement, le législateur n'a pas vérifié s'il existait d'autres solutions moins attentatoires permettant d'atteindre l'objectif de la mesure attaquée. Pourtant, il a pris des mesures nettement moins drastiques dans d'autres secteurs où les fraudes sont beaucoup plus nombreuses. Quatrièmement, la mesure attaquée manque de clarté et elle est complexe. Les parties requérantes renvoient à cet égard au fait que l'obligation d'enregistrement du temps s'applique par donneur d'ordre et que l'heure de fin prévue pour le temps de distribution doit également être indiquée. Enfin, la mesure attaquée ne souffre une exception que dans le cas où le livreur de colis fait usage d'un véhicule soumis à l'obligation d'utiliser un tachygraphe, et non dans le cas d'une utilisation volontaire dudit tachygraphe. Selon les parties requérantes, le fait que la mesure attaquée soit instaurée en deux phases, comme le soutient le Conseil des ministres, est dénué de pertinence en la matière.

À titre subsidiaire, les parties requérantes demandent à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice afin de savoir si les articles 49 et 56 du TFUE et l'article 4 du règlement (UE) 2018/644 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un régime tel que celui qui est prévu aux articles 7 et 8 de la loi du 17 décembre 2023.

A.8. Le Conseil des ministres souligne le caractère particulier du secteur des services postaux ainsi que les objectifs légitimes poursuivis par la loi du 17 décembre 2023, tels qu'ils sont exposés en A.6. Selon lui, l'obligation d'enregistrement du temps constitue une limitation légitime de la libre circulation des services et de la liberté d'établissement. Elle est adaptée au regard des objectifs mentionnés en A.6 et elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ceux-ci. En ce qui concerne ce dernier point, le Conseil des ministres souligne que l'instauration de l'obligation d'enregistrement du temps se déroule en deux phases, de manière à permettre aux différents acteurs de remplir aisément leurs obligations, et il observe en outre qu'il existe une exception dans le cas où le livreur de colis fait usage d'un véhicule soumis à l'obligation d'utiliser un tachygraphe. Il estime que les critiques développées par les parties requérantes ne sauraient être retenues.

Troisième branche

A.9. Dans le cadre du premier moyen, en sa troisième branche, les parties requérantes allèguent que la présomption de responsabilité prévue à l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023 à l'égard du prestataire de services postaux viole les articles 49 et 56 du TFUE. Elles soulignent, à cet égard, la formulation très large de cette présomption, qui s'applique à tout manquement du sous-traitant direct aux « exigences essentielles », cette dernière notion étant aussi définie de manière très large. D'autre part, les attentes à l'égard des prestataires de services postaux relatives au contrôle du respect d'un très grand nombre d'obligations par leurs sous-traitants sont déraisonnables. Non seulement ces prestataires ne disposent pas de prérogatives comparables à celles d'une autorité publique, mais il existe aussi le risque que tout cela puisse être perçu comme une ingérence trop importante dans la gestion interne des sous-traitants. On n'aperçoit pas non plus clairement quelles sont les tâches de contrôle qui incombent aux prestataires de services postaux. Les parties requérantes soulignent que cette critique avait également été formulée par la section de législation du Conseil d'État dans son avis relatif à l'avant-projet de la loi du 17 décembre 2023, de même que par un certain nombre de conseils consultatifs.

À titre subsidiaire, les parties requérantes demandent à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice afin de savoir si les articles 49 et 56 du TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un régime tel que celui qui est prévu à l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023.

A.10. Le Conseil des ministres fait valoir que l'article 3, attaqué, de la loi du 17 décembre 2023 ne fait que délimiter la responsabilité d'un prestataire de services postaux en cas de manquement aux exigences essentielles de la part des sous-traitants directs. L'article 3, § 2, de la loi du 26 janvier 2018 « relative aux services postaux » (ci-après : la loi du 26 janvier 2018) définissait déjà la responsabilité des prestataires de services postaux en tant que telle avant l'entrée en vigueur la loi du 17 décembre 2023. Selon le Conseil des ministres, les critiques formulées par les parties requérantes ne sauraient être suivies. Les prestataires de services postaux disposeront, grâce à l'obligation d'enregistrement du temps, de suffisamment d'informations pour exercer leurs tâches de contrôle. Il ressort en outre des travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023 qu'il n'est pas attendu des prestataires de services postaux qu'ils exercent un contrôle quotidien. Il suffit, par exemple, que le sous-traitant s'engage contractuellement vis-à-vis du prestataire de services postaux à respecter les exigences essentielles. Il s'agit de l'application du principe de la « *due diligence* ». Par ailleurs, la présomption de responsabilité du prestataire de services postaux en ce qui concerne les manquements aux exigences essentielles en matière de conditions de travail et de sécurité sociale se limite au cas dans lequel le sous-traitant direct fait l'objet d'une condamnation ou d'une décision.

Quatrième branche

A.11. Dans le cadre du premier moyen, en sa quatrième branche, les parties requérantes visent les obligations de notification et d'information contenues dans les articles 11 et 12 que les prestataires de services postaux sont tenus de respecter. Elles allèguent que ces obligations constituent une entrave injustifiée aux libertés contenues dans les articles 49 et 56 du TFUE et qu'elles violent les articles 9, paragraphe 1, et 10 de la directive 2006/123/CE, l'article 9, paragraphes 1 et 3, de la directive 97/67/CE ainsi que les articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644. Selon elles, l'obligation, prévue à l'article 11 de la loi du 17 décembre 2023, de notification à l'IBPT avant le début de leurs activités revient à un régime d'autorisation au sens de l'article 4, paragraphe 6, de la directive 2006/123/CE. Cette dernière disposition définit en effet la notion de « régime d'autorisation » comme « toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ». Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, la circonstance que l'instance compétente n'a pas de pouvoir d'appréciation à l'égard de la notification est sans pertinence. Enfin, les parties requérantes estiment que l'obligation, prévue à l'article 12 de la loi du 17 décembre 2023, de transmettre certaines données à l'IBPT n'est pas nécessaire, dès lors qu'une partie de ces données sont destinées à permettre à l'IBPT d'exercer un contrôle quant aux autres obligations prévues par la loi du 17 décembre 2023 et que l'autre partie n'a absolument aucun lien avec les obligations que la loi du 17 décembre 2023 prévoit.

À titre subsidiaire, les parties requérantes demandent à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice afin de savoir si les normes de contrôle précitées doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à un régime tel que celui qui est prévu aux articles 11 et 12 de la loi du 17 décembre 2023.

A.12. Le Conseil des ministres conteste l'affirmation selon laquelle les obligations de notification prévues à l'article 11 de la loi du 17 décembre 2023 doivent être assimilées à un régime d'autorisation au sens de l'article 4, paragraphe 6, de la directive 2006/123/CE. L'IBPT n'a en effet aucun pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la notification. Le simple fait de procéder à cette notification suffit pour exercer une activité de distribution de colis. À tout le moins, cette exigence de notification est-elle légitime. Elle n'est pas discriminatoire, elle est adéquate en vue de la réalisation des objectifs mentionnés en A.6 et elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin, étant donné qu'une notification *a posteriori* serait tardive pour être efficace. À cet égard, le Conseil des ministres souligne que la Cour de justice a déjà jugé que le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'une loi nationale oblige les entreprises du secteur de la distribution de colis à obtenir une habilitation pour proposer des services postaux. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que les obligations d'information prévues à l'article 12 de la loi du 17 décembre 2023 constituent un système transparent et non discriminatoire, fondé sur des critères objectifs. Les informations devant être communiquées sont celles qui sont strictement nécessaires pour permettre un contrôle efficace du respect des obligations nouvelles et des règles sociales et fiscales existantes.

Cinquième branche

A.13. Dans le cadre du premier moyen, en sa cinquième branche, les parties requérantes allèguent que toutes les mesures prévues par la loi du 17 décembre 2023 et mentionnées dans les branches précédentes sont disproportionnées, en particulier à l'égard des petits prestataires de services postaux, comme l'ont également indiqué l'étude et l'avis de l'IBPT au sujet de l'avant-projet de la loi du 17 décembre 2023, mentionnés en A.7. Les travaux préparatoires n'indiquent pas en quoi la législation actuelle ne suffit pas à la réalisation des objectifs poursuivis par la loi du 17 décembre 2023. À cet égard, les parties requérantes renvoient également au fait que le législateur a pris des mesures nettement moins drastiques dans d'autres secteurs où les fraudes sont constatées en beaucoup plus grand nombre, ainsi qu'au fait que les autres États membres ont pris des mesures moins attentatoires. À titre subsidiaire, les parties requérantes demandent à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice afin de savoir si les articles 49 et 56 du TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un régime analogue à l'ensemble des mesures contenues dans la loi du 17 décembre 2023.

A.14. De même que les mesures de la loi du 17 décembre 2023 qui sont mentionnées dans les branches précédentes ne sont pas disproportionnées lorsqu'elles sont prises isolément, le Conseil des ministres estime qu'elles ne le sont pas non plus lorsqu'elles sont prises conjointement. Il renvoie à cet égard au large pouvoir d'appréciation dont le législateur dispose en matière socio-économique. Par ailleurs, les parties requérantes ne démontrent pas que des fraudes beaucoup plus nombreuses sont constatées dans d'autres secteurs, ni que le législateur y a pris des mesures nettement moins drastiques. Il ne peut pas davantage être renvoyé utilement aux mesures que d'autres États membres ont prises.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.15. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 12 et 14 de celle-ci, avec l'article 6, paragraphe 2, et avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'avec l'article 14, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les parties requérantes allèguent d'abord que la disposition attaquée – laquelle, contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, non seulement clarifie l'article 3, § 2, de la loi du 26 janvier 2018, mais en modifie également le contenu – ne satisfait pas aux exigences de précision, de clarté et de prévisibilité qui découlent du principe de légalité en matière pénale. Cela vaut pour la notion d'« exigences essentielles », qui est définie de manière très large, ainsi que pour celle de « contrôle » que le prestataire de services postaux doit avoir effectué pour échapper à la présomption de responsabilité. Contrairement à ce que fait valoir le Conseil des ministres, l'exposé des motifs relatif à l'avant-projet de la loi du 17 décembre 2023 n'apporte pas de remède en ce qui concerne la notion de « contrôle », dès lors qu'il semble fondé sur un contrôle passif, comme il ressort également du considérant A.10, alors même que le texte de l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023 suppose plutôt un contrôle actif. Ensuite, les parties requérantes estiment que la disposition attaquée va à l'encontre du principe de la responsabilité personnelle en matière pénale, en ce que les prestataires de services postaux ne disposent pas de suffisamment de possibilités pour exercer un contrôle sur les actions de leurs sous-traitants. Enfin, la disposition attaquée viole la présomption d'innocence. Les parties requérantes renvoient à cet égard au fait que la Cour a déjà jugé que le recours à des présomptions irréfragables affecte la substance même de la présomption d'innocence.

A.16. Le Conseil des ministres objecte que le moyen est irrecevable, en ce que, avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, tant la notion d'« exigences essentielles » que la présomption de responsabilité des prestataires de services postaux quant aux actes de leurs sous-traitants directs figuraient déjà dans la loi du 26 janvier 2018.

Quant au fond, en ce qui concerne la notion de « contrôle », le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée ne viole pas le principe de légalité en matière pénale. Il renvoie à cet égard à l'exposé des motifs relatif à l'avant-projet de la loi du 17 décembre 2023, dans lequel le législateur a notamment indiqué que les prestataires de services postaux ne sont pas tenus de contrôler quotidiennement les travailleurs des sous-traitants, comme c'est également dit et précisé en A.10. Pour le surplus, en l'absence d'une définition légale, tout terme doit se comprendre dans sa signification usuelle. Ensuite, le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée ne viole pas le principe de la responsabilité personnelle en matière pénale. Les objectifs mentionnés en A.6 peuvent justifier le fait que les prestataires de services postaux aient une certaine responsabilité en ce qui concerne leurs sous-traitants directs. Enfin, la disposition attaquée ne viole pas non plus la présomption d'innocence. La

présomption irréfutable de responsabilité ne vaut en effet que pour autant que le prestataire de services postaux devait raisonnablement savoir que le sous-traitant direct n'a pas effectué de notification valable auprès de l'IBPT ou que ce sous-traitant a fait l'objet d'une mesure de suspension. Dans tout autre cas, la présomption de responsabilité est réfragable.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.17. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par l'article 14 de la loi du 17 décembre 2023, de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de celle-ci. Elles estiment que l'habilitation accordée au Roi par la disposition attaquée et permettant à celui-ci de compléter, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la liste des éléments constituant la compensation minimale et d'en fixer le mode de calcul va trop loin. Il ressort d'ailleurs de l'arrêté royal du 9 avril 2024, par lequel le Roi a mis en œuvre cette habilitation, que celui-ci a effectivement ajouté de nouveaux éléments à la compensation minimale, à savoir le nombre de kilomètres parcourus et le nombre d'heures effectuées. Le mode de calcul contenu dans l'arrêté royal précité prévoit également toute une série de nouveaux éléments pour déterminer la compensation minimale. Les parties requérantes précisent en outre qu'elles ne renvoient à l'arrêté royal du 9 avril 2024 que pour démontrer la portée étendue de l'habilitation prévue à l'article 14 de la loi du 17 décembre 2023, mais qu'il n'en résulte pas qu'elles dirigent leurs griefs contre cet arrêté royal.

A.18. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que le moyen est irrecevable, dès lors qu'il repose exclusivement sur la portée de l'arrêté royal du 9 avril 2024. À titre subsidiaire, il fait valoir que, si l'article 23 de la Constitution exige seulement du législateur qu'il détermine l'objet des mesures à prendre par le pouvoir exécutif, l'article 14 de la loi du 17 décembre 2023 va bien plus loin et détermine même les éléments essentiels de la compensation minimale. Le Roi n'est habilité qu'à compléter cette liste d'éléments essentiels et à fixer le mode de calcul de la compensation minimale.

En ce qui concerne le quatrième moyen

A.19. Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi du 17 décembre 2023. Selon elles, cette dernière viole, pour plusieurs raisons, le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par ces dispositions constitutionnelles. Tout d'abord, il n'existe aucun lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. La loi du 17 décembre 2023 a en effet été dictée par une présomption de fraudes dans le secteur de la distribution de colis et elle s'inspire, en ce qui concerne les mesures qu'elle contient, de mesures prises dans d'autres secteurs sujets à la fraude, bien qu'elle aille bien plus loin que ces dernières. La loi du 17 décembre 2023 s'applique en outre sans distinction aux prestataires de services postaux, sans considération de la nature de leur service, de leur chiffre d'affaires, du volume ou d'autres critères pertinents. Ensuite, la loi du 17 décembre 2023 fait naître une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre les prestataires de services postaux, selon qu'ils recourent ou non à des sous-traitants. Seuls les prestataires de services postaux qui font appel à des sous-traitants sont soumis à l'obligation d'enregistrement du temps. Enfin, la loi du 17 décembre 2023 fait naître une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre bpost et les autres prestataires de services postaux, en ce qu'elle pourrait être interprétée en ce sens que l'interdiction de payer une compensation inférieure à la compensation minimale ne s'applique pas à bpost.

A.20. En ce qui concerne l'absence d'un lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi, le Conseil des ministres renvoie à sa réplique à la première branche du premier moyen, reproduite en A.6. Ensuite, il fait valoir que les prestataires de services postaux qui ne font pas appel à des sous-traitants sont eux aussi tenus d'enregistrer le temps de distribution des colis. Cela ressort tant de la définition de la notion de « système d'enregistrement du temps » qui figure à l'article 2, 31°, de la loi du 17 décembre 2023 que des travaux préparatoires de celle-ci, lesquels indiquent explicitement que l'obligation d'utiliser le système d'enregistrement du temps s'applique à tous les prestataires de services de distribution de colis en Belgique. Enfin, le Conseil des ministres souligne que l'interdiction de payer une compensation inférieure à la compensation minimale s'applique également à bpost.

En ce qui concerne le maintien des effets

A.21. Le Conseil des ministres demande à la Cour, à supposer que celle-ci annule la loi du 17 décembre 2023, d'en maintenir les effets jusqu'à ce que le législateur ait adopté une nouvelle réglementation. Une annulation non modulée replacerait le secteur de la distribution de colis dans la situation problématique de fraude et de conditions de travail précaires antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 17 décembre 2023.

A.22. Les parties requérantes estiment que la demande de maintien des effets ne saurait être accueillie. D'abord, le Conseil des ministres ne précise pas quel maintien il demande, ni quels sont les effets dont il souhaite le maintien. Ensuite, le droit de l'Union s'oppose à un maintien des effets, dès lors que ce maintien aurait pour conséquence que les prestataires de services de distribution de colis restent soumis à des obligations qui sont contraires au droit de l'Union. Enfin, il n'y a, sur le plan de la sécurité juridique, aucun motif qui pourrait justifier le maintien des effets, dès lors qu'il existe déjà un cadre réglementaire adéquat pour protéger les conditions de travail tant des livreurs de colis indépendants que des livreurs de colis ayant le statut de travailleur salarié.

- B -

Quant à la loi attaquée et à son contexte

B.1.1. La loi du 17 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux » (ci-après : la loi du 17 décembre 2023) modifie la loi du 26 janvier 2018 « relative aux services postaux » (ci-après : la loi du 26 janvier 2018).

B.1.2. Les travaux préparatoires exposent la finalité de la loi du 17 décembre 2023 comme suit :

« Le secteur de la distribution des colis est en croissance en raison du développement rapide et continu de l'e-commerce. Cet essor, qui génère des opportunités en matière d'emploi, d'innovation et d'entrepreneuriat, comporte également des risques, notamment en matière de fraude et de dumping social, dans un contexte de digitalisation croissante de l'économie.

[...]

La distribution est le dernier des quatre ' services postaux ', visés par l'article 2, 1^o, de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux (ci-après la ' loi postale ') et qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution. Cette dernière étape de la chaîne postale (dite du ' last-mile ') est définie à l'article 2, 6^o, de la loi postale, comme le processus allant du tri au centre de distribution, jusqu'à la remise des colis aux destinataires. Sont visés ici la préparation de la tournée, leur placement dans le véhicule, leur transport et leur remise à l'adresse indiquée. [...]

Ce projet ne vise que la distribution de colis (' last mile ').

La distribution des colis est en effet aujourd'hui caractérisée par un recours structurel à la sous-traitance par le biais de petites entreprises de distribution. La majorité des prestataires de services postaux (au sens de la loi postale) d'une certaine taille font appel à une myriade de petits sous-traitants pour distribuer des colis en Belgique, plutôt qu'à des livreurs qu'ils emploient eux-mêmes. Généralement, ces petits sous-traitants comptent quelques camionnettes et moins d'une dizaine de livreurs.

Cette sous-traitance est marquée par la dépendance économique de ces petits sous-traitants envers les grands prestataires de services postaux qui font appel à leurs services. [...]

Le secteur de la distribution de colis est un secteur hautement concurrentiel, caractérisé par des marges faibles. Par conséquent, la concurrence entre prestataires de services postaux est axée sur les coûts et les conditions imposées à leurs sous-traitants. Ainsi, malgré la croissance du secteur de l'e-commerce et la forte augmentation du nombre de colis, les prestataires de services postaux consentent des tarifs de plus en plus bas à leurs sous-traitants. Ces tarifs et conditions se répercutent sur les salaires/compensations et les conditions de travail, au détriment de petits sous-traitants – souvent des PME – et au détriment des livreurs de colis qui sont employés par ces petits sous-traitants ou travaillent comme indépendants pour eux.

Le recours important à la sous-traitance via des entreprises de taille réduite pour la distribution de colis empêche généralement les livreurs de colis de pouvoir bénéficier d'une représentation syndicale et d'un contrôle interne des conditions de travail ainsi que du respect de la législation sociale. Cela impacte négativement les conditions de travail des livreurs. En effet, cette absence de représentation des travailleurs et des moyens de contrôle interne favorise non seulement une détérioration sans opposition des conditions de travail, mais constitue également un terreau fertile pour la fraude sociale et fiscale.

[...]

Le 24 février 2022, le Service d'Information et de Recherche Sociale (ci-après le ' SIRS ') a rédigé une ' fiche sur le phénomène de fraude en matière de livraison de colis (" dernier mile ") ' étayée apportant un éclairage sur le secteur de la livraison de colis en Belgique. Cette fiche confirme la problématique de fraude décrite ci-dessus.

[...]

Ce problème n'est pas propre au marché belge, mais s'observe également en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suisse, au Royaume-Uni, ou encore en France. Des cas de fraude et les conditions de travail indignes des livreurs travaillant pour des sous-traitants sont régulièrement dénoncés dans la presse dans ces États membres de l'Union européenne.

[...]

Cette situation préoccupante impose une réponse législative » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, pp. 4-8).

La loi du 17 décembre 2023 vise ainsi « l'amélioration des conditions de travail de tous les livreurs de colis postaux en Belgique, la lutte contre la fraude sociale et fiscale et une concurrence équitable » (*ibid.*, p. 4).

B.2.1. Afin d'atteindre les objectifs précités, la loi du 17 décembre 2023 instaure les mesures suivantes :

(1) une précision du principe, visé à l'article 3, § 2, de la loi du 26 janvier 2018, de la responsabilité des prestataires de services postaux quant au respect, par les sous-traitants et les personnes qui agissent pour leur compte, des obligations imposées par l'article 3, § 1er, de la loi précitée (article 3 de la loi du 17 décembre 2023);

(2) l'obligation pour les prestataires de services postaux et les sous-traitants directs qui font appel à des livreurs de colis pour la livraison de colis en Belgique de désigner un coordinateur qui doit informer les livreurs de colis quant à leurs droits et obligations et qui doit établir un plan de vigilance afin d'identifier les risques potentiels d'infraction à la loi du 26 janvier 2018 et au droit du travail et de la sécurité sociale et, le cas échéant, d'y remédier (article 6 de la loi du 17 décembre 2023, qui insère un article 5/2 dans la loi du 26 janvier 2018);

(3) l'obligation pour tous les prestataires de services de livraison de colis en Belgique d'introduire et d'utiliser un système d'enregistrement du « temps de distribution de colis » de tous les livreurs qui livrent des colis en Belgique pour leur compte (articles 7 et 8 de la loi du 17 décembre 2023, qui insèrent respectivement un article 5/3 et un article 5/4 dans la loi du 26 janvier 2018);

(4) une limitation du temps de distribution de colis (article 9 de la loi du 17 décembre 2023, qui insère un article 5/5 dans la loi du 26 janvier 2018);

(5) l'obligation pour tous les prestataires de services postaux de procéder, avant le lancement de leurs activités, à une notification auprès de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (article 11 de la loi du 17 décembre 2023, qui insère un article 6/1 dans la loi du 26 janvier 2018) et de communiquer chaque semestre plusieurs

données à l'Institut précité (article 12 de la loi du 17 décembre 2023, qui insère un article 6/2 dans la loi du 26 janvier 2018);

(6) l'interdiction de principe d'offrir, de fournir ou de faire fournir en Belgique des services postaux consistant en la distribution de colis contre une compensation inférieure à la « compensation minimale » (article 14 de la loi du 17 décembre 2023, qui insère un article 10/1 dans la loi du 26 janvier 2018).

En vue de l'exécution de ces mesures, la loi du 17 décembre 2023 prévoit la création d'une plateforme électronique commune sécurisée pour l'échange d'informations entre tous les acteurs concernés (article 5 de la loi du 17 décembre 2023, qui insère un article 5/1 dans la loi du 26 janvier 2018).

Enfin, la loi du 17 décembre 2023 prévoit des sanctions administratives et des sanctions pénales en cas de non-respect de certaines nouvelles obligations qui sont instaurées (articles 16, 19 et 21 de la loi du 17 décembre 2023).

B.2.2. Selon les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023, « l'ensemble de ces obligations engendrera une responsabilisation accrue des prestataires de services postaux envers les livreurs et les sous-traitants qui distribuent leurs colis. [II] permettra également un contrôle effectif des obligations sociales et économiques à leur égard. Ceci devrait mettre fin à une concurrence axée sur les salaires/indemnités et les mauvaises conditions de travail des livreurs, ainsi que limiter la fraude sociale et fiscale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, p. 15).

B.2.3. La loi du 26 janvier 2018 définit la notion de « services postaux » comme couvrant les « services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux, exceptée la prestation de services postaux par la personne physique ou morale qui est à l'origine de l'envoi postal » (article 2, 1^o, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 17 décembre 2023). Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2, la loi du 17 décembre 2023 vise uniquement la « distribution des envois postaux », à savoir « le processus allant du tri au centre de distribution jusqu'à la remise des envois postaux aux destinataires » (article 2, 6^o, de la loi du 26 janvier 2018), qui constitue la dernière phase d'un

service postal. La loi du 17 décembre 2023 est applicable à la distribution de colis « en Belgique ». Dès qu'un colis est livré en Belgique, le prestataire relève du champ d'application de la loi, même si l'activité de distribution débute au départ d'un autre État membre (*Doc. parl.*, Chambre, 2022–2023, DOC 55-3480/001, p. 16). Les services de distribution qui sont fournis en Belgique à destination de l'étranger sont également soumis aux obligations de la loi du 17 décembre 2023 (*ibid.*).

Pour l'application de la loi du 17 décembre 2023, il faut ensuite entendre par « colis postal » ou « colis » « un envoi postal contenant des marchandises, avec ou sans valeur commerciale, autre qu'un envoi de correspondance, d'un poids maximal de 31,5 kg » (article 2, 28°, de la loi du 26 janvier 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 17 décembre 2023). Au-delà de cette limite, qui est également utilisée dans la définition que l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 « relatif aux services de livraison transfrontière de colis » (ci-après : le règlement (UE) 2018/644) donne à la notion de « colis », un colis n'est plus considéré comme un colis postal mais comme du « fret » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, p. 18), lequel relève de la réglementation relative au transport de marchandises.

B.2.4. La loi du 17 décembre 2023 est entrée en vigueur le dixième jour de sa publication au *Moniteur belge*, soit le 7 janvier 2024, à l'exception des articles 6, 7, 8, 9, 11, 12 et 14, pour lesquels est prévue une entrée en vigueur par phases (article 22 de la loi du 17 décembre 2023).

Quant à l'étendue du recours en annulation

B.3.1. Bien que leur critique soit dirigée contre certains articles de la loi du 17 décembre 2023, les parties requérantes demandent l'annulation totale de cette loi.

B.3.2. La Cour peut uniquement annuler des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions qui ne sont pas attaquées mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation en fonction du contenu de la requête, et notamment sur la base de l'exposé des moyens.

Quant à la recevabilité

B.4.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est par ailleurs requis que son but statutaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.4.2. L'ASBL « Fédération royale belge des Transporteurs et des Prestataires de Services Logistiques » est une union professionnelle agréée, qui, en vertu de l'article 3 de ses statuts, a pour but « l'étude, la protection et le développement des intérêts professionnels de ses membres, en particulier le transport routier et les services logistiques » et qui, à cette fin, « s'occupera notamment de [...] défendre les intérêts de ses membres, transporteurs routiers et prestataires de services logistiques, ainsi que la défense collective des intérêts du secteur ».

B.4.3. La loi du 17 décembre 2023 introduit plusieurs nouvelles obligations pour les prestataires de services de livraison de colis et prévoit des sanctions pénales en cas de non-respect de celles-ci. Les prestataires de services de livraison de colis peuvent être affectés directement et défavorablement par de telles normes. Par conséquent, l'union professionnelle précitée, dont les membres sont des prestataires de services de livraison de colis, justifie de l'intérêt requis.

Son intérêt ne devient pas illégitime au motif qu'elle viserait, par son recours en annulation, au maintien d'une situation qui serait « entachée d'illégalité ».

Dès lors que l'une des requérantes dispose de l'intérêt requis, il n'y a pas lieu d'examiner s'il en va de même pour les autres requérantes.

B.5.1. Le Conseil des ministres fait en outre valoir que le premier moyen est irrecevable, dès lors que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la loi du 17 décembre 2023 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.2. Lorsqu'il est allégué qu'une différence de traitement viole le principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale identifier avec précision les catégories de personnes à comparer et exposer en quoi la disposition attaquée entraîne une différence de traitement qui serait discriminatoire.

B.5.3. Le premier moyen est pris de la violation, par la loi du 17 décembre 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), avec les articles 9, paragraphe 1, 10 et 15, paragraphe 2, *g*), et paragraphe 3, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 « relative aux services dans le marché intérieur » (ci-après : la directive 2006/123/CE), avec l'article 9, paragraphes 1 et 3, de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 « concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service » (ci-après : la directive 97/67/CE) et avec les articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644.

Une disposition législative qui est contraire à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services ainsi qu'à des directives et des règlements contenant des prescriptions détaillées, comme celles dont les parties requérantes invoquent la violation, est, *ipso facto*, contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, une telle mesure lèse les producteurs ou prestataires de services d'autres États membres en ce qui concerne l'accès au marché belge.

B.5.4. L'exception du Conseil des ministres est rejetée.

B.6.1. Le Conseil des ministres fait valoir enfin que le premier moyen est irrecevable, au motif que, dans leur requête, les parties requérantes ne font état d'aucun point de rattachement avec le droit de l'Union.

B.6.2. En ce que l'exception soulevée par le Conseil des ministres doit être interprétée en ce sens que celui-ci conteste que les dispositions attaquées au premier moyen puissent constituer une entrave à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services et relèvent du champ d'application des directives et du règlement cités au moyen, l'examen de celle-ci se confond avec l'examen du fond de l'affaire.

Quant au fond

En ce qui concerne l'obligation d'enregistrement du temps (deuxième branche du premier moyen)

B.7. Les parties requérantes invoquent la violation, par les articles 7 et 8 de la loi du 17 décembre 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE et avec l'article 4 du règlement (UE) 2018/644.

B.8.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.8.2. Il appartient au législateur de prendre les mesures qui tendent à améliorer les conditions de travail des personnes occupées dans un secteur déterminé et qui doivent prévenir la fraude sociale et fiscale, en particulier lorsqu'il a constaté certains abus dans ce secteur. Afin de déterminer sa politique en matière socio-économique, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. La Cour doit toutefois tenir compte des limites fixées par le droit de l'Union européenne quant à ce pouvoir d'appréciation.

B.8.3. L'article 49 du TFUE dispose :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette

interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux ».

B.8.4 L'article 56 du TFUE dispose :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de l'Union ».

B.8.5. Les articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644 disposent :

« Article 3

Niveau d'harmonisation

Les exigences fixées dans le présent règlement sont des exigences minimales et n'empêchent pas les États membres d'appliquer ou d'introduire des mesures nécessaires et proportionnées supplémentaires pour améliorer les services de livraison transfrontière de colis, pour autant que ces mesures soient compatibles avec le droit de l'Union.

Article 4

Communication d'informations

1. Tous les prestataires de services de livraison de colis communiquent les informations suivantes à l'autorité réglementaire nationale de l'État membre dans lequel ils sont établis, sauf si celle-ci a déjà demandé et obtenu ces informations :

a) leur nom, leurs forme et statut juridiques, leur numéro d'enregistrement dans un registre du commerce ou un registre similaire, leur numéro d'identification TVA, l'adresse de leur établissement et les coordonnées d'une personne de contact;

b) les caractéristiques et, si possible, une description détaillée des services de livraison de colis qu'ils proposent;

c) leurs conditions générales pour les services de livraison de colis, y compris les modalités des procédures de réclamation à l'intention des utilisateurs et toute limitation potentielle de responsabilité.

2. Les prestataires de services de livraison de colis informent l'autorité réglementaire nationale de toute modification concernant les informations visées au paragraphe 1 dans un délai de 30 jours.

3. Au plus tard le 30 juin de chaque année civile, tous les prestataires de services de livraison de colis communiquent les informations suivantes à l'autorité réglementaire nationale de l'État membre dans lequel ils sont établis, sauf si celle-ci a déjà demandé et obtenu ces informations:

a) le chiffre d'affaires annuel dégagé par les services de livraison de colis pour l'année civile précédente dans l'État membre dans lequel ils sont établis, ventilé en services de livraison de colis nationaux et services de livraison transfrontière de colis entrants et sortants;

b) le nombre de personnes ayant travaillé pour eux au cours de l'année civile précédente et ayant été impliquées dans la fourniture de services de livraison de colis dans l'État membre dans lequel ils sont établis, y compris les ventilations indiquant le nombre de personnes en fonction du statut professionnel, et notamment le nombre de personnes travaillant à temps plein, à temps partiel, les personnes travaillant sous statut temporaire et les personnes travaillant sous statut d'indépendant;

c) le nombre de colis qui ont été traités au cours de l'année civile précédente dans l'État membre au sein duquel ils sont établis, ventilé en colis nationaux et colis transfrontières entrants et sortants;

d) le nom de leurs sous-traitants, ainsi que toute information détenu[e] par les prestataires de services de livraison de colis relative aux caractéristiques des services de livraison de colis assurés par ces sous-traitants;

e) le cas échéant, toute liste accessible au public reprenant les tarifs applicables au 1er janvier de chaque année civile pour les services de livraison de colis.

[...]

5. Les autorités réglementaires nationales peuvent exiger des informations supplémentaires en sus de celles visées aux paragraphes 1 et 3, pour autant que cela s'avère nécessaire et proportionné.

[...] ».

B.9.1. L'article 7 de la loi du 17 décembre 2023 insère dans la loi du 26 janvier 2018 un article 5/3, qui dispose :

« § 1er. Chaque donneur d'ordre et chaque sous-traitant qui effectue des services de distribution de colis en Belgique est tenu d'enregistrer, via une application sécurisée mise à

disposition par l'Office national de Sécurité sociale, le temps de distribution de colis journalier des livreurs de colis suivants qui effectuent des services de distribution de colis en Belgique :

1° les livreurs de colis avec un statut de travailleur salarié ou d'intérimaire, ainsi que les personnes suivantes, qui sont assimilées à des travailleurs salariés :

a) les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne, à l'exception des personnes qui fournissent des prestations en vue d'obtenir l'indemnité conformément à l'article 90, alinéa 1er, 1°bis, du Code des impôts sur les revenus 1992; et

b) les élèves et les étudiants qui suivent des études pour lesquelles le programme d'étude prévoit une forme de travail;

2° les livreurs de colis indépendants et leurs aidants visés à l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

Cet article n'est pas d'application lorsque les services de distribution de colis en Belgique sont effectués avec un véhicule soumis à l'utilisation obligatoire d'un tachygraphe et au respect des heures de conduite et de repos, conformément au règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil.

§ 2. L'enregistrement du temps a pour finalité de lutter contre le recours au travail non déclaré, de lutter contre la fraude sociale et d'améliorer les conditions de travail et la sécurité routière des livreurs de colis.

§ 3. L'enregistrement journalier du temps de distribution de colis comprend les catégories de données suivantes pour chaque livreur de colis :

1° le numéro d'identification unique, NISS, du livreur de colis affilié à la sécurité sociale belge. Pour les résidents belges, il est identique au numéro de Registre national. Pour les non-résidents belges, il s'agit du numéro du registre bis de la Banque-carrefour de la sécurité sociale.

2° le statut sous lequel le livreur de colis effectue la distribution de colis;

3° le cas échéant, le numéro d'entreprise de l'employeur du livreur de colis;

4° le cas échéant, le numéro d'entreprise du donneur d'ordres du livreur de colis indépendant;

5° la localisation des lieux de départ et d'arrivée des services de distribution de colis;

6° par jour, l'heure de début du temps de distribution de colis par donneur d'ordre;

7° par jour, l'heure de fin prévue du temps de distribution de colis par donneur d'ordre;

8° le moment de l'enregistrement du temps.

Les données susmentionnées relatives à l'enregistrement du temps sont des données sociales à caractère personnel visées à l'article 2, alinéa 1er, 6°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale.

§ 4. Les données relatives à l'enregistrement du temps sont enregistrées au plus tard au moment où la distribution des colis débute.

L'enregistrement du temps peut être modifié au plus tard dans les huit heures qui suivent l'heure de fin prévue dans l'enregistrement initiale. Lorsque l'heure de fin initialement enregistrée se situe entre 20 et 24 heures, l'enregistrement du temps peut être modifié jusqu'à huit heures du matin du jour calendaire suivant au plus tard.

L'enregistrement du temps peut être annulé jusqu'à la fin du jour auquel il se rapporte. Si l'enregistrement du temps porte sur une période couvrant deux jours ou plus, celui-ci doit être annulé au plus tard à la fin du premier jour auquel l'enregistrement se rapporte.

§ 5. Les données enregistrées via l'application électronique mise à disposition par l'Office national de Sécurité sociale sont conservées dans une base de données, pour laquelle l'Office national de Sécurité sociale agit en tant que responsable du traitement.

Les données à caractère personnel ne sont pas conservées dans cette base de données plus longtemps que nécessaire, avec une durée maximale de conservation ne pouvant excéder un an après la prescription de toutes les actions qui relèvent de la compétence des responsables du traitement et, le cas échéant, le paiement intégral de tous les montants y liés.

§ 6. Par dérogation au paragraphe 1er, le donneur d'ordre et le sous-traitant peuvent effectuer l'enregistrement du temps au moyen de leur propre système électronique d'enregistrement du temps lorsque et dans la mesure où les conditions suivantes sont remplies cumulativement:

- 1° l'enregistrement comprend les mêmes données que celles décrites au paragraphe 3;
- 2° l'enregistrement est effectué dans les délais prévus au paragraphe 4;
- 3° la non-falsification et la sécurité des données est garantie;
- 4° les données ne peuvent plus être modifiées imperceptiblement et leur intégrité est maintenue;
- 5° les données sont conservées pendant cinq ans à compter du jour qui suit la fin du contrat de travail ou du contrat d'entreprise;
- 6° les données se trouvent en un endroit facilement accessible afin que les livreurs de colis puissent les consulter et afin que les fonctionnaires chargés de la surveillance puissent en prendre connaissance à tout moment.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le Roi peut, pour autant qu'un organe paritaire ait été créé, sur la proposition de cet organe, autoriser que l'enregistrement du temps soit effectué sur un document papier ou par un moyen de contrôle offrant les mêmes garanties que l'enregistrement électronique du temps. Le cas échéant, le Roi fixe le modèle du document papier d'enregistrement du temps.

§ 7. L'Office national de Sécurité sociale, le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, l'Office national de l'Emploi, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, Fedris, le Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie et l'Institut peuvent conformément aux dispositions de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la sécurité sociale, traiter ultérieurement les données traitées en application de la présente loi en vue de la prévention, de la constatation, de la poursuite et de la répression des infractions aux lois et règlements qui relèvent de leurs compétences respectives et en vue de la perception et du recouvrement des montants qui relèvent de leurs compétences respectives ».

L'article 7 est entré en vigueur le 1er juillet 2024 et a cessé de produire ses effets le 1er avril 2025 (article 22, § 3, de la loi du 17 décembre 2023).

B.9.2. L'article 8 de la loi du 17 décembre 2023 insère dans la loi du 26 janvier 2018 un article 5/4, qui dispose :

« § 1er. Le donneur d'ordre qui effectue des services de distribution de colis en Belgique doit, si il a recours à des sous-traitants, communiquer à l'Office national de Sécurité sociale toutes les informations exactes nécessaires, destinées à identifier tous les sous-traitants, à quelque stade que ce soit. Si, au cours de l'exécution des activités de distribution de colis, d'autres sous-traitants interviennent, ce donneur d'ordre doit en avvertir au préalable l'Office national précité.

A cette fin, chaque sous-traitant, qui fait à son tour appel à un autre sous-traitant, doit préalablement en avvertir, par écrit, le donneur d'ordre et lui fournir les informations exactes nécessaires destinées à l'Office national précité.

§ 2. Chaque donneur d'ordre et chaque sous-traitant qui effectue des services de distribution de colis en Belgique utilise un système d'enregistrement du temps pour les livreurs de colis suivants qui effectuent des services de distribution de colis en Belgique :

1° les livreurs de colis avec un statut de travailleur salarié ou d'intérimaire, ainsi que les personnes suivantes, qui sont assimilées à des travailleurs salariés :

a) les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne, à l'exception des personnes qui fournissent des prestations en vue d'obtenir l'indemnité conformément à l'article 90, alinéa 1er, 1°bis, du Code des impôts sur les revenus 1992;

b) les élèves et les étudiants qui suivent des études pour lesquelles le programme d'étude prévoit une forme de travail.

2° les livreurs de colis indépendants et leurs aidants visés à l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

§ 3. Pour chaque lieu à partir duquel les services de distribution de colis débutent, le temps de distribution de colis de chaque livreur de colis est enregistré, au moyen :

1° d'un système d'enregistrement du temps, ou;

2° d'une autre méthode d'enregistrement automatique, pour autant que cet appareil ou ces appareils offrent des garanties équivalentes à celles du système d'enregistrement visé au 1° et que soit fournie la preuve du fait que les débuts et fins des temps de livraison des colis des livreurs sont bien enregistrés ainsi que les modalités de preuve du fait que les débuts et fins des temps de livraison des colis des livreurs sont bien enregistrés.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les garanties équivalentes auxquelles l'enregistrement visé à l'alinéa 1er, 2°, doit répondre au minimum.

§ 4. Le système d'enregistrement du temps visé au paragraphe 3, alinéa 1er, 1°, comprend :

1° une base de données informatique gérée par l'Office national de Sécurité sociale et le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale qui rassemble des données déterminées en vue du contrôle et de l'exploitation de ces données;

2° un appareil d'enregistrement dans lequel les données peuvent être enregistrées, et qui permet de transférer ces données à la base de données au 1°, ou un système qui permet d'enregistrer les données précitées et de les transférer à cette base de données;

3° un moyen d'enregistrement que chaque livreur de colis utilise pour prouver son identité et son temps de distribution de colis lors de l'enregistrement.

§ 5. Le système d'enregistrement du temps, visé au paragraphe 3, alinéa 1er, 1°, reprend les données suivantes :

1° le numéro d'identification du livreur de colis visé à l'article 8, § 1er, 1° ou 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale;

2° le statut sous lequel le livreur de colis effectue la distribution de colis;

3° le cas échéant, le numéro d'entreprise de l'employeur du livreur de colis;

4° le cas échéant, le numéro d'entreprise du donneur d'ordres du livreur de colis indépendant;

5° la localisation des lieux de départ et d'arrivée des services de distribution de colis;

6° le moyen de transport;

7° le cas échéant, les données de la plaque d'immatriculation ou d'autres données d'identification du moyen de transport;

8° par jour, le moment de chaque début du temps de distribution des colis, par donneur d'ordre;

9° par jour, le moment de chaque fin du temps de distribution des colis, par donneur d'ordre.

La méthode d'enregistrement, visée au § 3, alinéa 1er, 2°, reprend les données suivantes :

1° le numéro d'identification du livreur de colis visé à l'article 8, § 1er, 1° ou 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la sécurité sociale;

2° son statut de travailleur salarié ou de travailleur indépendant;

3° la localisation des lieux de départ et d'arrivée des services de distribution de colis;

4° le moyen de transport;

5° le cas échéant, les données de la plaque d'immatriculation ou d'autres données d'identification du moyen de transport;

6° par jour, le moment de chaque début du temps de distribution des colis, par donneur d'ordre;

7° par jour, le moment de chaque fin du temps de distribution des colis, par donneur d'ordre.

En application du § 4, alinéa 1er, 2°, les données visées à l'alinéa 2 sont transférées à la base de données visée au § 4, alinéa 1er, 1°, de manière journalière.

§ 6. Les données visées au § 5 sont des données sociales à caractère personnel visées à l'article 2, alinéa 1er, 6°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la sécurité sociale.

§ 7. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions et les modalités auxquelles répond le système d'enregistrement du temps visé au § 3, 1°, et notamment :

1° les caractéristiques du système d'enregistrement du temps;

2° les modalités relatives à la tenue à jour du système d'enregistrement du temps;

3° les renseignements relatifs aux données à reprendre que le système d'enregistrement du temps doit comprendre;

4° les modalités de l'envoi des données, en particulier le moment précis de l'envoi et la fréquence;

5° les différents moyens d'enregistrement et leurs spécifications techniques qui sont autorisés pour s'enregistrer;

6° les données qui ne doivent pas être enregistrées si elles sont déjà disponibles ailleurs de manière électronique pour l'autorité et qu'elles peuvent être utilisées dans le cadre de la présente disposition.

§ 8. Les données sont envoyées à une base de données dont l'Office national de Sécurité sociale et le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale sont les responsables conjoints du traitement visé aux articles 4, 7) et 26 du règlement général sur la protection des données.

§ 9. L'enregistrement du temps visé au paragraphe 1er a pour finalité de lutter contre le recours au travail non déclaré et de la fraude sociale et d'améliorer les conditions de travail et la sécurité routière des livreurs de colis.

[...]

§ 15. Le donneur d'ordres met le système d'enregistrement du temps à la disposition des sous-traitants auxquels il fait appel, sauf s'il est convenu de commun accord que le prestataire de services postaux et ses sous-traitants éventuels appliquent une autre méthode d'enregistrement visée au paragraphe 3, alinéa 1er, 2°.

§ 16. Tout sous-traitant auquel un donneur d'ordre visé au paragraphe 15 fait appel est tenu d'utiliser le système d'enregistrement du temps mis à sa disposition par le prestataire de services postaux et de le mettre à la disposition des sous-traitants auxquels il fait appel ou d'appliquer la méthode d'enregistrement visée au paragraphe 3, alinéa 1er, 2°.

[...]

§ 19. Tout donneur d'ordres et tout sous-traitant veille à ce que les données visées au § 5 qui se rapportent à son entreprise soient effectivement et correctement enregistrées et transmises vers la base de données visée au § 4 alinéa 1er, 1°.

Tout donneur d'ordres et tout sous-traitant qui fait appel à un sous-traitant prend des mesures afin que son cocontractant enregistre toutes les données effectivement et correctement et qu'il les transmette vers la base de données visée au § 4 alinéa 1er, 1°.

Tout donneur d'ordre et tout sous-traitant veillent à ce que chaque livreur de colis qui effectue des services de distribution de colis en Belgique pour leur compte, enregistre le début et la fin de ses temps de distribution de colis, depuis le lieu où les services de distribution de colis sont fournis, au moment où ses temps de distribution des colis débutent et se terminent.

Le Roi peut, préciser les mesures visées au présent paragraphe.

[...]

§ 22. Le présent article n'est pas d'application lorsque les services de distribution de colis en Belgique sont effectués avec un véhicule soumis à l'utilisation obligatoire d'un tachygraphe et au respect des heures de conduite et de repos, conformément au règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil ».

L'article 8 est entré en vigueur le 1er avril 2025 (article 22, § 4, de la loi du 17 décembre 2023).

B.10.1. Les articles 7 et 8 de la loi du 17 décembre 2023 prévoient dès lors une obligation pour tout donneur d'ordre et tout sous-traitant qui fournit des services de distribution de colis en Belgique d'introduire et d'utiliser un système d'enregistrement du « temps de distribution de colis » de tous les livreurs qui livrent des colis pour leur compte en Belgique. À cet effet, ils doivent quotidiennement introduire une série de données dans le système d'enregistrement du temps. Le « temps de distribution de colis » est défini comme étant « les périodes entre le début et la fin d'activité de distribution de colis en Belgique, à partir du moment où le transport commence depuis le lieu où les services de distribution de colis débutent, jusqu'au moment où le transport s'arrête au lieu où les services de distribution de colis se terminent » (article 2, 32°, de la loi du 26 janvier 2018, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 17 décembre 2023).

B.10.2. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023, il a été précisé que « l'article 7 contient une disposition transitoire » et que « l'article 8 [contient] la disposition définitive qui sera d'application après que la base de données informatiques gérée par l'autorité compétent[e] ait été développée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, p. 42). Les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023 précisent ensuite :

« L'introduction de l'obligation d'un ' système d'enregistrement du temps ' se fait en deux phases. Dans un premier temps, l'enregistrement se fait via un formulaire électronique mis à disposition par l'ONSS. Le donneur d'ordre et le sous-traitant peuvent utiliser leur propre système d'enregistrement du temps si celui-ci offre des garanties équivalentes. Sur proposition de l'organe paritaire, un (modèle d') enregistrement papier du temps de distribution des colis peut être fixé par AR. Ensuite, dans une seconde phase, lorsqu'elle aura été développée, l'enregistrement se fait au sein d'une base de données informatique gérée par l'Office national de Sécurité sociale et le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

Durant la période transitoire, l'objectif est de permettre aux différents acteurs de remplir leurs obligations avec des moyens simples. De même, pour les livreurs, un simple formulaire disponible sur smartphone sera mis à disposition par les autorités. Les prestataires qui auraient déjà recours à d'autres systèmes comme les *track-and trace* pourront s'en servir à des fins d'enregistrement.

[...]

En réponse à la remarque faite par le Conseil d'État au point 4 de son avis (sous l'intitulé Articles 5 et 6) relatif à la minimisation des données, la disposition transitoire (devenue l'article 7 de l'avant-projet) a été allégée de sorte que durant cette période seules les informations sont demandées relatives à l'identification du livreur de colis, à son statut de salarié ou d'indépendant, au numéro d'entreprise de l'employeur s'il s'agit d'un salarié ou du donneur d'ordre de l'indépendant et à la localisation des lieux de départs et d'arrivées des services prestés ainsi que de l'heure de début et de fin de distribution.

Ces données sont les données minimales permettant d'identifier le livreur de colis et celui pour qui il travaille, ainsi que de savoir où et à quelle heure a commencé la livraison de colis et où et à quelle heure elle s'est terminée. Soit les données minimales nécessaires permettant de s'assurer que la majorité des obligations imposées par la loi ont été correctement effectuées. Les données relatives au moyen de transport et à la plaque n'ont pas été retenues dès lors qu'en l'absence de plateforme elles ne pourront être croisées. Ceci aura un impact temporaire sur la vérification de l'octroi de la compensation minimale.

Les données exigées dans le cadre de la disposition définitive (article 8 de l'avant-projet) sont plus complètes dès lors que la plateforme aura été mise en place et que les différentes banques de données auront été développées. Certaines des informations énumérées à l'article 8 pourront être récupérées auprès de sources authentiques en vertu du principe '*Only Once*'. L'ensemble de celles-ci permettront de s'assurer du fait que l'ensemble des différentes obligations découlant de la loi sont correctement remplies et participeront au pré-remplissage du rapportage semestriel » (*ibid.*, pp. 13, 14 et 43).

B.10.3. Comme le formulent expressément l'article 5/3, § 2, et l'article 5/4, § 9, de la loi du 26 janvier 2018, l'enregistrement obligatoire du temps a pour finalité de lutter contre le recours au travail non déclaré et la fraude sociale, et d'améliorer les conditions de travail et la sécurité routière des livreurs de colis. Les travaux préparatoires mentionnent :

« Ce[s] disposition[s] vise[nt] à lutter contre les heures de travail excessives actuellement imposées à de nombreux livreurs de colis en étant peu ou pas déclarées (tel que l'a objectivé le SIRS dans sa fiche phénomène [*sic*] évoquée ci-avant). Ce faisant, il [est instauré] une obligation d'enregistrement du temps de distribution des colis de chaque livreur de colis (salariés et indépendants) » (*ibid.*, p. 42).

Et :

« L'objectif étant que chaque ' livreur de colis ', à savoir le dernier maillon de la chaîne du ' last mile ' puisse prester dans des conditions de travail optimales tout en bénéficiant de la couverture sociale à laquelle il a droit.

Dans cette optique, une des majeures avancées du projet concerne l'obligation d'enregistrer les temps de distribution des colis des livreurs de colis (quel que soit leur statut). À cet égard, il doit être souligné que le SIRS a constaté que les infractions les plus fréquemment constatées dans le secteur de la distribution de colis sont des méconnaissances des dispositions relatives au travail à temps partiel, de sorte que la possibilité de vérifier le temps de distribution des colis des livreurs de colis est essentielle. En effet, via ce contrôle, le risque qu'un livreur de colis soit déclaré à temps partiel tout en étant tenu de prester plus d'heures peu ou pas rémunérées et en tout état de cause n'offrant pas de couverture sociale (car pas déclarées) sera drastiquement diminué » (*ibid.*, p. 37).

B.10.4. L'article 180/1, alinéa 1er, du Code pénal social, tel qu'il a été inséré par l'article 21 de la loi du 17 décembre 2023, punit d'une sanction de niveau 2 le prestataire de services postaux, son préposé ou son mandataire qui n'a pas respecté les obligations relatives à l'enregistrement du temps de distribution de colis visées aux articles 5/3 et 5/4 de cette même loi. Cette sanction consiste soit en une amende pénale de 50 à 500 euros, soit en une amende administrative de 25 à 250 euros (article 101, alinéa 3, du Code pénal social). L'amende est multipliée par le nombre de livreurs de colis pour lesquels le temps de distribution de colis n'a pas été enregistré (article 180/1, alinéa 2, du Code pénal social, tel qu'il a été inséré par l'article 21 de la loi du 17 décembre 2023).

B.11. Comme il est dit en B.2.3, la loi du 17 décembre 2023 est applicable aux prestataires de services de distribution de colis qui sont établis dans un autre État membre.

L'obligation d'enregistrement du temps de distribution de colis, instaurée par les articles 7 et 8 de la loi du 17 décembre 2023, peut rendre moins attrayant pour un prestataire de services de distribution de colis d'un autre État membre de s'établir en Belgique ou d'y fournir de tels services, de sorte que cette obligation constitue une restriction de la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du TFUE et de la libre prestation des services garantie par l'article 56 du TFUE. L'obligation précitée peut également être considérée comme une « exigence supplémentaire en matière d'information » au sens des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644.

B.12.1. Les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le TFUE peuvent néanmoins être admises dès lors qu'elles répondent à des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (CJUE, grande chambre, 13 novembre 2018, C-33/17, *Čepelnik d.o.o.*, ECLI:EU:C:2018:896, point 42). Ainsi qu'il ressort du B.8.4, les articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644 autorisent des exigences supplémentaires en matière d'information, à condition qu'elles soient nécessaires et proportionnées.

B.12.2. Comme il est dit en B.1.2, la loi du 17 décembre 2023 vise à améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux en Belgique, à lutter contre la fraude sociale et fiscale et à garantir une concurrence loyale. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.10.3 que le législateur a considéré l'obligation d'enregistrement du temps de distribution de colis comme l'une des principales mesures pour atteindre ces objectifs.

La protection sociale des travailleurs, ainsi que la lutte contre la fraude et la prévention des abus sont des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier une restriction de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (CJUE, 19 décembre 2012, C-577/10, *Commission européenne c. Royaume de Belgique*, ECLI:EU:C:2012:814, point 45; 3 décembre 2014, C-315/13, *De Clercq e.a.*, ECLI:EU:C:2014:2408, point 65; grande chambre, 13 novembre 2018, C-33/17, précité, point 44).

B.12.3. L'obligation, instaurée par les articles 7 et 8 de la loi du 17 décembre 2023, d'enregistrement du temps de distribution de colis est adéquate pour atteindre les objectifs mentionnés en B.12.2. Les dispositions attaquées permettent au livreur de colis et à l'autorité, d'une manière objective, fiable et accessible, de contrôler si les restrictions du temps de distribution de colis fixées à l'article 5/5 de la loi du 26 janvier 2018 sont respectées (comp. CJUE, grande chambre, 14 mai 2019, C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)*, ECLI:EU:C:2019:402, points 56 et 57).

B.12.4. Eu égard à ce qui est dit en B.10.3 et compte tenu du pouvoir d'appréciation étendu dont il dispose, le législateur a pu raisonnablement estimer que l'instauration d'une obligation d'enregistrement du temps de distribution de colis était nécessaire pour résoudre les problèmes

relatifs aux mauvaises conditions de travail et à la fraude sociale et fiscale qu'il avait constatés. Le fait que d'autres États membres de l'Union européenne appliquent des règles moins strictes (CJCE, 1er février 2001, C-108/96, *Dennis Mac Quen e.a.*, ECLI:EU:C:2001:67, points 33-34; 19 juin 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en Andibel VZW*, ECLI:EU:C:2008:353, point 31) ou que, dans d'autres secteurs, des mesures moins extrêmes aient été prises ne signifie pas en soi que l'interdiction de principe ne soit pas nécessaire et qu'elle soit dès lors incompatible avec le droit de l'Union européenne.

La Cour de justice de l'Union européenne a par ailleurs relevé la nécessité pour les États membres d'obliger les employeurs à disposer d'un système objectif, fiable et accessible permettant d'enregistrer le temps de travail de chaque travailleur (CJUE, grande chambre, 14 mai 2019, C-55/18, précité; 19 décembre 2024, C-531/23, *HJ*, ECLI:EU:C:2024:1050).

Eu égard à ce qui précède, le législateur a pu aussi raisonnablement estimer que les dispositions attaquées devaient s'appliquer à tout prestataire d'un service de distribution de colis et qu'il n'était par conséquent pas indiqué d'en subordonner l'application au chiffre d'affaires ou au volume du prestataire du service de distribution de colis.

B.12.5.1. La Cour doit encore examiner si les dispositions attaquées produisent des effets disproportionnés aux objectifs poursuivis. Les parties requérantes se réfèrent à cet égard aux charges administratives et financières que l'obligation d'enregistrement entraînera pour elles.

B.12.5.2. Il ressort du texte des dispositions attaquées, telles qu'elles ont été reproduites en B.9.1 et en B.9.2, que les données que le donneur d'ordre et le sous-traitant doivent enregistrer sont limitées à celles qui sont nécessaires pour contrôler si les heures de travail des livreurs de colis sont respectées. Comme il est dit en B.10.2, le législateur a choisi d'introduire l'obligation d'enregistrement en plusieurs phases, la première étant, en vertu d'une disposition transitoire, celle d'une introduction de données limitée au strict minimum et une deuxième pouvant, en vertu de la disposition définitive, être plus étendue, étant donné que la banque de données qui sera gérée par l'Office national de sécurité sociale (ONSS) et le Service public

fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, comme visé à l'article 5/4, § 4, 1^o, de la loi du 26 janvier 2018, et qui collectera certaines données aura alors été développée.

Au cours de la phase transitoire, les donneurs d'ordre et les sous-traitants peuvent en outre choisir d'enregistrer les données en utilisant une application sécurisée mise à disposition par l'Office national de sécurité sociale, de sorte que la loi du 17 décembre 2023 ne les confronte pas immédiatement à d'énormes investissements afin de disposer d'un système d'enregistrement propre. À partir de l'entrée en vigueur de la disposition définitive, en principe le 1er avril 2025, les sous-traitants doivent cependant disposer d'un système d'enregistrement propre, mais, comme il est dit plus haut, ils peuvent donc, pour collecter les données qui doivent être enregistrées, faire appel à la banque de données gérée par l'ONSS et par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

Les membres des parties requérantes, qui sont des entreprises professionnelles du secteur des services de livraison de colis, doivent en outre être conscients du fait que, eu égard en particulier aux situations intolérables, le législateur pouvait réglementer le secteur et que cette réglementation pouvait avoir une incidence sur leurs activités. Par ailleurs, dans son avis du 13 septembre 2023 concernant les aspects économiques du projet de la loi du 17 décembre 2023, l'IBPT a relevé que « la distribution de colis a déjà lieu de manière extrêmement automatisée à l'heure actuelle » et qu'« un système informatique [...] est généralement déjà présent chez les opérateurs », de sorte que l'IBPT « n'observe aucun effet significatif de l'ajout des coûts IT estimés annuellement [...] sur la marge ». Dans ce même avis, l'IBPT relève par ailleurs que ce sont généralement les donneurs d'ordre qui disposent déjà d'un système informatique ou qui développeront le système d'enregistrement, et que les sous-traitants, généralement de petites entreprises, pourront faire usage de ce système, de sorte que les frais de la mesure attaquée « seront souvent supportés par les opérateurs au lieu des sous-traitants ». Selon l'IBPT, rien ne s'oppose par ailleurs à ce que ces opérateurs puissent ensuite envisager de demander aux sous-traitants de payer une compensation pour l'utilisation de leurs systèmes.

Pour le surplus, il découle de la jurisprudence de la Cour de justice que la protection efficace de la sécurité et de la santé des travailleurs ne peut être subordonnée à des

considérations purement économiques (CJUE, grande chambre, 14 mai 2019, C-55/18, précité, point 66; 9 septembre 2003, C-151/02, *Jaeger*, ECLI:EU:C:2003:437, points 66 et 67; 26 juin 2001, C-173/99, *BECTU*, ECLI:EU:C:2001:356, point 59).

B.12.5.3. Comme il est dit en B.9.1 et en B.9.2, les dispositions attaquées prévoient par ailleurs une dispense de l'obligation de l'enregistrement pour les livreurs de colis qui font usage de véhicules soumis à l'utilisation obligatoire du tachygraphe et qui respectent les temps de conduite et de repos, conformément au règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 « relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil » (ci-après : le règlement (CE) n° 561/2006) (article 5/3, § 1er, alinéa 2, et article 5/4, § 22, de la loi du 26 janvier 2018). Cette exception vise le cas où des véhicules qui sont utilisés dans le cadre d'activités de transport de marchandises par des véhicules - soit le transport de biens pour lesquels la masse maximale autorisée des véhicules, y compris des véhicules à remorque ou à semi-remorque, dépasse 3,5 tonnes (article 2, 1°, du règlement (CE) n° 561/2006) – sont également utilisés occasionnellement pour fournir des services de livraison de colis (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, p. 14).

Dans les travaux préparatoires, cette exception est justifiée par le fait que le tachygraphe a une fonction analogue à celle du système d'enregistrement du temps réglé par les dispositions attaquées et qu'il va même plus loin, en ce qu'il enregistre « non seulement des temps de conduite, mais aussi des pauses et des périodes de repos obligatoires » du fait que « les exigences auxquelles le tachygraphe doit répondre sont strictement encadrées par le règlement européen d'exécution 2016/799 », et que « tant le tachygraphe que les temps de conduite et de repos sont déjà largement contrôlés par différents services de contrôle (dont le SPF Mobilité et Transports, Police, Douanes, ...) » (*ibid.*).

Cette dispense constitue dès lors un tempérament important de l'obligation d'enregistrement du temps. Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes, la circonstance que la dispense s'applique uniquement aux véhicules qui sont soumis à l'utilisation « obligatoire » du tachygraphe, et qu'elle ne s'applique donc pas en cas d'utilisation « volontaire », n'aboutit pas à une autre conclusion.

B.12.5.4. Eu égard à ce qui précède, les dispositions attaquées ne produisent pas des effets disproportionnés aux objectifs poursuivis.

B.13.1. En ordre subsidiaire, les parties requérantes demandent à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

B.13.2. Lorsqu'une question d'interprétation du droit de l'Union européenne est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours en vertu du droit national, cette juridiction est tenue de poser la question à la Cour de justice, conformément à l'article 267, troisième alinéa, du TFUE.

Ce renvoi n'est toutefois pas nécessaire lorsque cette juridiction a constaté que la question soulevée n'est pas pertinente, que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (CJCE, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, point 21; CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, point 33). À la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ces motifs doivent ressortir à suffisance de la motivation de l'arrêt par lequel la juridiction refuse de poser la question préjudicielle (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 51).

L'exception du défaut de pertinence a pour effet que la juridiction nationale n'est pas tenue de poser une question lorsque « la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige » (CJUE, 15 mars 2017, *Aquino*, C-3/16, ECLI:EU:C:2017:209, point 43; grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 34).

L'exception selon laquelle l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec évidence implique que la juridiction nationale doit être convaincue que la même évidence s'imposerait également aux autres juridictions de dernier ressort des autres États membres et à la Cour de justice. Elle doit à cet égard tenir compte des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente l'interprétation de ce dernier et du risque de

divergences de jurisprudence au sein de l'Union. Elle doit également tenir compte des différences entre les versions linguistiques de la disposition concernée dont elle a connaissance, notamment lorsque ces divergences sont exposées par les parties et sont avérées. Enfin, elle doit également avoir égard à la terminologie propre à l'Union et aux notions autonomes dans le droit de l'Union, ainsi qu'au contexte de la disposition applicable à la lumière de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union, de ses finalités et de l'état de son évolution à la date à laquelle l'application de la disposition en cause doit être faite (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, points 40-46).

Pour le surplus, une juridiction nationale statuant en dernier ressort peut s'abstenir de soumettre une question préjudicielle à la Cour de justice « pour des motifs d'irrecevabilité propres à la procédure devant cette juridiction, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité » (CJCE, 14 décembre 1995, C-430/93 et C-431/93, *van Schijndel et van Veen*, ECLI:EU:C:1995:441, point 17; CJUE, 15 mars 2017, C-3/16, précité, point 56; grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 61).

B.13.3. Eu égard à ce qui est dit en B.12.1 à B.12.5.4, l'interprétation des dispositions du droit de l'Union ne laisse place à aucun doute raisonnable, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'accueillir la demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

B.14. Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne les obligations de notification et de rapportage (quatrième branche du premier moyen)

B.15. Les parties requérantes invoquent la violation, par les articles 11 et 12 de la loi du 17 décembre 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE, avec les articles 9, paragraphe 1, et 10 de la directive 2006/123/CE, avec l'article 9, paragraphes 1 et 3, de la directive 97/67/CE et avec les articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644.

B.16.1. Les articles 4, 6), 9, paragraphes 1 et 3, et 10 de la directive 2006/123/CE disposent :

« Article 4

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

6) ‘ régime d’autorisation ’, toute procédure qui a pour effet d’obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d’une autorité compétente en vue d’obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l’accès à une activité de service ou à son exercice;

[...] ».

« Article 9

Régimes d’autorisation

1. Les États membres ne peuvent subordonner l’accès à une activité de service et son exercice à un régime d’autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

a) le régime d’autorisation n’est pas discriminatoire à l’égard du prestataire visé;

b) la nécessité d’un régime d’autorisation est justifiée par une raison impérieuse d’intérêt général;

c) l’objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu’un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.

[...]

3. La présente section ne s’applique pas aux aspects des régimes d’autorisation qui sont régis directement ou indirectement par d’autres instruments communautaires.

Article 10

Conditions d’octroi de l’autorisation

1. Les régimes d’autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l’exercice du pouvoir d’appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire.

2. Les critères visés au paragraphe 1 sont :

a) non discriminatoires;

b) justifiés par une raison impérieuse d’intérêt général;

- c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général;
- d) clairs et non ambigus;
- e) objectifs;
- f) rendus publics à l'avance;
- g) transparents et accessibles.

[...] ».

B.16.2. L'article 9 de la directive 97/67/CE dispose :

« Conditions régissant la prestation des services postaux et l'accès au réseau

1. Pour ce qui est des services qui ne relèvent pas du service universel, les États membres peuvent introduire des autorisations générales dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles.

2. Pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les États membres peuvent introduire des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et la prestation du service universel.

L'octroi d'autorisations peut :

- être subordonné à des obligations de service universel,
- si cela est nécessaire et justifié, être assorti d'exigences concernant la qualité, la disponibilité et la réalisation des services correspondants,
- le cas échéant, être subordonné à l'obligation de contribuer financièrement aux mécanismes de partage des coûts visés à l'article 7, si la prestation du service universel entraîne un coût net et constitue une charge financière inéquitable pour le ou les prestataires du service universel désignés conformément à l'article 4,
- le cas échéant, être subordonné à l'obligation de contribuer financièrement aux coûts de fonctionnement de l'autorité réglementaire nationale visée à l'article 22,
- le cas échéant, être subordonné à l'obligation de respecter les conditions de travail prévues par la législation nationale ou imposer le respect de ces conditions.

Les obligations et exigences visées au premier tiret ainsi qu'à l'article 3 ne peuvent être imposées qu'aux prestataires du service universel désignés.

Sauf dans le cas des entreprises qui ont été désignées prestataires du service universel conformément à l'article 4, les autorisations ne peuvent :

- être limitées en nombre.
- pour les mêmes éléments du service universel ou parties du territoire national, imposer des obligations de service universel et, dans le même temps, l'obligation de contribuer financièrement à un mécanisme de partage des coûts,
- reprendre les conditions applicables aux entreprises en vertu d'une autre législation nationale non propre au secteur,
- imposer des conditions techniques ou opérationnelles autres que celles nécessaires pour remplir les obligations prévues par la présente directive.

3. Les procédures, obligations et exigences visées aux paragraphes 1 et 2 sont transparentes, accessibles, non discriminatoires, proportionnées, précises et univoques; elles sont publiées préalablement et se fondent sur des critères objectifs. Les États membres veillent à ce que les raisons pour lesquelles une autorisation est refusée ou retirée entièrement ou partiellement soient communiquées au demandeur et établissent une procédure de recours ».

B.17.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les services postaux, en tant que « services d'intérêt économique général », sont exclus du champ d'application de la directive 2006/123/CE.

B.17.2. L'exception invoquée par le Conseil des ministres n'est pas pertinente, dès lors que, indépendamment du fait que les services postaux doivent ou non être considérés comme des services d'intérêt économique général, l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2006/123/CE, reproduit en B.16.1, dispose que « la présente section », à savoir la section 1 (« Autorisations ») du chapitre III (« Liberté d'établissement des prestataires »), qui contient les articles 9 et 10, « ne s'applique pas aux aspects des régimes d'autorisation qui sont régis directement ou indirectement par d'autres instruments communautaires ». Étant donné que l'article 9, paragraphe 1, de la directive 97/67/CE, ainsi qu'il ressort du B.16.2, permet expressément aux États membres de prévoir des autorisations générales pour les services qui ne relèvent pas du champ d'application du service universel, dont relèvent les services relatifs à la distribution de colis postaux, et prévoit donc expressément un régime d'autorisations et que le paragraphe 3 de cette disposition énumère les conditions auxquelles ce régime d'autorisation doit satisfaire, les articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE ne doivent pas être pris en considération. La Cour examine dès lors uniquement la compatibilité des articles 11 et 12 de la loi du 17 décembre 2023 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec

les articles 49 et 56 du TFUE, avec l'article 9, paragraphes 1 et 3, de la directive 97/67/CE et avec les articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644. Par conséquent, faute de pertinence, il n'y a pas lieu d'accéder à la demande formulée par les parties requérantes de poser une question préjudicielle à la Cour de justice concernant l'applicabilité de la directive 2006/123/CE.

B.18.1. L'article 10 de la loi du 17 décembre 2023 insère dans la loi du 26 janvier 2018 un chapitre 2 (« Licences, obligations de notification et de rapportage »). L'article 11 de la loi du 17 décembre 2023 insère dans ce chapitre un article 6/1, qui dispose :

« § 1er. La prestation d'un service de distribution de colis en Belgique ne peut être entamée qu'après une notification des éléments suivants à l'Institut, conformément aux modalités fixées par ce dernier :

- 1° le nom et le numéro d'entreprise du prestataire de services postaux;
- 2° une personne de contact et ses coordonnées;
- 3° une estimation de la date de lancement de l'activité.

§ 2. Les prestataires de services postaux qui doivent être inscrits à la Banque-carrefour des entreprises en application de l'article III.16, § 1er, 6°, du Code de droit économique communiquent les données visées à l'article III.18 du Code de droit économique à l'Institut.

§ 3. Sont joints à la notification visée au paragraphe 1er les documents suivants :

1° si le prestataire de services postaux est titulaire d'une licence nationale ou communautaire de transport routier de marchandises en cours de validité conformément au règlement n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil une copie de cette licence;

2° la preuve du paiement de la redevance requise pour la notification.

§ 4. L'Institut vérifie si la notification visée au paragraphe 1er a été réalisée conformément aux prescriptions des §§ 1, 2 et 3. Si ce n'est pas le cas, l'Institut demande sans délai à l'entreprise [qui] a fait la notification de compléter les informations manquantes.

Dans la semaine qui suit la réception de la notification complète, l'Institut délivre au prestataire de services postaux une déclaration uniformisée confirmant qu'il a effectué cette notification.

Cette déclaration uniformisée ne porte pas préjudice à la compétence de l'Institut de considérer que le prestataire de services postaux concerné a effectué une notification sans y être tenu.

§ 5. Tout prestataire de services postaux soumis à l'obligation de notification visée au paragraphe 1er informe l'Institut de :

1° toute modification des éléments mentionnés aux paragraphes 1 et 2;

2° la cessation programmée de ses activités relatives à la fourniture de services postaux liés à la distribution de colis.

La communication visée à l'alinéa 1er, 1°, est effectuée sans délai et en tout cas dans un délai de 14 jours à compter du jour où la modification a eu lieu. La communication visée à l'alinéa 1er, 2°, est effectuée au plus tard le jour de l'arrêt effectif des activités concernées.

§ 6. Selon les modalités qu'il détermine, l'Institut publie sur son site internet et gère une liste des prestataires de services postaux qui ont effectué une notification conformément au paragraphe 1er.

L'Institut retire de cette liste les prestataires de services postaux qui ont cessé leurs activités.

L'Institut mentionne dans cette liste l'existence d'une décision administrative ou judiciaire définitive visées à l'article 3, § 2, alinéa 5, dont il a connaissance. Cette mention est retirée après une période de cinq ans à compter de la date de la décision administrative ou judiciaire définitive.

Lorsque, en application de l'article 21, § 7, 2°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, l'Institut impose une suspension totale ou partielle des activités du prestataire de services postaux, il en est fait immédiatement mention dans la liste, avec indication de la date de début de la suspension et de sa durée.

Lors de toute modification de la liste, l'Institut en informe individuellement les prestataires notifiés.

§ 7. Les données à caractère personnel communiquées à l'Institut sur la base du présent article lui sont transmises à des fins de contact. Ces données ne sont plus conservées dès que la personne concernée n'exerce plus de mission de contact ».

B.18.2. L'article 12 de la loi du 17 décembre 2023 insère dans le même chapitre un article 6/2, qui dispose :

« 1er. Sans préjudice de la possibilité pour l'Institut, dans le cadre de ses missions, de demander à tout moment toute information utile à toute personne concernée, conformément à l'article 14, § 2, 2°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des

postes et télécommunications belges, les prestataires de services postaux qui fournissent ou font appel à des services de distribution de colis communiquent à l'Institut les données suivantes tous les semestres, pour autant que ces informations n'aient pas déjà été fournies à l'Institut en vertu d'autres dispositions :

1° le nom, l'adresse et les coordonnées des sous-traitants directs auxquels ils font appel pour la distribution de colis en Belgique;

2° s'ils sont eux-mêmes des sous-traitants, le nom, l'adresse et les coordonnées des donneurs d'ordres pour le compte desquels ils fournissent des services de distribution de colis en Belgique;

3° le nom et les coordonnées du coordinateur visé à l'article 5/2 et, le cas échéant, le nom et les 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;

4° le nombre de colis distribué par chacun de ses sous-traitants directs au cours du dernier semestre ainsi que les compensations versées à chaque sous-traitant en contrepartie des services de distribution de colis prestés pour eux au cours du dernier semestre. S'ils travaillent eux-mêmes en sous-traitance, le nombre de colis et les montants facturés à chaque donneur d'ordres opérant en qualité de prestataire de services postaux;

5° la localisation des centres de distribution;

6° une brève description des services dont la fourniture est prévue.

§ 2. Les informations ci-dessus devront être transmises à l'Institut au plus tard le dernier jour du mois suivant le semestre échu. L'Institut fixe les modalités de communications de ces informations.

§ 3. Les données à caractère personnel communiquées à l'Institut sur la base du présent article lui sont transmises à des fins de contact. Ces données ne sont plus conservées dès que la personne concernée n'exerce plus de mission de contact ».

L'article 11 de la loi du 17 décembre 2023 impose dès lors aux prestataires de services postaux de procéder à une notification auprès de l'IBPT avant de pouvoir offrir des services de distribution de colis. L'article 12 de la loi du 17 décembre 2023 dispose que les prestataires de services postaux qui offrent ou utilisent des services de livraison de colis doivent, par semestre, communiquer une série de données à l'IBPT.

B.19. Les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023 précisent que l'obligation de notification instaurée par l'article 11 « permet en particulier à l'IBPT de constituer un cadastre permettant de mieux connaître la structure du marché et d'assurer un meilleur suivi des éventuelles infractions aux nouvelles obligations imposées par la loi postale révisée » (*Doc.*

parl., Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, p. 32). Quant à la portée de l'obligation de notification, les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023 indiquent que « l'IBPT ne dispose d'aucune marge d'appréciation subjective et ne 'statue' pas sur la notification, qui ne constitue pas une demande d'agrément ou de licence, mais doit plutôt être assimilé à une déclaration préalable qui donne automatiquement droit accès à l'activité de distribution des colis dès que le dossier est soumis de manière complète » (*ibid.*). L'obligation de rapportage semestriel instaurée par l'article 12 est dictée, selon les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023, par « une transparence accrue dans la chaîne de sous-traitance, de sorte que les autorités publiques sachent qui travaille avec quel sous-traitant, combien de colis chaque sous-traitant prend en charge et le montant de la compensation qui en résulte. La localisation des dépôts devra également être communiquée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/003, p. 4).

B.20.1. L'offre d'un service de distribution de colis en Belgique ne peut être entamée qu'après une notification à l'IBPT contenant certaines données qui doit être accompagnée d'un certain nombre de documents (article 6/1, §§ 1er à 3, de la loi du 26 janvier 2018). En vertu de l'article 6/1, § 4, alinéa 1er, de la loi du 26 janvier 2018, l'IBPT vérifie ensuite si la notification a été réalisée conformément aux prescriptions des paragraphes 1er, 2 et 3. Dans la semaine qui suit la réception de la notification complète, l'IBPT délivre au prestataire de services postaux une déclaration uniformisée confirmant qu'il a effectué cette notification (article 6/1, § 4, alinéa 2). Eu égard également à ces éléments, la notification visée à l'article 6/1 de la loi du 26 janvier 2018 doit être considérée comme une habilitation générale au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 97/67/CE et comme une « exigence supplémentaire en matière d'information » au sens des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644. La circonstance que l'IBPT n'a pas de pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la notification et peut uniquement vérifier si la notification contient les données requises et est accompagnée des documents requis, n'aboutit pas à une autre conclusion.

B.20.2. L'obligation de rapportage semestriel visée à l'article 6/2 de la loi du 26 janvier 2018 constitue une « exigence supplémentaire en matière d'information » au sens des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644.

B.20.3. Les obligations de notification et d'information visées aux articles 6/1 et 6/2 de la loi du 26 janvier 2018 peuvent également rendre moins attrayant pour un prestataire de services

de distribution de colis d'un autre État membre de s'établir en Belgique ou de fournir de tels services, de sorte que ces obligations constituent une restriction de la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du TFUE et à la libre prestation des services garantie par l'article 56 du TFUE.

B.21. La Cour doit dès lors examiner si les mesures attaquées poursuivent un but légitime et sont adéquates, nécessaires et proportionnées à cet objectif. En ce qui concerne spécifiquement l'obligation de notification visée à l'article 6/1 de la loi du 26 janvier 2018, la Cour doit examiner si cette obligation répond à un des motifs d'intérêt général contenus dans l'article 9, paragraphe 2, de la directive 97/67/CE et si elle est transparente, accessible, non discriminatoire, proportionnée, précise, univoque, publiée préalablement et fondée sur des critères objectifs, comme l'impose l'article 9, paragraphe 3, de cette directive.

B.22. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.19, les mesures attaquées visent à augmenter la transparence dans le secteur de la livraison de colis et à contribuer à un meilleur contrôle du respect des nouvelles obligations que la loi du 17 décembre 2023 impose aux prestataires de services de distribution de colis. Par conséquent, les mesures attaquées poursuivent les objectifs légitimes qui sont mentionnés en B.12.2. En ce qui concerne spécifiquement l'obligation de notification visée à l'article 6/1 de la loi du 26 janvier 2018, l'article 9, paragraphe 2, de la directive 97/67/CE permet expressément aux États membres de subordonner l'offre de services postaux à une autorisation générale afin de contribuer à un meilleur respect des conditions de travail prévues par la législation nationale. L'article 2, 19°, de la directive 97/67/CE, et l'article 2, 17°, de la loi du 26 janvier 2018, qui transpose cette disposition, se réfèrent donc aussi, pour la définition de la notion d'« exigences essentielles » mentionnée à l'article 9, paragraphe 1, de cette directive, expressément au « respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et/ou par les conventions collectives négociées entre partenaires sociaux au niveau national ».

B.23. Les mesures attaquées sont adéquates pour atteindre les objectifs mentionnés en B.22. Les données qui doivent être notifiées au préalable à l'IBPT et qui doivent lui être communiquées semestriellement permettent à celui-ci de constater de manière ciblée les

éventuelles irrégularités dans l'offre de services de distribution de colis et de réagir en conséquence. En obligeant spécifiquement les prestataires de services postaux qui offrent ou utilisent des services de livraison de colis à communiquer les données relatives aux sous-traitants auxquels ils font appel, le cas échéant, la mesure contenue dans l'article 6/2 de la loi du 26 janvier 2018 permet à ces instances de contrôle et à d'autres instances de contrôle de réagir spécifiquement face aux irrégularités qui, aux termes des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2, constituaient précisément la raison pour laquelle la loi du 17 décembre 2023 a été adoptée.

B.24. Les mesures attaquées peuvent également être considérées comme nécessaires à la réalisation des objectifs mentionnés en B.22. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023, il a été indiqué à cet égard que « malgré les contrôles des inspecteurs sociaux et de l'administration fiscale, [...] le contrôle du respect de la législation sociale et fiscale [est] difficile. Les contrôles sont d'autant plus difficiles, comme le confirme la fiche établie par le SIRS, que le secteur est très mobile et que la localisation des centres de distribution (dépôts) est rarement connue » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, pp. 9-10). À la lumière de ce qui précède, et eu égard aux données que les mesures attaquées confèrent aux instances de contrôle, le législateur a raisonnablement pu estimer que les objectifs mentionnés en B.22 ne pouvaient être atteints par une mesure moins restrictive (CJUE, grande chambre, 22 septembre 2020, C-724/18 et C-727/18, *Cali Apartments SCI et HX*, ECLI:EU:C:2020:743, points 74 et 75; grande chambre, 14 mai 2019, C-55/18, précité, point 57).

B.25. Les données que les prestataires de services postaux doivent notifier et rapporter à l'IBPT sont limitées aux données qui sont nécessaires à un contrôle efficace du respect des nouvelles obligations et qui, pour des entreprises professionnelles, ce que sont les membres des parties requérantes, sont usuelles et faciles à mettre à jour. Ces données rejoignent par ailleurs les données que les prestataires de services postaux doivent, en vertu des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2018/644, ainsi qu'il est indiqué en B.8.5, notifier et rapporter à l'instance compétente. Par ailleurs, l'article 6/2, § 1er, de la loi du 26 janvier 2018 dispose qu'il ne doit pas être satisfait à l'obligation de rapportage semestriel si le prestataire de services postaux qui

offre ou utilise des services de livraison de colis a déjà fourni à l'IBPT les données contenues dans cette disposition, en vertu d'autres dispositions.

En outre, il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.19 que l'IBPT n'a pas de pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la notification visée à l'article 6/1 de la loi du 26 janvier 2018, mais qu'il peut uniquement vérifier si la notification contient les données requises et est complétée par les documents requis.

Par conséquent, les dispositions attaquées ne produisent pas des effets disproportionnés aux objectifs poursuivis.

B.26. Eu égard à ce qui précède, l'interprétation des dispositions du droit de l'Union ne laisse place à aucun doute raisonnable, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'accéder à la demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

B.27. Le premier moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne la compensation minimale

B.28. L'article 14 de la loi du 17 décembre 2023 insère dans la loi du 26 janvier 2018 un article 10/1, qui contient une interdiction de principe pour les prestataires de services postaux d'offrir, de fournir ou de faire fournir en Belgique des services de distribution de colis contre une compensation inférieure à la « compensation minimale ». L'article 10/1 inséré dispose :

« § 1er. Il est interdit à tout prestataire de services postaux d'offrir, de fournir ou de faire fournir des services postaux consistant en la distribution de colis en Belgique contre une compensation inférieure à la ' compensation minimale ', fixée selon les modalités prévues à l'alinéa 2.

La compensation minimale doit inclure notamment :

1° le salaire horaire minimum indexé sans prime d'ancienneté applicable à la classe d'emploi R1 de la classification des salaires et des emplois du personnel de conduite, telle que déterminée par la convention collective sectorielle et applicable aux employeurs et aux salariés de la sous-commission paritaire 140.03 du transport routier et de la logistique pour compte de tiers, augmenté des charges patronales;

2° les frais de transport : en fonction du mode de transport utilisé :

- a) prestataire à bicyclette;
- b) prestataire en véhicule motorisé;

3° les autres coûts incluent entre autres :

- a) les coûts administratifs et fiscaux;
- b) les coûts en matière d'assurances.

Le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres complète cette liste par d'autres éléments et est habilité à fixer la méthodologie de calcul des éléments fixés par le présent article ou en vertu de celui-ci.

§ 2. Les infractions aux dispositions de cet article et ses arrêtés d'exécution sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au livre XV du Code de droit économique ».

La compatibilité avec le droit de l'Union européenne (première branche du premier moyen)

B.29. Les parties requérantes invoquent la violation, par l'article 14 de la loi du 17 décembre 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE, avec l'article 15, paragraphe 2, g), et paragraphe 3, de la directive 2006/123/CE et avec l'article 3 du règlement (UE) 2018/644.

B.30. L'article 15 de la directive 2006/123/CE dispose :

« Exigences à évaluer

1. Les États membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les États membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.

2. Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes :

[...]

g) les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire;

[...]

3. Les États membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes :

a) non-discrimination : les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, de l'emplacement de leur siège statutaire;

b) nécessité : les exigences sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général;

c) proportionnalité : les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat.

4. Les paragraphes 1, 2 et 3 ne s'appliquent à la législation dans le domaine des services d'intérêt économique général que dans la mesure où l'application de ces paragraphes ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été confiée.

[...] ».

B.31. Les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023 exposent l'instauration de la compensation minimale en ces termes :

« L'article 43, § 4, de la loi du 15 juillet 2013 relative au transport de marchandises par route a servi de source d'inspiration pour cet article. Il prévoit en effet que ' Le transporteur, le donneur d'ordre, le commissionnaire de transport ou le commissionnaire-expéditeur sont punis des peines fixées à l'article 41, § 3, s'ils ont offert, exécuté ou fait exécuter un transport moyennant un prix abusivement bas.

Par ' prix abusivement bas ', il faut entendre un prix insuffisant pour couvrir à la fois :

- les postes inéluctables du prix de revient du véhicule, notamment l'amortissement ou le loyer, les pneus, le carburant et l'entretien;

- les coûts découlant des obligations légales ou réglementaires, notamment en matières sociale, fiscale, d'assurances et de sécurité;

- les coûts découlant de l'administration et de la direction de l'entreprise. '

Le nouvel article l'adapte aux spécificités du secteur de la distribution de colis.

En effet, l'article 10/1 prévoit que la ' compensation minimale ' sera basée sur les barèmes applicables dans la sous-commission paritaire 140.03, multiplié par un coefficient qui reflète d'autres coûts et les obligations légales ou réglementaires. Un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres fondé sur un benchmark et une analyse des contraintes du secteur sera adopté pour déterminer la ' compensation minimale '. [...] » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, pp. 47-48).

Les travaux préparatoires précisent en outre que la loi du 17 décembre 2023, en particulier la compensation minimale, « participe [de] la préoccupation du législateur européen d'établir dans le secteur postal des salaires décents et des conditions d'emploi respectueuses des valeurs qui sous-tendent la construction sociale européenne (voy. entre autres la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, considérant 6). Le présent projet rejoint par ailleurs les récentes actions des autorités européennes pour favoriser une meilleure protection sociale (cf. Lignes directrices du 29.9.2022 - C (2022) 6846 final sur les conventions collectives pour les travailleurs indépendants sans salariés (europa.eu); cf. aussi la future directive visant à faire converger à la hausse les salaires minimums dans l'UE, votée le 14.9.2022 par le Parlement européen ainsi que la proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937) » (*ibid.*, p. 11).

B.32. L'interdiction faite aux prestataires de services postaux d'offrir, de fournir ou de faire fournir en Belgique des services de distribution de colis contre une compensation inférieure à la compensation minimale constitue un « tarif minimum » au sens de l'article 15, paragraphe 2, g), de la directive 2006/123/CE. Par ailleurs, une telle interdiction faite aux prestataires de services de distribution de colis d'un autre État membre peut constituer une charge économique supplémentaire susceptible de rendre moins attrayante la fourniture de ses prestations en Belgique, de sorte qu'elle peut constituer une restriction au sens des articles 49 et 56 du TFUE.

B.33. La Cour doit dès lors examiner si les dispositions attaquées poursuivent un but légitime et si elles sont adéquates, nécessaires et proportionnées à ce but.

B.34. L'obligation faite aux prestataires de services de distribution de colis quant au paiement d'une compensation minimale a, selon les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023, « pour objectif de protéger et d'améliorer les conditions de travail des

livreurs de colis indépendants, de lutter contre la fraude, notamment sociale, et de prévenir les abus actuellement constatés dans le secteur » (*ibid.*, p.29). Pour les motifs mentionnés en B.12.2, l'obligation de paiement d'une compensation minimale poursuit des objectifs légitimes. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.31, la mesure attaquée vise également à s'aligner sur plusieurs initiatives européennes, dont la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 « relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne », qui établit un cadre pour l'adéquation des salaires minimaux légaux des travailleurs salariés afin de garantir des conditions de vie et de travail décentes.

B.35. La mesure attaquée est également adéquate pour atteindre les objectifs mentionnés en B.12.2. En interdisant à chaque prestataire de services postaux de fournir ou de faire fournir des services de distribution de colis contre une compensation inférieure à la compensation minimale, la mesure attaquée contribue à l'amélioration des conditions de travail des livreurs de colis concernés et répond spécifiquement à la pratique, constatée dans les travaux préparatoires mentionnés en B.1.2, selon laquelle les sous-traitants répercutent les tarifs inférieurs qu'ils doivent appliquer à l'égard de leurs donneurs d'ordre sur les traitements ou les compensations des livreurs de colis qui sont employés par ces sous-traitants et qui travaillent comme indépendants.

B.36.1. Les parties requérantes font valoir que la mesure attaquée n'est pas nécessaire pour satisfaire aux objectifs mentionnés en B.12.2. À cet égard, elles se réfèrent entre autres à l'article 43, § 4, de la loi du 15 juillet 2013 « relative au transport de marchandises par route et portant exécution du règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route » (ci-après : la loi du 15 juillet 2013), qui sanctionne le transporteur, le donneur d'ordre, le commissionnaire de transport ou le commissionnaire-expéditeur s'ils ont offert, exécuté ou fait exécuter un transport moyennant un prix abusivement bas, ainsi qu'à

l'article IV.2/1 du Code de droit économique, qui interdit l'imposition de prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables.

B.36.2. Dans les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023, il est dit, en ce qui concerne l'article 43, § 4, de la loi du 15 juillet 2013, que cette disposition ne suffit pas, parce que « la notion de ' prix abusivement bas ', telle que définie par cette disposition, ne couvre pas un prix insuffisant pour couvrir le coût d'une rémunération équitable des livreurs indépendants, tant que ceux-ci ne sont pas protégés par la réglementation sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, p. 11). Toujours selon les travaux préparatoires, « dans la pratique, la mesure relative au prix abusivement bas n'est pas efficace parce qu'il est difficile pour les services d'inspection de le constater. Les pouvoirs publics qui, par le biais de l'obligation d'indemnité minimum, créent de la transparence mettent à la disposition du secteur un benchmark qui offre davantage de clarté » (*ibid.*, p. 48).

En ce qui concerne la référence à l'article IV.2/1 du Code de droit économique, il est mentionné, dans les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023, que « le droit de la concurrence ne fournit pas de réponse à même d'endiguer les phénomènes constatés. Le droit de la concurrence sanctionne en théorie ce type de pratiques si elles sont constitutives d'abus de position dominante ou d'abus de dépendance économique, mais les autorités de la concurrence (ou les cours et tribunaux) n'interviennent qu'a posteriori, et la démonstration de telles infractions requiert la preuve de la position dominante de l'entreprise imposant des prix abusifs à ses fournisseurs ou à tout le moins la preuve d'une dépendance économique à son égard ainsi qu'une affectation potentielle ou réelle de la concurrence sur le marché belge ou une partie de celui-ci. Ces éléments de preuve sont difficiles et pour une PME onéreux à rapporter en temps utiles » (*ibid.*, pp. 31-32).

B.36.3. Eu égard à ce qui précède et à la volonté spécifique du législateur d'éviter que les livreurs de colis subissent les conséquences négatives des tarifs inférieurs que les sous-traitants appliquent à l'égard de leurs donneurs d'ordre et compte tenu de son pouvoir d'appréciation étendu, le législateur a raisonnablement pu considérer que l'instauration d'une interdiction pour les prestataires de services postaux d'offrir, de fournir ou de faire fournir en Belgique des services de distribution de colis contre une compensation inférieure à la compensation minimale était nécessaire pour faire face aux problèmes relatifs aux mauvaises conditions de travail et

pour lutter contre la fraude sociale et fiscale qu'il avait constatés et que les instruments législatifs existants étaient insuffisants pour ce faire.

B.37. Les éléments que la compensation minimale doit au moins comporter et qui sont expressément repris dans le texte de la disposition attaquée (article 10/1, § 1er, alinéa 2, de la loi du 26 janvier 2018) sont pertinents pour le secteur des services de livraison de colis. Ainsi, pour la compensation des prestations des livreurs de colis, le salaire horaire minimum indexé qui est applicable à la classe R1 de la classification des salaires et fonctions du personnel roulant déterminée par la convention collective sectorielle et applicable aux employeurs et aux salariés de la sous-commission paritaire 140.03 du transport routier et de la logistique pour compte de tiers. Les frais incluent les frais relatifs aux véhicules utilisés, aux coûts administratifs et aux coûts qui découlent des obligations légales ou réglementaires, qui sont par exemple également appliqués pour fixer le « prix abusivement bas » pour le transport de marchandises, visé à l'article 43, § 4, de la loi du 15 juillet 2013. Ensuite, la disposition attaquée n'empêche le sous-traitant de répercuter la compensation minimale qu'il doit payer aux livreurs de colis auxquels il fait appel sur le prix qu'il facture à son donneur d'ordre ni le prestataire des services de distribution de colis de répercuter cette compensation minimale sur le prix que doit payer le consommateur. Enfin, en ce que les parties requérantes font valoir qu'on n'aperçoit pas clairement comment bpost contrôlera le respect de la compensation minimale obligatoire, il convient d'observer que, indépendamment du fait que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la manière dont une norme ayant force de loi sera appliquée, la loi du 17 décembre 2023 n'exclut en tout cas pas bpost de son champ d'application et que, dans les travaux préparatoires de cette loi, il est par ailleurs expressément indiqué que « comme tous les autres prestataires de services postaux, bpost sera soumise à un certain nombre d'obligations (notification, rapportage, rémunération minimale, enregistrement des temps de distribution, etc.). Cela nécessitera toute une adaptation non dénuée de coûts. bpost travaille d'ailleurs également avec des sous-traitants, surtout aux heures de pointe, et pourra être tenue responsable en cas d'infractions commises par ces sous-traitants » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/003, p. 29).

Eu égard à ce qui précède, la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés.

B.38. Il résulte de ce qui est dit en B.34 à B.37 que l'interprétation des dispositions du droit de l'Union ne laisse place à aucun doute raisonnable, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'accéder à la demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

B.39. L'éventuelle application de l'article 15, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.40. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Le principe de légalité (troisième moyen)

B.41. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par l'article 14 de la loi du 17 décembre 2023, de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.42. L'article 23, alinéas 2 et 3, 1^o, de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, et à déterminer les conditions d'exercice de ces droits.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit cependant pas à ce législateur d'accorder des délégations à une autre autorité, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet.

Cette disposition constitutionnelle n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables et ne lui interdit pas d'habiliter une autre autorité à régler celui-ci.

B.43.1. Le législateur a précisé, à l'article 10/1, alinéa 2, de la loi du 26 janvier 2018, les éléments que la compensation minimale doit contenir. Ce faisant, il a établi concrètement que la compensation minimale doit inclure le « salaire horaire » et les « coûts ». Le législateur a défini le salaire horaire de manière détaillée, et il a notamment prévu sur la base de quel barème la compensation minimale doit être calculée. Il a également défini les catégories de coûts. L'article 10/1, alinéa 3, de la loi précitée habilite le Roi à compléter cette liste par d'autres

éléments et à déterminer le mode de calcul des éléments fixés dans cette disposition ou en vertu de celle-ci, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Le législateur a en outre prévu, à l'article 10/1, alinéa 1er, de la loi précitée, qui doit respecter l'obligation en matière de compensation minimale, à savoir tout prestataire de services postaux, et à quels services cette obligation est applicable, en l'occurrence le fait de fournir ou de faire fournir des services postaux consistant en la distribution de colis en Belgique.

B.43.2. La disposition attaquée détermine ainsi clairement l'objet des mesures qui doivent être mises en œuvre par le Roi.

B.43.3. En outre, en accordant une telle délégation, le législateur n'a pu habiliter le Roi à adopter des dispositions qui entraîneraient une violation du droit constitutionnel à des conditions de travail et à une rémunération équitables. Il appartient au juge compétent de vérifier si le Roi n'a pas fait un usage illégal de la délégation qui Lui est accordée.

B.44. Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne la présomption de responsabilité

B.45.1. Avant sa modification par l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023, l'alinéa unique de l'article 3, § 2, de la loi du 26 janvier 2018 disposait :

« Les prestataires de services postaux sont responsables du respect des obligations visées au paragraphe 1er par leurs sous-traitants et les personnes agissant pour leur compte ».

B.45.2. L'article 3, § 1er, de la loi du 26 janvier 2018 énumère diverses obligations que les prestataires de services postaux doivent respecter. La principale obligation porte sur le respect des « exigences essentielles » (article 3, § 1er, 1^o). L'article 2, 17^o, de la loi du 26 janvier 2018 définit les exigences essentielles comme étant les « raisons d'intérêt général de nature non économique qui peuvent amener l'État à imposer des conditions pour la prestation de services postaux ». Ces raisons sont a) la confidentialité de la correspondance, b) la sécurité

du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses, c) le respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale fixés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou par les conventions collectives négociées entre partenaires sociaux, conformément au droit de l'Union européenne et à la législation nationale et d) dans les cas justifiés, la protection des données (y compris la protection de données à caractère personnel, la protection de la confidentialité des informations transmises ou stockées ainsi que la protection de la vie privée), la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire.

B.45.3. L'article 3 de la loi du 17 décembre 2023 complète l'article 3, § 2, de la loi du 26 janvier 2018 par cinq alinéas, rédigés comme suit :

« La responsabilité du prestataire de services postaux en vertu de l'alinéa 1er implique que tout manquement aux exigences essentielles par son sous-traitant direct est présumé être le fait direct du prestataire de services postaux concerné lui-même, dans la mesure où ce manquement est survenu dans le cadre de la prestation de services postaux pour le compte de ce prestataire de services postaux.

La présomption visée à l'alinéa 2 est irréfragable si, pendant la période concernée, le sous-traitant direct en question n'a pas valablement effectué la notification à l'Institut en tant que prestataire de services postaux visée à l'article 6/1 ou s'il a fait, à l'égard des activités concernées, l'objet d'une mesure de suspension imposée en vertu de l'article 21, § 7, 2°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges.

Dans tout autre cas que celui visé à l'alinéa 3, le prestataire de services postaux ne peut renverser la présomption qu'en démontrant qu'il n'a pas été négligent car il a effectué un contrôle du respect des exigences essentielles par son sous-traitant direct.

Pour les violations des exigences essentielles relatives aux conditions de travail et aux régimes de sécurité sociale, visées à l'article 2, 17°, c), la présomption de responsabilité du prestataire de services postaux visées aux alinéas 2 à 4, est limitée aux cas dans lesquels son sous-traitant direct, dans le cadre de ses activités de prestation de services postaux pour le compte de ce prestataire de services postaux en Belgique :

1° a fait l'objet d'une décision judiciaire ou administrative définitive ayant donné lieu à une peine d'emprisonnement principal supérieure à six mois ou à une amende supérieure à 4.000 euros, le cas échéant après application de l'article 103 du Code pénal social, hors décimes additionnels, pour :

a) traite des êtres humains au sens du Code pénal; ou

b) infraction à la réglementation relative aux conditions de travail, à la non-déclaration de travail, aux documents sociaux, aux relations collectives de travail et à la sécurité sociale punie par le Code pénal social; ou

c) travail illégal au sens du Code pénal social;

2° a fait l'objet d'une décision judiciaire ou administrative définitive pour avoir méconnu l'obligation de compensation minimale visée à l'article 10/1; ou

3° a fait l'objet d'une décision judiciaire ou administrative définitive pour avoir méconnu l'obligation de notification visée à l'article 6/1; ou

4° a fait l'objet d'une décision judiciaire ou administrative définitive pour avoir méconnu l'obligation d'enregistrement du temps visée aux articles 5/3 et 5/4.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer les modalités d'exécution du présent paragraphe ».

B.46.1. Les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023 exposent ce qui suit, au sujet de cette disposition :

« Actuellement, l'article 3, § 2, de la loi postale énonce un principe de responsabilité des prestataires de services postaux quant au respect des obligations imposées par l'article 3, § 1er, par les sous-traitants et les personnes agissant pour leur compte.

Le projet de loi complète ce paragraphe afin de préciser la portée de la responsabilité d'un prestataire de services postaux dans le cadre de manquements aux exigences essentielles des sous-traitants directs. L'objectif du nouvel alinéa 2 de ce paragraphe consiste à assurer la responsabilisation de ce prestataire en instaurant une présomption de responsabilité dans son chef pour tout manquement commis par son sous-traitant direct dans le cadre de la prestation de services postaux pour son compte en ce qui concerne ces exigences.

Le nouvel alinéa 3 prévoit que cette présomption de responsabilité ne peut pas être renversée si le sous-traitant direct ne s'est pas conformé à son obligation de notification préalable auprès de l'IBPT pour la période concernée ou lorsque le sous-traitant direct est suspendu de la liste des prestataires de services postaux.

[...]

Selon le nouvel alinéa 4, la présomption de responsabilité du prestataire de services postaux peut être renversée dans les autres cas que ceux visés à l'alinéa 3. [...]

Le nouvel article 3, § 2, de la loi postale ainsi complété instaurera dès lors un dispositif cohérent et proportionné (car limité à certaines hypothèses circonscrites) visant à encourager le secteur lui-même à s'autocontrôler (par exemple, faire appel à un sous-traitant n'ayant pas respecté son obligation de notification préalable pourrait avoir des conséquences du point de vue de la présomption de responsabilité directe du prestataire de services postaux ayant fait appel à ce sous-traitant).

Comme expliqué ci-dessus cette mesure fait partie d'un dispositif destiné à sensibiliser et responsabiliser tous les maillons de la chaîne du "last mile". Cette disposition est par ailleurs cohérente avec les récentes initiatives législatives européennes évoquées ci-avant, qui témoignent de la détermination du législateur européen de responsabiliser les entreprises quant à leur impact sociétal, social et environnemental.

[...]

L'alinéa 5 limite la présomption de responsabilité du prestataire de services postaux visée aux alinéas 2 à 4, pour les violations des exigences essentielles relatives aux conditions de travail et aux régimes de sécurité sociale, à certains cas dans lesquels son sous-traitant direct, dans le cadre de ses activités de prestation de services postaux pour le compte de ce prestataire de services postaux en Belgique, a fait l'objet d'une condamnation ou d'une décision. Cette limitation contribue également à la mise en œuvre d'un dispositif cohérent et proportionné. Par ailleurs, en vertu du nouvel article 6/1, § 6, ces condamnations et décisions seront mentionnées dans la liste des prestataires de services postaux qui ont effectué une notification tenue par l'IBPT » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, pp. 38, 39 et 41).

B.46.2. Selon les travaux préparatoires de la loi du 17 décembre 2023, la disposition attaquée répond au besoin de « mesures de responsabilisation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/003, pp. 16 et 17).

Le principe de légalité en matière pénale (deuxième moyen)

B.47. Les parties requérantes invoquent la violation, par l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 12 et 14 de la Constitution, avec l'article 6, paragraphe 2, et l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.48.1. Le Conseil des ministres relève que le moyen est irrecevable, étant donné que la notion d'« exigences essentielles » ainsi que la présomption de responsabilité figuraient déjà dans la loi du 26 janvier 2018 avant la disposition attaquée.

B.48.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, un recours en annulation doit être introduit dans le délai de six mois suivant la publication de la norme attaquée.

Lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'approprie de cette manière son contenu, un recours peut être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication.

Toutefois, lorsque le législateur se limite à une intervention purement légistique ou linguistique ou à une coordination de dispositions existantes, il n'est pas censé légiférer à nouveau et les griefs sont irrecevables *ratione temporis*, en ce qu'ils sont en réalité dirigés contre les dispositions qui existaient déjà antérieurement.

Il faut dès lors vérifier si le recours est dirigé contre des dispositions nouvelles ou s'il concerne des dispositions non modifiées.

B.48.3. Étant donné qu'il ressort tant du texte de la disposition attaquée que des travaux préparatoires mentionnés en B.43 que la disposition attaquée modifie le contenu de la présomption de responsabilité visée à l'article 3, § 1er, de la loi du 26 janvier 2018 et qu'il ressort clairement de la requête que les parties requérantes dirigent leurs griefs contre cette modification, le moyen est recevable.

B.49.1. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

L'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ».

L'article 49 de la Charte dispose :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée.

2. Le présent article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux reconnus par l'ensemble des nations.

3. L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction ».

B.49.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence pour déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle de la disposition constitutionnelle précitée procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes

qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.50. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'article 14, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 48, paragraphe 1, de la Charte, toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. L'article 48, paragraphe 1, de la Charte dispose :

« Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

Les présomptions légales ne sont en principe pas contraires à la présomption d'innocence (voy., en ce sens : CEDH, 7 octobre 1988, *Salabiaku c. France*, ECLI:CE:ECHR:1988:1007JUD001051983, § 28; 20 mars 2001, *Telfner c. Autriche*,

ECLI:CE:ECHR:2001:0320JUD003350196, § 16). Elles doivent toutefois être raisonnablement proportionnées au but légitime poursuivi (CEDH, 23 juillet 2002, *Janosevic c. Suède*, ECLI:CE:ECHR:2002:0723JUD003461997, § 101; 23 juillet 2002, *Västberga Taxi Aktiebolag et Vulic c. Suède*, ECLI:CE:ECHR:2002:0723JUD003698597, § 113; décision, 19 octobre 2004, *Falk c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:2004:1019DEC006627301), en prenant en compte la gravité de l'enjeu et en préservant les droits de la défense (CEDH, 30 mars 2004, *Radio France e.a. c. France*, ECLI:CE:ECHR:2004:0330JUD005398400, § 24; 4 octobre 2007, *Anghel c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2007:1004JUD002818303, § 60; 30 juin 2011, *Klouvi c. France*, ECLI:CE:ECHR:2011:0630JUD003075403, § 41).

B.51. Le principe fondamental de la personnalité des peines requiert qu'une peine ne soit imposée qu'à celui qui a commis l'infraction ou qui y a participé (CEDH, 29 août 1997, *A.P., M.P. et T.P. c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:1997:0829JUD001995892, § 48).

Ce principe est enfreint lorsqu'une sanction pénale est infligée à un tiers qui ne peut pas être rendu responsable de l'infraction.

B.52.1. Comme il est dit en B.45.1, l'article 3, § 2, alinéa 1er, de la loi du 26 janvier 2018 prévoyait déjà avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 décembre 2023 que les prestataires de services postaux sont responsables du respect des obligations visées à l'article 3, § 1er, par leurs sous-traitants et les personnes qui travaillent pour leur compte. L'article 3, § 2, alinéa 2, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée, concrétise cette responsabilité en prévoyant notamment qu'elle implique que toute infraction aux exigences essentielles par son sous-traitant direct est présumée directement imputable au prestataire des services postaux concernés, pour autant que la négligence soit commise dans le cadre de l'exécution de services postaux pour le compte de ce prestataire de services postaux.

B.52.2. Compte tenu de la finalité de la loi du 17 décembre 2023, mentionnée en B.1.2, et des objectifs de la loi du 17 décembre 2023, mentionnés en B.12.2, des difficultés concernant le contrôle du respect de la législation sociale et fiscale, mentionnées en B.24, et du pouvoir d'appréciation étendu du législateur, il n'est pas dénué de justification raisonnable que celui-ci

ait souhaité responsabiliser les prestataires de services postaux en les incitant à s'assurer que le sous-traitant auquel ils font appel respecte les exigences essentielles.

En ce qui concerne les exigences essentielles relatives aux conditions de travail et aux régimes de sécurité sociale (article 2, 17°, *c*), de la loi du 26 janvier 2018), l'article 3, § 2, alinéa 6, contient une énumération limitative et précise des infractions auxquelles s'applique la présomption de responsabilité et qui, à l'égard du sous-traitant direct, doivent être constatées par une décision de justice ou administrative définitive. Cette énumération mentionne par ailleurs les infractions aux obligations instaurées par la loi du 17 décembre 2023, notamment celles qui concernent la compensation minimale (article 10/1), la notification à l'IBPT (article 6/1) et l'enregistrement du temps (articles 5/3 et 5/4).

Ni l'article 3 ni l'article 2, 17°, de la loi du 26 janvier 2018 ne définissent de manière détaillée les autres exigences essentielles. La description de ces exigences essentielles à l'article 2, 17°, de la loi du 26 janvier 2018 permet néanmoins aux prestataires de services postaux de se faire une idée relativement précise des actes qu'ils doivent poser ou de ceux qu'ils ne peuvent pas poser, ainsi que des conséquences pénales de leurs actes ou omissions. C'est d'autant plus le cas lorsque les destinataires de l'incrimination sont, comme en l'espèce, des professionnels qui disposent ou peuvent disposer d'une bonne information quant à l'opportunité de leurs comportements. Par ailleurs, tout comme le principe de la responsabilité visé à l'article 3, § 2, alinéa 1er, de la loi du 26 janvier 2018, la définition de la notion d'exigences essentielles à l'article 2, 17°, de cette loi date de bien avant la loi du 17 décembre 2023. La définition de la notion d'exigences essentielles à l'article 2, 17°, précité, coïncide d'ailleurs avec la définition que l'article 2, 19°, de la directive 97/67/CE donne à cette notion.

B.52.3.1. En vertu de l'article 3, § 2, alinéa 4, de la loi du 26 janvier 2018, le prestataire de services postaux peut en outre renverser la présomption en prouvant qu'il a contrôlé le respect des exigences essentielles par son sous-traitant direct.

B.52.3.2. Dans son avis relatif à l'avant-projet de la loi du 17 décembre 2023, la section de législation du Conseil d'État a observé que « l'obligation qui repose sur le prestataire de services postaux consistant à ne pas être 'négligent' dans le cadre du contrôle du respect de ces exigences est également de nature à susciter des difficultés au regard des exigences de prévisibilité de l'infraction et de sécurité juridique » notamment parce que celle-ci « a pour conséquence que le prestataire de services postaux devra exercer sur ses propres sous-traitants un contrôle portant sur un nombre important d'obligations, en particulier dans le domaine du droit du travail », et qu'il faut « tenir compte du fait que le prestataire de services postaux ne dispose pas des prérogatives similaires à celles dont les autorités publiques peuvent bénéficier dans le cadre de contrôles du respect de ces obligations » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3480/001, pp. 121-122).

S'il était attendu du prestataire de services postaux qu'il contrôle de manière très stricte, d'une manière comparable au contrôle exercé par les services d'inspection sociale et fiscale compétents le respect, par son sous-traitant, des exigences essentielles, qui, comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État, sont nombreuses, la présomption de responsabilité aurait des conséquences disproportionnées pour celui-ci.

B.52.3.3. Il ressort toutefois de l'exposé des motifs du projet de la loi du 17 décembre 2023, et plus précisément des explications données en réponse à la critique du Conseil d'État, que telle n'est pas la portée qu'il convient de donner à la règle contenue dans l'article 3, § 2, alinéa 4, de la loi du 26 janvier 2018. L'exposé des motifs mentionne :

« En réponse aux observations du Conseil d'État et du Conseil consultatif du droit pénal social, il convient de préciser ceci: il ne ressort pas du projet de loi que le prestataire de services postaux est tenu d'exercer un contrôle sur les travailleurs de son sous-traitant en ce qui concerne les exigences essentielles relatives au respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale.

Le projet de loi prévoit simplement qu'il sera responsable en cas de violation par son contractant (sous-traitant direct) des exigences essentielles relatives au respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale et pourra se libérer de cette responsabilité s'il prouve avoir effectué un contrôle du respect des exigences essentielles relatives au respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale par son sous-traitant direct.

Il n'est donc pas question pour ce qui concerne les exigences essentielles relatives au respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale d'un contrôle des travailleurs du sous-traitant, jour après jour.

Il s'agit de l'application du principe en matière de *due diligence*, qui n'implique pas un contrôle systématique au quotidien sur les travailleurs du sous-traitant mais qui peut par exemple se traduire par une clause contractuelle suivant laquelle le sous-traitant s'engage à respecter les exigences essentielles, à défaut de quoi le prestataire de services postaux est en droit de résilier le contrat de sous-traitance. L'on peut également prévoir la manière par laquelle le sous-traitant apporte la preuve du respect des exigences essentielles relatives au respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale du tout au long de l'exécution du contrat.

Il n'est cependant pas de l'intention du législateur de créer une forme de mise à disposition interdite » (*ibid.*, pp. 39-40).

L'obligation, visée à l'article 3, § 2, alinéa 4, de la loi du 26 janvier 2018, faite au prestataire de services postaux de contrôler le respect des exigences essentielles par son sous-traitant direct doit dès lors être interprétée comme une obligation générale de précaution, qui doit être comprise dans son sens usuel en langage commun et dans d'autres textes juridiques : les destinataires de la disposition attaquée doivent prendre les mesures que prendrait toute personne normalement prévoyante et prudente se trouvant dans les mêmes circonstances. Bien que les travaux préparatoires reproduits plus haut mentionnent spécifiquement les « exigences essentielles relatives au respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale », ainsi qu'observe par ailleurs également le Conseil des ministres dans ses mémoires, la Cour n'aperçoit pas pourquoi cette précision ne s'appliquerait pas dans la même mesure au respect des autres exigences essentielles.

Pour déterminer si les intéressés ont manqué à leur obligation générale de prudence, il y a lieu d'apprécier les circonstances, ce que le juge devra, le cas échéant, examiner concrètement. Compte tenu de la diversité des situations susceptibles de se présenter dans la pratique, le juge doit apprécier la gravité du comportement punissable, non pas en fonction de conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition attaquée mais en prenant en considération des éléments objectifs et en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire et de l'interprétation restrictive qui prévaut en droit pénal.

Dans cette interprétation, les prestataires de services postaux qui, ainsi qu'il a été mentionné plus haut, sont des entreprises professionnelles actives dans le secteur des services

de livraison de colis sont en mesure d'évaluer de manière adéquate les conséquences pénales de leur comportement.

En outre, le principe de légalité exige que la peine soit proportionnée aux faits commis. La peine infligée doit, partant, être proportionnée à la gravité du comportement répréhensible (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 11 janvier 2007, *Mamidakis* c. Grèce, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, §§ 44-48; CJCE, 27 septembre 2007, C-146/05, *Albert Collée*, ECLI:EU:C:2007:549, point 40; C. const., 4 février 2010, n° 8/2010, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.008, B.12; CJUE, 3 décembre 2014, C-315/13, *Edgard Jan De Clercq e.a.*, ECLI:EU:C:2014:2408, point 75).

B.52.4. L'article 3, § 2, alinéa 3, de la loi du 26 janvier 2018 prévoit cependant une présomption de responsabilité irréfragable si le sous-traitant direct n'a pas correctement respecté l'obligation de notification contenue dans l'article 6/1 de la loi précitée ou s'il a fait l'objet, en ce qui concerne les activités pertinentes, d'une mesure de suspension imposée en vertu de l'article 21, § 7, 2°, de la loi du 17 janvier 2003 « relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges » (ci-après : la loi du 17 janvier 2003).

Dans les deux situations, le prestataire de services postaux peut toutefois aisément savoir si le sous-traitant se trouve dans une de ces situations et il peut donc être supposé que le prestataire de services postaux en a connaissance ou devrait en avoir connaissance. Ainsi, l'article 6/1, § 6, alinéa 1er, de la loi du 26 janvier 2018 dispose que l'IBPT publie et gère une liste des prestataires de services postaux qui ont effectué une notification conformément au paragraphe 1er de cet article. Dans un sens analogue, l'article 21, § 8, alinéa 1er, de la loi du 17 janvier 2003 dispose que les décisions par lesquelles les prestataires de services postaux se sont vu infliger une mesure de suspension sont publiées sur le site internet de l'IBPT. Par conséquent, le prestataire de services postaux peut, avant de signer un contrat avec un sous-traitant, vérifier si ce dernier se trouve dans une des deux situations précitées. Lorsqu'une suspension visée à l'article 21, § 7, 2°, de la loi du 17 janvier 2003 est infligée après la signature du contrat avec le sous-traitant, l'article 21, § 8, alinéa 2, de cette loi dispose que l'IBPT doit informer individuellement les prestataires de services postaux ayant fait l'objet d'une notification concernant toute modification apportée à la liste, de sorte que le prestataire

concerné peut mettre fin au contrat avec son sous-traitant et qu'il peut ainsi éviter d'être tenu pour responsable.

Eu égard à ce qui précède, il n'est pas disproportionné que l'article 3, § 2, alinéa 3, de la loi du 26 janvier 2018 prévoit, en ce qui concerne les situations visées dans cette disposition, une présomption irréfragable de responsabilité.

B.53. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.52.3 et en B.52.4, la disposition attaquée est raisonnablement proportionnée aux objectifs poursuivis par le législateur et elle ne viole pas les normes de contrôle mentionnées en B.49 à B.51.

B.54. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

La compatibilité avec le droit de l'Union européenne (troisième branche du premier moyen)

B.55. Les parties requérantes invoquent la violation, par l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023, des articles 49 et 56 du TFUE.

B.56. La présomption de responsabilité instaurée par l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023 peut rendre moins attrayant pour un prestataire de services de distribution de colis d'un autre État membre de s'établir en Belgique ou d'y fournir de tels services, de sorte que cette mesure constitue une restriction de la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du TFUE et de la libre prestation des services garantie par l'article 56 du TFUE.

B.57. Comme il est dit en B.46.2, l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023 vise à responsabiliser les prestataires de services postaux en les incitant à s'assurer que le sous-traitant auquel ils font appel respecte les exigences essentielles. Relèvent des exigences essentielles celles qui portent sur le respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale, dont relèvent les obligations instaurées par les autres dispositions attaquées. L'article 3 de la loi du

17 décembre 2023 poursuit par conséquent les mêmes objectifs légitimes que les autres dispositions attaquées, qui sont mentionnés en B.12.2.

B.58. En confrontant les prestataires de services postaux à un risque d'être tenus pour responsables lorsque le sous-traitant auquel ils font appel ne respecte pas les exigences essentielles, l'article 3 de la loi du 17 décembre 2023 incite les prestataires de services postaux à contrôler le respect des exigences essentielles par les sous-traitants et il peut avoir pour conséquence que les exigences essentielles soient également respectées dans la dernière phase de la chaîne postale. La mesure attaquée est dès lors adéquate pour réaliser les objectifs mentionnés en B.12.2.

B.59. Pour les motifs mentionnés en B.52.2, la disposition attaquée n'est pas dénuée de justification raisonnable. Pour les motifs mentionnés en B.52.3 et B.52.4, la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés aux objectifs poursuivis.

B.60. Pour les motifs mentionnés en B.52.2 à B.52.4, l'interprétation des dispositions du droit de l'Union ne laisse place à aucun doute raisonnable, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'accéder à la demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

B.61. Le premier moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'ensemble des mesures attaquées (cinquième branche du premier moyen et quatrième moyen)

B.62. Les parties requérantes invoquent la violation, par la loi du 17 décembre 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, pris séparément (quatrième moyen), ainsi qu'en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE (cinquième branche du premier moyen).

B.63. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.64. Il découle de ce qui est dit en B.2.2 que les dispositions attaquées s'inscrivent dans un ensemble de mesures par lesquelles le législateur entend réagir contre les comportements abusifs constatés dans un secteur ayant récemment connu un essor important.

B.65. Il ressort de ce qui est dit en B.7 à B.14 (deuxième branche du premier moyen), B.15 à B.27 (quatrième branche du premier moyen), B.29 à B.40 (première branche du premier moyen) et B.55 à B.61 (troisième branche du premier moyen) que l'obligation d'enregistrement du temps, les obligations de notification et de rapportage, l'obligation de paiement d'une compensation minimale et la présomption de responsabilité ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE. Bien que la combinaison des mesures attaquées puisse alourdir les charges administrative et financière que ces mesures, prises isolément, peuvent impliquer pour les membres des parties requérantes, il ne peut être affirmé qu'il découle de cet ensemble de mesures que les articles 10 et 11 de la Constitution, pris séparément et lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE, sont violés.

Comme il est dit en B.12.4, le fait que d'autres États membres ou le législateur aient pris des mesures moins extrêmes dans d'autres secteurs ne porte pas atteinte à cette conclusion.

Enfin, en ce que les parties requérantes font valoir que la loi du 17 décembre 2023 fait naître une différence de traitement entre bpost et les autres prestataires de services postaux, il ressort de ce qui a été dit en B.37 que la loi du 17 décembre 2023 n'exclut pas bpost de son champ d'application.

B.66. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés en B.65, il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

B.67. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés en B.65, le premier moyen, en sa cinquième branche, et le quatrième moyen ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.52.3 et B.52.4, rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 juillet 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen