

Numéro du rôle : 6924
Arrêt n° 168/2021 du 25 novembre 2021

## ARRÊT

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 « organisant le travail portuaire », posée par la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite F. Daoût et de la juge émérite T. Merckx-Van Goeij, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 16 avril 2018, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 mai 2018, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 23, alinéa 2, de la Constitution et avec la liberté de commerce et d'industrie, en ce qu'ils ne limitent pas au chargement et déchargement de navires l'obligation imposée aux personnes, organismes ou entreprises qui déploient des activités dans une zone portuaire de faire appel à cette fin à des ouvriers portuaires reconnus, mais imposent également cette obligation pour des opérations qui peuvent être effectuées également en dehors des zones portuaires ? ».

Par arrêt interlocutoire n° 94/2019 du 6 juin 2019, publié au *Moniteur belge* du 3 juin 2020, la Cour a posé à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lu ou non en combinaison avec l'article 56 du même Traité, avec les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe d'égalité, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui oblige des personnes ou entreprises qui souhaitent exercer dans une zone portuaire belge des activités portuaires au sens de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire - dont des activités qui seraient étrangères au chargement et au déchargement de navires au sens strict - à ne recourir qu'à des ouvriers portuaires reconnus ? »

2. En cas de réponse affirmative à la première question, la Cour constitutionnelle peut-elle maintenir provisoirement les effets des articles 1er et 2, en cause, de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire afin d'éviter une insécurité juridique et un malaise social, et afin de permettre au législateur de les mettre en conformité avec les obligations découlant du droit de l'Union européenne ? ».

Par arrêt du 11 février 2021 dans les affaires C-407/19 et C-471/19, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu aux questions.

Par ordonnance du 17 mars 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, a décidé :

- de rouvrir les débats,
- d'inviter les parties à exposer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 19 avril 2021 au plus tard et à communiquer aux autres parties dans le même délai, leur point de vue sur l'incidence de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne, précité, sur la question préjudicielle,
- 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 la présente ordonnance, à être entendue, et

- qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 21 avril 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- la SA « Middlegate Europe », assistée et représentée par Me M. Lebbe, avocat à la Cour de cassation;

- la SA « Katoen Natie Bulk Terminals » et la SA « General Services Antwerp », assistées et représentées par Me E. Simons, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. D'Hooghe, Me P. Wytinck et Me C. Mathieu, avocats au barreau de Bruxelles.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 21 avril 2021.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « Middlegate Europe » est une entreprise de transport ayant son siège à Zeebrugge, qui est active dans toute l'Europe. Dans le cadre de transports routiers internationaux, ses travailleurs préparent entre autres des semi-remorques sur le quai du port de Zeebrugge à l'aide d'un « tugmaster » (tracteur de remorquage) en vue de leur expédition vers le Royaume-Uni et l'Irlande.

Le 12 janvier 2011, un travailleur qui, dans le cadre d'un transport routier international de Virton à Bury (Royaume-Uni), préparait des semi-remorques sur le quai du port de Zeebrugge à l'aide d'un « tugmaster » en vue de leur expédition vers le Royaume-Uni, a été soumis à un contrôle de police. Dans le cadre de ce contrôle, les services de police ont dressé un procès-verbal contre la SA « Middlegate Europe » pour infraction à l'article 1er de la loi du 8 juin 1972 « organisant le travail portuaire » (ci-après : la loi du 8 juin 1972), c'est-à-dire pour travail portuaire effectué par un ouvrier portuaire non reconnu.

Par décision du 17 janvier 2013, la société précitée s'est vu imposer une amende administrative de 100 euros contre laquelle elle a introduit un recours devant le Tribunal du travail de Gand, division Bruges. Par jugement du 17 décembre 2014, le Tribunal du travail a rejeté le recours comme étant non fondé. Par arrêt du 3 novembre 2016, la Cour du travail de Gand a rejeté comme étant non fondé l'appel introduit contre la décision prise en premier ressort.

La société précitée a ensuite introduit un pourvoi en cassation contre ledit arrêt. Dans cette procédure, elle fait valoir que les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 sont contraires aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce qu'ils méconnaissent la liberté de commerce et d'industrie des entreprises. Elle demande à la juridiction *a quo* de soumettre deux questions préjudicielles à la Cour.

Ceci amène la juridiction *a quo* à poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. En droit

- A -

*Quant aux mémoires complémentaires, introduits après l'arrêt rendu le 11 février 2021 par la Cour de justice*

A.1.1. La SA « Middlegate Europe » fait valoir qu'il ressort de la réponse de la Cour de justice qu'en ce qui concerne les activités exercées dans une zone portuaire, dont font partie des activités qui sont sans rapport avec le chargement et le déchargement de navires au sens strict, le législateur peut en principe imposer le recours à des ouvriers portuaires reconnus. Elle observe que, bien que la Cour de justice juge qu'en ce qui concerne les activités exercées dans une zone portuaire, dont font partie des activités qui sont sans rapport avec le chargement et le déchargement de navires au sens strict, le recours à des ouvriers portuaires reconnus peut *en principe* être imposé, cette Cour n'a pas dit qu'il en est ainsi pour chaque activité. Elle fait valoir que la Cour de justice n'a pas fait intervenir dans son appréciation la définition légale de la notion de travail portuaire, ce que la Cour constitutionnelle doit faire, à son estime.

A.1.2. Elle soutient que la réponse de la Cour de justice fait apparaître que la justification du recours obligatoire aux ouvriers portuaires reconnus réside dans la raison impérieuse d'intérêt général consistant à garantir la sécurité au travail dans les zones portuaires et à prévenir les accidents du travail.

A.1.3. Elle observe que la Cour de justice ne juge pas les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 inadéquats en soi. La nécessité du régime en cause doit, selon elle, par référence à l'arrêt de la Cour de justice, être appréciée de manière globale. Cette approche globale implique de tenir compte de la définition légale de la notion de travail portuaire.

Elle estime qu'il y a une restriction disproportionnée des libertés qui sont garanties par les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne si la définition de la notion couvre des activités dont il est établi qu'elles n'emportent pas, dans une zone portuaire, un risque d'insécurité ou d'accidents du travail plus important que le risque lié à ces mêmes activités en dehors de la zone portuaire. Elle affirme que la définition de travail portuaire, qui figure en soi dans l'arrêté royal du 12 janvier 1973 « instituant la Commission paritaire des ports et fixant sa dénomination et sa compétence » (ci-après : l'arrêté royal du 12 janvier 1973) et dans l'arrêté royal du 12 août 1974 « instituant des sous-commissions paritaires pour des ports, fixant leur dénomination et leur compétence et en fixant leur nombre de membres » (ci-après : l'arrêté royal du 12 août 1974), mais que le législateur s'est appropriée par la loi du 8 juin 1972, est incontestablement excessive en ce que cette définition énumère des activités qui n'ont aucun lien avec les risques qui se présentent en matière de sécurité dans une zone portuaire et donc avec la nécessité de recourir à des ouvriers portuaires reconnus.

A.1.4. Selon elle, il convient, à la lumière de ce qui précède, de répondre à la question préjudicielle posée par la Cour de cassation que le régime est discriminatoire et viole la liberté de commerce et d'industrie si celui-ci est applicable aux activités exercées dans et en dehors d'une zone portuaire qui n'emportent pas de risque accru pour la sécurité de la zone portuaire et en termes d'accidents du travail. Il en est d'autant plus ainsi qu'au moment des faits, les conditions de reconnaissance des ouvriers portuaires étaient déjà contraires au droit de l'Union.

Pour le surplus, elle fait référence à l'exposé de son point de vue figurant dans son mémoire en réponse du 27 septembre 2018.

A.1.5. La SA « Middlegate Europe » observe enfin que la Cour de justice n'a, à tort, pas examiné la seconde question préjudicielle concernant la possibilité d'un maintien des effets. Elle fait valoir qu'une intervention législative est requise si la Cour constitutionnelle constate la discrimination et la violation de la liberté de commerce et d'industrie précitées et que, dans ce cas, la question de savoir si les effets peuvent être maintenus se pose effectivement. Elle se réfère à cet égard aux conclusions de l'avocat général près la Cour de justice.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la Cour de justice considère que le régime en cause relatif à l'obligation de faire appel à des ouvriers portuaires reconnus, prévue aux articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972, ne viole pas en soi les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il estime que le

principe du système du travail portuaire reconnu, contenu dans les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972, ne viole en soi ni la liberté de commerce et d'industrie ni les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Selon lui, les dispositions conventionnelles précitées ne s'opposent pas davantage à l'imposition de conditions et de restrictions à cet égard, à condition qu'elles répondent à une raison impérieuse d'intérêt général et qu'elles soient nécessaires et proportionnées. Le Conseil des ministres reconnaît que la Cour de justice a délimité le système du travail portuaire reconnu mais ces limites portent sur les modalités concrètes du système et non sur le principe même du système.

A.2.2. Le Conseil des ministres reconnaît que les modalités concrètes telles qu'elles sont contenues dans les arrêtés d'exécution, dont l'arrêté royal du 5 juillet 2004 « relatif à la reconnaissance des ouvriers portuaires dans les zones portuaires tombant dans le champ d'application de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire », pourraient violer les dispositions conventionnelles précitées si elles ne répondaient pas aux exigences du droit de l'Union, mais, selon lui, cette circonstance ne porte pas du tout atteinte à la constitutionnalité de principe et à la compatibilité avec le droit de l'Union des articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972. Il observe à cet égard que, dans le cadre de son examen de ce régime, la Commission européenne n'a pas demandé d'adaptation des articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972.

Il estime que la question de savoir si les modalités concrètes du système du travail portuaire reconnu satisfont aux limites posées par la Cour de justice excède la compétence de la Cour constitutionnelle.

A.2.3. En ce qui concerne la réponse à la question préjudicielle posée par la Cour de cassation, le Conseil des ministres estime, compte tenu de ce qui précède, que les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 ne violent pas la liberté de commerce et d'industrie, lue en combinaison avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En faisant référence à son mémoire du 6 juillet 2018, il fait ensuite valoir que les dispositions en cause ne violent pas davantage les articles 10 et 11 de la Constitution. Il ajoute à cet égard que la Cour de justice ne voit pas d'inconvénient à ce que des activités qui ne constituent pas un chargement ou déchargement de navires au sens strict doivent être exercées par des ouvriers portuaires reconnus lorsqu'elles ont lieu dans la zone portuaire. Il aperçoit encore une confirmation supplémentaire dans le fait que la Cour de justice n'a pas répondu à la seconde question préjudicielle posée par la Cour constitutionnelle. Il conclut par conséquent que la question préjudicielle posée par la Cour de cassation appelle une réponse négative.

A.2.4. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres demande, le cas échéant, de maintenir les effets des articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972. Il se réfère pour ce faire aux motifs invoqués par la Cour dans son arrêt n° 94/2019 du 6 juin 2019.

A.3.1. Les parties intervenantes déduisent de l'arrêt de la Cour de justice qu'en ce qui concerne son incidence sur le régime relatif aux ouvriers portuaires, il convient d'établir une distinction entre les incompatibilités établies définitivement et les incompatibilités sur lesquelles le juge national doit encore statuer définitivement.

Selon les parties intervenantes, la Cour de justice a constaté que le monopole des ouvriers repris dans le pool et la procédure de reconnaissance, telle qu'elle est applicable dans l'actuelle affaire, sont contraires au droit de l'Union, ce qui emporte que les dispositions constitutionnelles et les libertés invoquées par la Cour de cassation dans sa question préjudicielle sont violées.

En revanche, la Cour de justice laisse au juge national le soin d'examiner si d'autres aspects du régime sont compatibles avec le droit de l'Union. Elles font valoir que le monopole contenu dans les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 n'est compatible avec le droit de l'Union que s'il apparaît concrètement que l'ensemble du régime et les modalités d'exécution sont conformes au droit de l'Union. Tant que l'examen global envisagé n'a pas démontré que le régime est, dans sa totalité, compatible avec le droit de l'Union, les dispositions de la loi du 8 juin 1972 ne sont, selon elles, pas davantage compatibles avec le droit de l'Union européenne.

Les parties intervenantes font valoir que le juge national doit, premièrement, examiner si l'exigence de reconnaissance peut se justifier concrètement sur la base de considérations en matière de sécurité au travail. Elles affirment que l'argumentation liée à la sécurité ne repose pas sur des motifs réels et que le régime examiné dans son ensemble, de manière globale et concrète, n'est ni adéquat, ni proportionné pour réaliser l'objectif de sécurité au travail. En renvoyant à l'élaboration du régime dans les années 70, elles contestent le fait que des motifs liés à la sécurité au travail aient fondé ce régime. Elles estiment que le régime a été dicté par le corporatisme (selon elle, en méconnaissance de la liberté d'association négative, garantie par l'article 11 de la Convention européenne des

droits de l'homme), ce qui ressort des définitions très larges du travail portuaire figurant dans l'arrêté royal du 12 janvier 1973 et dans l'arrêté royal du 12 août 1974, que le législateur s'est appropriées. Il appartient, selon elles, à la Cour constitutionnelle de statuer sur la compatibilité avec le droit de l'Union à la lumière de cette définition de la notion et d'examiner la différence de traitement soumise par la Cour de cassation.

Elles relèvent à cet égard que la définition de cette notion qui découle des arrêtés royaux précités n'est pas fondée sur des considérations relatives à la sécurité. Elles font valoir que de nombreuses activités qui relèvent de la notion très large du « travail portuaire » ne peuvent aucunement être considérées comme dangereuses. Elles estiment également que l'argument relatif à l'imbrication des activités et au risque en matière de sécurité y afférent est bancal. Elles font valoir que de nombreuses activités se déroulent actuellement dans un environnement isolé, même physiquement délimité, et font l'objet d'une spécialisation. L'argument de la sécurité qui pouvait, le cas échéant, s'appliquer en 1972 n'est plus valable aujourd'hui, eu égard notamment aux évolutions technologiques au niveau du fonctionnement. Selon les parties intervenantes, les statistiques en matière d'accidents ne convainquent pas davantage. D'autres éléments indiquent aussi que l'argument de la sécurité ne peut pas être invoqué de manière cohérente et systématique à l'égard du régime du travail portuaire. Elles relèvent qu'en ce qui concerne la réglementation applicable aux ouvriers occasionnels et dans d'autres zones portuaires (par exemple à Liège), cette argumentation ne tient pas. De même, le système d'une reconnaissance préalable pour des raisons de sécurité est excessif lorsque cet objectif peut aussi être atteint au moyen de normes et de sanctions *a posteriori*.

Deuxièmement, les parties intervenantes affirment que le juge national doit constater que les conditions de reconnaissance applicables (certificat de bonnes vie et mœurs, aptitude médicale et psychotechnique, condition d'âge, exigence linguistique, cours préparatoires et épreuve finale, absence de retrait de la reconnaissance au cours des cinq dernières années) ne répondent pas à l'objectif d'assurer la sécurité et sont inappropriées, inutiles ainsi que disproportionnées. Il s'ensuit selon elles également que la loi du 8 juin 1972 ne résiste pas au contrôle au regard du droit de l'Union.

Troisièmement, elles relèvent le caractère inadéquat des possibilités de recours contre les décisions de la commission administrative. Quatrièmement, le juge national doit constater le caractère défectueux du régime relatif à la validité d'une reconnaissance obtenue dans un autre État membre.

Cinquièmement, elles attirent l'attention sur le monopole des organisations d'employeurs, qui est incompatible avec le droit de l'Union. L'impossibilité pour les employeurs opérant dans les zones portuaires de constituer leur propre réserve d'ouvriers découle de la combinaison de la reconnaissance obligatoire, de l'obligation de puiser dans le pool et de la participation au financement de celui-ci. Des motifs liés à la sécurité ne sauraient fournir une justification à ces aspects. Il s'agit d'une simple protection à l'encontre de secrétariats sociaux et agences de travail intérimaire concurrents.

Enfin, les parties intervenantes ajoutent que le régime relatif au travail portuaire porte atteinte aux règles de la concurrence contenues dans les articles 102 et 106, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

A.3.2. Les parties intervenantes estiment qu'afin de répondre à la question préjudicielle posée par la Cour de cassation, il convient de tenir compte de quatre exigences méthodologiques. Ainsi, les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 doivent être lus en combinaison avec les arrêtés royaux précités et avec d'autres mesures d'exécution afin d'aboutir à une appréciation globale. Deuxièmement, le contrôle de la Cour doit également tenir compte des règles de la concurrence. Troisièmement, l'examen doit également se faire à la lumière de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Quatrièmement, dans son contrôle, la Cour doit tenir compte du cadre réglementaire tel qu'il existe au moment des faits dans l'instance soumise au juge *a quo*.

A.3.3. En ce qui concerne la réponse à la question préjudicielle quant au fond, elles observent en premier lieu que le travail portuaire dans une zone portuaire et le travail portuaire en dehors d'une zone portuaire sont comparables. Dans les deux cas, il peut s'agir d'activités routinières ne présentant aucun danger, un monopole d'ouvriers portuaires reconnus s'appliquant dans la première hypothèse et pas dans la seconde.

Elles font valoir que la différence de traitement n'est ni objective ni pertinente. Dans la pratique, ni la délimitation des zones portuaires ni la définition de la notion de travail portuaire ne sont objectivement justifiées. En effet, la délimitation n'est pas fondée sur des arguments relatifs à la sécurité au travail qui, par ailleurs, ne seraient plus pertinents dans les circonstances actuelles et dans le contexte du travail portuaire. Un critère de distinction géographique n'est pas davantage pertinent pour réaliser l'objectif d'assurer la sécurité; tel n'est pas

davantage le cas pour de nombreuses activités. Ainsi, certaines activités ou certains ports échappent tout simplement à la réglementation.

Selon les parties intervenantes, le régime en cause aboutit à une inégalité de traitement entre les ouvriers portuaires reconnus et les autres travailleurs. Le monopole des ouvriers portuaires reconnus peut avoir pour conséquence que des entreprises doivent licencier d'autres travailleurs. Ainsi, le régime a une incidence négative sur la sécurité d'emploi des travailleurs non reconnus. Ensuite, le régime légal établit une discrimination entre les ouvriers portuaires reconnus qui sont syndiqués et les autres travailleurs qui ne sont pas syndiqués. Le régime en cause discrimine également les ouvriers portuaires reconnus, lesquels sont formés et évalués en ce qui concerne la formation en matière de sécurité, par rapport aux ouvriers occasionnels, parmi lesquels les étudiants jobistes, qui ne doivent pas suivre une formation ou passer un examen.

Enfin, les parties intervenantes estiment que la différence de traitement emporte également des conséquences disproportionnées. Elles font valoir que la sécurité au travail peut également être réalisée de manière moins radicale (1) en définissant de manière réaliste la notion de travail portuaire sur la base de critères objectifs, neutres, transparents et scientifiques, (2) en appliquant le droit commun du travail, de la sécurité au travail et de la sécurité sociale; (3) en prévoyant des formations, proposées par l'employeur individuel, en faisant appel ou non à des professionnels externes, (4) en ayant recours à un système de certificats de sécurité géré par les employeurs; (5) en appliquant la réglementation flamande existante en matière de qualifications professionnelles et (6) en mettant en œuvre une politique de contrôle et une politique répressive effectives *a posteriori*.

Les parties intervenantes estiment, sur la base des incompatibilités qu'elles ont déjà exposées, que le régime en cause relatif au travail portuaire viole l'article 23 de la Constitution et la liberté de commerce et d'industrie. Selon elles, la question préjudicielle appelle par conséquent une réponse affirmative.

A.3.4. Les parties intervenantes font valoir, par référence aux conclusions de l'avocat général près la Cour de justice, que les effets ne peuvent être maintenus.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 « organisant le travail portuaire » (ci-après : la loi du 8 juin 1972).

B.2.1. L'article 1er de la loi du 8 juin 1972 dispose :

« Nul ne peut faire effectuer un travail portuaire dans les zones portuaires par des travailleurs autres que les ouvriers portuaires reconnus ».

B.2.2. L'article 2 de la loi du 8 juin 1972 dispose :

« La délimitation des zones portuaires et du travail portuaire telle qu'elle est établie par le Roi en application des articles 35 et 37 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, régit l'application de la présente loi ».

Deux arrêtés royaux pris en exécution des articles 35 et 37 de la loi du 5 décembre 1968 « sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires » définissent la notion de « travail portuaire ».

Ainsi, l'article 1er de l'arrêté royal du 12 janvier 1973 « instituant la Commission paritaire des ports et fixant sa dénomination et sa compétence » dispose :

« Il est institué une commission paritaire, dénommée ' Commission paritaire des ports ', (compétente pour les travailleurs en général et leurs employeurs), et ce pour : tous les travailleurs et leurs employeurs qui, dans les zones portuaires :

(A.) effectuent, en ordre principal ou accessoirement du travail portuaire, à savoir toutes les manipulations de marchandises qui sont transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure, par des wagons de chemin de fer ou des camions, et les services accessoires qui concernent ces marchandises, que ces activités aient lieu dans les docks, sur les voies navigables, sur les quais ou dans les établissements s'occupant de l'importation, de l'exportation et du transit de marchandises, ainsi que toutes les manipulations de marchandises transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure à destination ou en provenance des quais d'établissements industriels.

Il faut entendre par :

1. Toutes les manipulations de marchandises :

a) marchandises : toutes les marchandises, les containers et les moyens de transport y compris, à l'exclusion uniquement :

- du transport de pétrole en vrac, de produits pétroliers liquides et de matières premières liquides pour les raffineries, l'industrie chimique et les activités d'entreposage et de transformation dans les installations pétrolières;

- du poisson amené par des bateaux de pêche;

- des gaz liquides sous pression et en vrac.

b) manipulations : charger, décharger, arrimer, désarrimer, déplacer l'arrimage, décharger en vrac, appareiller, classer, trier, calibrer, empiler, désempiler, ainsi que composer et décomposer les chargements unitaires.

2. Les services accessoires qui concernent ces marchandises : marquer, peser, mesurer, cuber, contrôler, réceptionner, garder, à l'exception des services de gardiennage assurés par des entreprises relevant de la compétence de la Commission paritaire pour les services de gardiennage et/ou de surveillance pour le compte d'entreprises relevant de la Commission paritaire des ports, livrer, échantillonner et sceller, accorer et désaccorer.



[...] ».

L'article 2 de l'arrêté royal du 12 août 1974 « instituant des sous-commissions paritaires pour des ports, fixant leur dénomination et leur compétence et en fixant leur nombre de membres » dispose :

« Les sous-commissions paritaires des ports sont compétentes pour les travailleurs en général et leurs employeurs, et ce pour :

tous les travailleurs et leurs employeurs qui, dans les zones portuaires :

(A.) effectuent, en ordre principal ou accessoirement du travail portuaire, à savoir toutes les manipulations de marchandises qui sont transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure, par des wagons de chemin de fer ou des camions, et les services accessoires qui concernent ces marchandises, que ces activités aient lieu dans les docks, sur les voies navigables, sur les quais ou dans les établissements s'occupant de l'importation, de l'exportation et du transit de marchandises, ainsi que toutes les manipulations de marchandises transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure à destination ou en provenance des quais d'établissements industriels.

Il faut entendre par :

1. Toutes les manipulations de marchandises :

a) marchandises : toutes les marchandises, les containers et les moyens de transport y compris, à l'exclusion uniquement :

- du transport de pétrole en vrac, de produits pétroliers liquides et de matières premières liquides pour les raffineries, l'industrie chimique et les activités d'entreposage et de transformation dans les installations pétrolières;

- du poisson amené par des bateaux de pêche;

- des gaz liquides sous pression et en vrac.

b) manipulations : charger, décharger, arrimer, désarrimer, déplacer l'arrimage, décharger en vrac, appareiller, classer, trier, calibrer, empiler, désempiler, ainsi que composer et décomposer les chargements unitaires.

2. Les services accessoires qui concernent ces marchandises : marquer, peser, mesurer, cuber, contrôler, réceptionner, garder, à l'exception des services de gardiennage assurés par des entreprises relevant de la compétence de la Commission paritaire pour les services de gardiennage et/ou de surveillance pour le compte d'entreprises relevant de la Commission paritaire des ports, livrer, échantillonner et sceller, accorer et désaccorer.

[...] ».

Il ressort des dispositions de ces arrêtés royaux que la notion de « travail portuaire » est circonscrite d'un point de vue tant matériel que territorial. D'un point de vue matériel, la notion de travail portuaire est définie sur la base d'activités de manipulation de marchandises et de services connexes. D'un point de vue territorial, le travail portuaire est limité aux opérations ainsi circonscrites effectuées dans les zones portuaires définies géographiquement, zones qui comprennent notamment les docks, les quais, les hangars fermés, les magasins et les lieux de chargement et d'entreposage.

B.2.3. Ainsi qu'il est indiqué dans la décision de renvoi, l'article 2 de la loi du 8 juin 1972 s'approprie la définition du travail portuaire contenue dans l'article 1er de l'arrêté royal précité du 12 janvier 1973 et dans l'article 2 de l'arrêté royal précité du 12 août 1974.

B.2.4. L'article 3, alinéa 1er, de la loi du 8 juin 1972 dispose :

« Le Roi fixe les conditions et les modalités de reconnaissance des ouvriers portuaires, sur avis de la commission paritaire compétente pour la zone portuaire concernée ».

L'arrêté royal du 5 juillet 2004 « relatif à la reconnaissance des ouvriers portuaires dans les zones portuaires tombant dans le champ d'application de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire », avant sa modification par l'arrêté royal du 10 juillet 2016 « modifiant l'arrêté royal du 5 juillet 2004 relatif à la reconnaissance des ouvriers portuaires dans les zones portuaires tombant dans le champ d'application de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire » (ci-après : l'arrêté royal du 5 juillet 2004), tel qu'il est applicable devant la juridiction *a quo*, définit les exigences à remplir pour être reconnu comme ouvrier portuaire (article 4), les effets de la reconnaissance quant au fait de figurer dans un contingent (cf. le pool) d'ouvriers portuaires (article 2), la validité de la reconnaissance (article 4), le retrait, la suspension de la reconnaissance et le moment où elle prend fin (articles 7 à 9), la procédure relative à la demande, à la suspension et au retrait d'une reconnaissance (articles 1er, §§ 2 et 3, 10 et 11) ainsi que la composition de la commission de reconnaissance (article 1er, § 1er).

B.3. La juridiction *a quo* demande à la Cour d'examiner la compatibilité des articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, et avec la liberté de commerce et

d'industrie, en ce qu'ils obligent les personnes, les organismes ou les entreprises qui déploient des activités dans les zones portuaires à faire appel, pour le travail portuaire, à des ouvriers portuaires reconnus, non seulement pour le chargement et le déchargement de navires au sens strict, mais aussi pour d'autres opérations qui peuvent également être effectuées en dehors des zones portuaires.

B.4. 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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.5.1. L'article 23, alinéas 2 et 3, 1°, de la Constitution dispose :

« À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ».

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution que le Constituant n'a pas entendu consacrer la liberté de commerce et d'industrie ou la liberté d'entreprendre dans les notions de « droit au travail » et de « libre choix d'une activité professionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 15; n° 100-2/4°, pp. 93 à 99; n° 100-2/9°, pp. 3 à 10). Une telle approche découle également du dépôt de différentes propositions de « révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter

par un 6° garantissant la liberté de commerce et d'industrie » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1930/1; Sénat, SE 2010, n° 5-19/1; Chambre, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.5.3. En revanche, la Cour a associé à plusieurs reprises, dans son contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution, la liberté de commerce et d'industrie telle qu'elle était autrefois garantie par le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 et telle qu'elle est garantie actuellement par l'article II.3 du Code de droit économique.

B.5.4. La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi, le décret ou l'ordonnance règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur compétent n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté de commerce et d'industrie sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

B.5.5. La liberté de commerce et d'industrie est étroitement liée à la liberté professionnelle, au droit de travailler et à la liberté d'entreprise, qui sont garantis par les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et à plusieurs libertés fondamentales garanties par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE), comme la libre prestation des services (article 56 TFUE) et la liberté d'établissement (article 49 TFUE).

B.6. La Cour a dès lors, par son arrêt n° 94/2019 du 6 juin 2019, posé les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« 1. L'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lu ou non en combinaison avec l'article 56 du même Traité, avec les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe d'égalité, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui oblige des personnes ou entreprises qui souhaitent exercer dans une zone portuaire belge des activités portuaires au sens de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire - dont des activités qui seraient étrangères au chargement et au déchargement de navires au sens strict - à ne recourir qu'à des ouvriers portuaires reconnus ?

2. En cas de réponse affirmative à la première question, la Cour constitutionnelle peut-elle maintenir provisoirement les effets des articles 1er et 2, en cause, de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire afin d'éviter une insécurité juridique et un malaise social, et afin

de permettre au législateur de les mettre en conformité avec les obligations découlant du droit de l'Union européenne ? ».

B.7. À la même période, le Conseil d'État a posé sept questions préjudicielles à la Cour de justice sur l'interprétation des articles 49 et 56 du TFUE notamment et sur la compatibilité d'un certain nombre d'articles de l'arrêté royal du 5 juillet 2004, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 10 juillet 2016, avec ces dispositions conventionnelles (affaire C-407/19). Par décision du président de la Cour de justice du 19 juillet 2020, les renvois de la Cour constitutionnelle (affaire C-471/19) et du Conseil d'État (affaire C-407/19) ont été joints.

B.8. Par son arrêt du 11 février 2021 en cause de *Katoen Natie Bulk Terminals NV e.a.* (C-407/19 et C-471/19), la Cour de justice a jugé en ce qui concerne les questions préjudicielles posées par la Cour constitutionnelle :

« *Sur la première question*

55. Par sa première question dans l'affaire C-471/19, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 49 et 56 TFUE, les articles 15 et 16 de la Charte, ainsi que le principe d'égalité de traitement, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui oblige des personnes ou entreprises souhaitant exercer des activités portuaires dans une zone portuaire, y compris des activités étrangères au chargement et au déchargement de navires au sens strict, à ne recourir qu'à des ouvriers portuaires reconnus comme tels conformément aux conditions et modalités fixées en application de cette réglementation.

56. Il convient d'emblée d'indiquer que, en ce qui concerne la compatibilité, avec les articles 15 et 16 de la Charte, d'une réglementation nationale en vertu de laquelle les entreprises souhaitant fournir des services portuaires doivent obligatoirement avoir recours à des ouvriers portuaires reconnus, un examen de la restriction induite par une réglementation nationale au titre des articles 49 et 56 TFUE couvre également les éventuelles restrictions à l'exercice des droits et des libertés prévus aux articles 15 à 17 de la Charte, de sorte qu'un examen séparé au titre d'une éventuelle incompatibilité avec la liberté d'entreprise n'est pas nécessaire (voir, en ce sens, arrêt du 20 décembre 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, point 50 et jurisprudence citée).

57. Dans la mesure où la juridiction de renvoi dans l'affaire C-471/19 a évoqué, dans sa première question, le principe d'égalité de traitement, il convient de relever qu'une réglementation nationale, telle que celle envisagée par cette question, s'applique de manière identique aux opérateurs tant résidents que non-résidents qui, partant, sont traités sur un pied d'égalité.

58. Cependant, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que les articles 49 et 56 TFUE s'opposent à toute mesure nationale qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayant l'exercice,

par les ressortissants de l'Union européenne, de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services garanties par lesdites dispositions du traité (arrêt du 10 juillet 2014, *Conorzio Stabile Libor Lavori Pubblici*, C-358/12, EU:C:2014:2063, point 28 et jurisprudence citée).

59. Or, il convient de constater, à l'instar de la juridiction de renvoi dans l'affaire C-471/19 ainsi que de M. l'avocat général aux points 52 et 53 de ses conclusions, qu'une réglementation d'un État membre obligeant les entreprises provenant d'autres États membres qui souhaitent s'établir dans cet État membre pour y exercer des activités portuaires ou qui, sans s'y établir, souhaitent y fournir des services portuaires, à ne recourir qu'à des ouvriers portuaires reconnus comme tels conformément à cette réglementation, empêche une telle entreprise d'avoir recours à son propre personnel ou de recruter d'autres ouvriers non reconnus et, partant, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'établissement de cette entreprise dans l'État membre concerné ou la prestation, par celle-ci, de services dans ledit État membre.

60. Elle constitue, dès lors, une restriction aux libertés garanties par les articles 49 et 56 TFUE (voir, par analogie, arrêt du 11 décembre 2014, *Commission/Espagne*, C-576/13, non publié, EU:C:2014:2430, points 37 et 38).

61. De telles restrictions peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, à savoir s'il n'existe pas des mesures moins restrictives qui permettraient de l'atteindre de manière aussi efficace (voir, en ce sens, arrêts du 11 décembre 2007, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, point 75, du 10 juillet 2014, *Conorzio Stabile Libor Lavori Pubblici*, C-358/12, EU:C:2014:2063, point 31, et du 11 décembre 2014, *Commission/Espagne*, C-576/13, non publié, EU:C:2014:2430, points 47 et 53).

62. Il ressort des indications de la juridiction de renvoi dans l'affaire C-471/19, résumées au point 39 du présent arrêt, lesquelles se recourent avec les explications avancées par le gouvernement belge dans ses observations écrites, que les dispositions de la loi organisant le travail portuaire en cause au principal visent, en substance, à garantir la sécurité dans les zones portuaires et à prévenir les accidents du travail, à assurer la disponibilité de main-d'œuvre spécialisée eu égard à la demande de travail fluctuante dans ces zones, ainsi qu'à garantir l'égalité de traitement en matière de droits sociaux entre tous les ouvriers portuaires.

63. Premièrement, s'agissant de l'objectif visant à garantir l'égalité de traitement en matière de droits sociaux entre tous les ouvriers portuaires, il convient de rappeler que la protection des travailleurs constitue une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une restriction aux libertés de circulation (voir, notamment, arrêts du 11 décembre 2007, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, point 77, et du 11 décembre 2014, *Commission/Espagne*, C-576/13, non publié, EU:C:2014:2430, point 50).

64. Cependant, un tel objectif ne saurait être atteint par une réglementation nationale qui oblige des personnes ou des entreprises souhaitant exercer des activités portuaires dans une zone portuaire à ne recourir qu'à des ouvriers portuaires reconnus, dans la mesure où le seul fait, pour un ouvrier portuaire, d'être reconnu en tant que tel n'implique pas qu'il jouira nécessairement des mêmes droits sociaux que tous les autres ouvriers portuaires reconnus. En

effet, il ressort de la demande de décision préjudicielle que cet objectif pourrait être atteint par l'obligation des employeurs d'ouvriers portuaires de s'affilier auprès d'une organisation unique. Or, une telle obligation peut être imposée en application de l'article 3*bis* de la loi organisant le travail portuaire, lequel n'est pas visé par la présente question.

65. Deuxièmement, s'agissant de l'objectif tendant à assurer la disponibilité de main-d'œuvre spécialisée, à supposer qu'il puisse être considéré comme constituant une raison impérieuse d'intérêt général, au sens de la jurisprudence citée au point 61 du présent arrêt, comme l'a, en substance, relevé M. l'avocat général au point 68 de ses conclusions, un système rigide, prévoyant la constitution d'un contingent limité d'ouvriers portuaires reconnus auquel toute entreprise souhaitant exercer des activités portuaires doit obligatoirement avoir recours, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif tendant à assurer la disponibilité de main-d'œuvre spécialisée.

66. Troisièmement, pour ce qui concerne l'objectif plus spécifique visant à assurer la sécurité dans les zones portuaires et à prévenir les accidents du travail, ainsi qu'il ressort du point 63 du présent arrêt, la protection des travailleurs figure parmi les raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une restriction aux libertés de circulation.

67. Il en va de même de l'objectif plus spécifique visant à assurer la sécurité dans les zones portuaires (voir, en ce sens, arrêt du 11 décembre 2014, *Commission/Espagne*, C-576/13, non publié, EU:C:2014:2430, points 49 à 52).

68. À cet égard, comme M. l'avocat général l'a relevé aux points 70 et 71 de ses conclusions, dans la mesure où les articles 1er et 2 de la loi organisant le travail portuaire se limitent à instaurer un régime de reconnaissance des ouvriers portuaires, dont les conditions et les modalités concrètes de mise en œuvre doivent être fixées par des actes adoptés en vertu de l'article 3 de cette loi, il ne saurait être considéré que, prises isolément, ces dispositions sont, en elles-mêmes, inaptées ou disproportionnées pour atteindre l'objectif tendant à garantir la sécurité dans les zones portuaires et à prévenir les accidents du travail.

69. En effet, le caractère nécessaire et proportionné d'un tel régime, et, par voie de conséquence, sa compatibilité avec les articles 49 et 56 TFUE, doit être apprécié de manière globale, en tenant compte de l'ensemble des conditions prévues pour la reconnaissance des ouvriers portuaires ainsi que les modalités de mise en œuvre d'un tel régime.

70. Une réglementation nationale selon laquelle les entreprises souhaitant fournir des services portuaires doivent obligatoirement avoir recours à des ouvriers portuaires reconnus ne saurait être considérée comme étant proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi que si la reconnaissance des ouvriers portuaires était fondée sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité responsable de leur reconnaissance et à assurer que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire (voir, par analogie, arrêt du 17 juillet 2008, *Commission/France*, C-389/05, EU:C:2008:411, point 94 et jurisprudence citée).

71. En outre, dès lors que l'objectif d'une telle réglementation est de garantir la sécurité dans les zones portuaires et de prévenir les accidents du travail, les conditions de reconnaissance des ouvriers portuaires doivent logiquement porter uniquement sur le point de savoir si ceux-ci disposent des qualités et des aptitudes nécessaires pour assurer l'exécution des tâches qui leur incombent en toute sécurité.

72. À cette fin, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 76 de ses conclusions, il peut, le cas échéant, être prévu que, pour être reconnus, les ouvriers portuaires doivent disposer d'une formation professionnelle suffisante.

73. Toutefois, une exigence selon laquelle une telle formation doit être dispensée ou attestée par un seul organisme déterminé dans l'État membre concerné, sans tenir compte de l'éventuelle reconnaissance des intéressés comme ouvriers portuaires dans un autre État membre de l'Union, ou de la formation que ceux-ci auraient suivie dans un autre État membre de l'Union et des aptitudes professionnelles qu'ils y auraient acquises, serait disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi (voir, en ce sens, arrêt du 5 février 2015, *Commission/Belgique*, C-317/14, EU:C:2015:63, points 27 à 29).

74. Par ailleurs, ainsi que M. l'avocat général l'a, en substance, relevé au point 88 de ses conclusions, la limitation du nombre des ouvriers portuaires pouvant faire l'objet d'une reconnaissance et, partant, la constitution d'un contingent restreint de tels ouvriers, auxquels toute entreprise souhaitant exercer des activités portuaires doit obligatoirement avoir recours, à supposer qu'elle soit apte à garantir la sécurité dans les zones portuaires, est certainement disproportionnée, par rapport à la réalisation d'un tel objectif.

75. En effet, cet objectif peut aussi être atteint en prévoyant que tout ouvrier en mesure de démontrer qu'il dispose des aptitudes professionnelles requises et, le cas échéant, a suivi une formation appropriée peut être reconnu comme ouvrier portuaire.

76. Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question dans l'affaire C-471/19 que les articles 49 et 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui oblige des personnes ou entreprises souhaitant exercer des activités portuaires dans une zone portuaire, y compris des activités étrangères au chargement et au déchargement de navires au sens strict, à ne recourir qu'à des ouvriers portuaires reconnus comme tels conformément aux conditions et modalités fixées en application de cette réglementation, pour autant que lesdites conditions et modalités, d'une part, soient fondées sur des critères objectifs, non discriminatoires, connus à l'avance et permettant aux ouvriers portuaires d'autres États membres de démontrer qu'ils répondent, dans leur État d'origine, à des exigences équivalentes à celles appliquées aux ouvriers portuaires nationaux et, d'autre part, n'établissent pas un contingent limité d'ouvriers pouvant faire l'objet d'une telle reconnaissance.

#### *Sur la seconde question dans l'affaire C-471/19*

77. La seconde question dans l'affaire C-471/19 vise l'hypothèse selon laquelle il découlerait de la réponse à la première question que les articles 49 et 56 TFUE s'opposent à une réglementation nationale telle que les articles 1er et 2 de la loi organisant le travail portuaire. La juridiction de renvoi dans cette affaire demande, en substance, si, dans une telle hypothèse, elle peut maintenir provisoirement les effets de ces articles, afin d'éviter une insécurité juridique et un malaise social au sein de l'État membre concerné.

78. Or, il ressort de la réponse à la première question que des dispositions nationales telles que les articles 1er et 2 de la loi organisant le travail portuaire ne sont pas, en tant que telles, incompatibles avec les libertés consacrées aux articles 49 et 56 TFUE, mais que l'appréciation de la compatibilité, avec ces libertés, du régime institué en application de telles dispositions



nécessite une approche globale, en prenant en considération l'ensemble des conditions et des modalités de mise en œuvre d'un tel régime.

79. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question dans l'affaire C-471/19 ».

Dans le dispositif de son arrêt, la Cour de justice a dit pour droit :

« 1. Les articles 49 et 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui oblige des personnes ou entreprises souhaitant exercer des activités portuaires dans une zone portuaire, y compris des activités étrangères au chargement et au déchargement de navires au sens strict, à ne recourir qu'à des ouvriers portuaires reconnus comme tels conformément aux conditions et modalités fixées en application de cette réglementation, pour autant que lesdites conditions et modalités, d'une part, soient fondées sur des critères objectifs, non discriminatoires, connus à l'avance et permettant aux ouvriers portuaires d'autres États membres de démontrer qu'ils répondent, dans leur État d'origine, à des exigences équivalentes à celles appliquées aux ouvriers portuaires nationaux et, d'autre part, n'établissent pas un contingent limité d'ouvriers pouvant faire l'objet d'une telle reconnaissance ».

B.9. En vertu de la jurisprudence constante de la Cour de justice, l'obligation faite aux États membres conformément à l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, de prendre les mesures générales ou particulières qui sont propres à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union s'impose à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles. En vertu de cette jurisprudence, il appartient à la juridiction nationale de donner à la loi interne qu'elle doit appliquer, dans toute la mesure du possible, une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union (CJCE, 13 novembre 1990, C-106/89, *Marleasing*, point 8; 5 octobre 1994, C-165/91, *van Munster*, point 34; 26 septembre 2000, C-262/97, *Engelbrecht*, points 38 et 39).

B.10. La Cour de justice a jugé, par l'arrêt précité du 11 février 2021, que les articles 49 et 56 du TFUE ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui oblige des personnes ou entreprises souhaitant exercer des activités portuaires dans une zone portuaire, y compris des activités étrangères au chargement et au déchargement de navires au sens strict, à ne recourir qu'à des ouvriers portuaires reconnus comme tels conformément aux conditions et modalités fixées en application de cette réglementation, pour autant qu'il soit satisfait à certaines conditions.

B.11. Selon la Cour de justice, ces conditions et modalités doivent être fondées sur des critères objectifs, non discriminatoires, connus à l'avance et permettant aux ouvriers portuaires d'autres États membres de démontrer qu'ils répondent, dans leur État d'origine, à des exigences équivalentes à celles appliquées aux ouvriers portuaires nationaux et ne peuvent établir un contingent limité d'ouvriers portuaires pouvant faire l'objet d'une telle reconnaissance.

B.12. Comme la Cour de justice l'a aussi observé dans l'arrêt du 11 février 2021 (point 68), la loi du 8 juin 1972, et en particulier son article 1er, se limite à instaurer de manière générale un régime de reconnaissance des ouvriers portuaires, et les conditions et les modalités concrètes de mise en œuvre sont fixées par le Roi en vertu de l'article 3 de cette loi, ce qu'Il a fait par arrêté royal du 5 juillet 2004.

Ni l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ni aucune autre disposition constitutionnelle ou législative ne confèrent à la Cour le pouvoir de statuer à titre préjudiciel sur la question de savoir si les dispositions d'un arrêté royal violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.13. La juridiction *a quo* demande à la Cour d'examiner si l'identité de traitement entre le chargement et le déchargement de navires au sens strict, d'une part, et les autres activités relevant de la notion de « travail portuaire », d'autre part, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Ainsi interprétée, la question est également liée au champ d'application de l'obligation de recourir à des ouvriers portuaires reconnus.

Il ressort des éléments du dossier et de la décision de renvoi que le litige devant la juridiction *a quo* porte sur l'amende administrative qui a été infligée à une entreprise de transport parce que l'un de ses travailleurs a effectué, sans être titulaire d'une reconnaissance en tant qu'ouvrier portuaire, des activités qui consistaient en la préparation de semi-remorques sur un quai en vue de leur expédition, à l'aide d'un véhicule spécifiquement prévu à cet effet, un « tugmaster » (tracteur de remorquage).

La Cour limite son examen à cette situation. Elle doit dès lors uniquement statuer sur l'identité de traitement entre, d'une part, le chargement et le déchargement de navires au sens strict et, d'autre part, les activités en cause dans la zone portuaire dans le litige pendant devant la juridiction *a quo*.

B.14. Comme il est dit en B.2.2, le « travail portuaire » englobe « toutes les manipulations de marchandises qui sont transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure, par des wagons de chemin de fer ou des camions, et les services accessoires qui concernent ces marchandises, que ces activités aient lieu dans les docks, sur les voies navigables, sur les quais ou dans les établissements s'occupant de l'importation, de l'exportation et du transit de marchandises, ainsi que toutes les manipulations de marchandises transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure à destination ou en provenance des quais d'établissements industriels ». Les « manipulations de marchandises » comprennent non seulement l'action de « charger » et « décharger », mais aussi celle d'« arrimer, désarrimer, déplacer l'arrimage, décharger en vrac, appareiller, classer, trier, calibrer, empiler, déempiler, ainsi que composer et décomposer les chargements unitaires ». Les services accessoires qui concernent ces marchandises, à savoir « marquer, peser, mesurer, cuber, contrôler, réceptionner, garder [...], livrer, échantillonner et sceller, accorer et désaccorer », relèvent eux aussi de la définition légale (article 1er de l'arrêté royal du 12 janvier 1973 et article 2 de l'arrêté royal du 12 août 1974).

B.15. L'obligation de recourir exclusivement à des ouvriers portuaires reconnus pour effectuer du travail portuaire est motivée, entre autres, par la nécessité de garantir la sécurité dans les zones portuaires et de prévenir les accidents du travail.

Compte tenu de la nature des activités en cause comme du lieu où celles-ci sont effectuées, à savoir la préparation de semi-remorques sur un quai en vue de leur expédition, à l'aide d'un véhicule spécifiquement prévu à cette fin, il n'apparaît pas, dans l'optique de garantir la sécurité dans les zones portuaires, qu'elles entraînent des risques dont l'ampleur est à ce point différente des risques liés au chargement et au déchargement des navires au sens strict que l'identité de traitement entre ces deux types de travail portuaire est, pour ce qui est de l'obligation de recourir à des ouvriers portuaires reconnus, dépourvue de justification raisonnable.

B.16. Par conséquent, les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec la liberté de commerce et d'industrie, en ce qu'ils sont d'application aux activités en cause dans le litige pendant devant le juge *a quo*.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 1er et 2 de la loi du 8 juin 1972 « organisant le travail portuaire » ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté de commerce et d'industrie, en ce qu'ils sont d'application aux activités en cause dans le litige pendant devant le juge *a quo*.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 25 novembre 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen