

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.928/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, le 18 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 22 septembre 2006 ^(*), sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 6 juillet 1971 portant création de LA POSTE et modifiant la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes", a donné le 19 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 19 juillet 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Observation générale

La section de législation du Conseil d'État a été saisie simultanément de deux demandes d'avis, l'une sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 6 juillet 1971 portant création de LA POSTE et modifiant la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes et l'autre sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Le premier de ces avant-projets fait l'objet du présent avis. Le second inscrit sous le numéro de rôle 40.929/4, fait l'objet d'un avis distinct, donné le même jour.

Ces deux avant-projets distincts sont toutefois intimement liés.

L'exposé des motifs relatif à l'avant-projet à l'examen décrit en effet l'objectif poursuivi par celui-ci en ces termes :

"Les modifications proposées dans le présent projet de réforme de la législation postale existante, en particulier la loi du 6 juillet 1971 portant création de La Poste et la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, ont deux objectifs.

La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques inscrit dans la loi le principe de l'autonomie de La Poste. Cependant il est un fait que les textes légaux et réglementaires plus anciens n'ont pas été entièrement adaptés à ce principe, cela particulièrement en ce qui concerne la loi du 26 décembre [1956] sur le Service des Postes et la loi du 6 juillet 1971 portant création de La Poste.

Le premier objectif du présent projet de loi consiste dès lors à abroger certains dispositions obsolètes et à rafraîchir les dispositions restantes à la lumière du statut juridique actuel de La Poste SA de droit public et à la lumière des évolutions dans le secteur postal.

.../...

Ensuite, le projet de loi vise à intégrer les dispositions restantes et partiellement modernisées de la loi du 26 décembre [1956] sur le Service des Postes, dans la loi du 6 juillet 1971 portant création de La Poste afin que la loi de 1956 susmentionnée peut être abrogée.

Le présent projet de loi ne porte pas atteinte au rôle important de La Poste en tant que prestataire désigné du service universel et à certains services publics dont les principes de base sont fixés par et en vertu de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques."

Au regard de cet objectif, le texte en projet est sujet à critique, pour le motif suivant.

L'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'adapter les textes anciens (à savoir, les lois du 26 décembre 1956 et du 6 juillet 1971 précitées) à la législation plus récente relative à La Poste (à savoir, la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques).

L'objectif de bonne législation qui est ainsi poursuivi ne peut être atteint de manière optimale que par la mise en place d'un corps de règles unique et cohérent.

En effet, le fait de laisser subsister des lois différentes - comme entendent le faire les deux avant-projets soumis à la section de législation - est générateur d'un risque de confusion, d'ambiguïté, de doubles emplois, et de manière plus générale, d'insécurité juridique.

Ce risque n'est pas, en l'espèce, purement théorique.

À ce propos, on peut relever les ambiguïtés et questions suivantes :

1° L'article 2, alinéa 1^{er}, en projet (article 4 de l'avant-projet à l'examen) se borne à renvoyer à l'article 141, § 1^{er}, en projet, de la loi du 21 mars 1991 (tel que l'avant-projet qui fait l'objet de l'avis 40.929/4 envisage de remplacer cette disposition) pour définir les compétences de La Poste. Une telle disposition qui se borne à rappeler une autre disposition législative pour définir les missions ou compétences d'une entité n'a pas de valeur normative, est inutile et fait double emploi avec la disposition à laquelle elle renvoie.

.../...

2° L'article 141, § 1^{er}, en projet, de la loi du 21 mars 1991 (tel que l'avant-projet qui fait l'objet de l'avis 40.929/4 envisage de remplacer cette disposition) se donne pour objet d'énumérer les missions de service public confiées à La Poste, tout en prévoyant que La Poste peut être chargée "par ou en vertu d'une disposition légale ou contractuelle d'autres missions de service public".

Pour sa part, l'article 2, alinéa 2, en projet (article 4 de l'avant-projet à l'examen) ajoute aux missions confiées à La Poste cinq "tâches", dont la nature exacte n'est pas précisée : s'agit-il de missions de service public, de tâches s'inscrivant dans des missions de service public le cas échéant déjà énumérées à l'article 141, § 1^{er}, en projet de la loi du 21 mars 1991, ou encore de tâches ou compétences généralement quelconques et qui sont étrangères à toute une mission de service public ?

Si l'on s'en réfère au quatrième contrat de gestion conclu entre La Poste et l'État, approuvé par l'arrêté royal du 13 décembre 2005, ces cinq tâches correspondent largement à certaines tâches qualifiées de tâches de service public par ledit contrat.

Cette précision ne figure nullement dans le texte ici examiné, ce qui pose la question de la nature et du statut juridique des tâches considérées.

Du reste, l'on n'aperçoit pas pour quel motif certaines des tâches de service public confiées à La Poste devraient figurer dans un texte législatif différent de celui qui énumère ses missions de service public.

3° Outre la difficulté générale relevée ci-avant au point précédent, l'on relève une difficulté plus spécifique à la tâche attribuée à La Poste par l'article 2, alinéa 2, c), en projet.

Ainsi, la section de législation n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par le fait d'"effectuer le service des abonnements aux journaux et autres publications périodiques" : non seulement cette dernière notion n'est pas clairement précisée mais en outre l'on n'aperçoit pas ce qui distingue concrètement cette tâche de la mission de service public confiée à La Poste par l'article 141, § 1^{er}, D, en projet, de la loi du 21 mars 1991, et qui a pour objet "le service des abonnements pour les journaux reconnus et les écrits périodiques reconnus, conformément aux modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres".

Ni l'avant-projet à l'examen, ni l'article 141, § 1^{er}, en projet précité, ni encore les commentaires des articles concernés ne permettent de comprendre la teneur concrète de la tâche et de la mission visées, ni en quoi elles se distinguent l'une de l'autre.

En conclusion, le texte en projet doit être revu au regard de la loi du 21 mars 1991 précitée, telle qu'il est par ailleurs envisagé de la modifier, afin d'éviter tout double emploi ou incohérence entre les différentes dispositions législatives spécifiques à La Poste et aux missions qui lui sont confiées.

À ce propos, il est recommandé de grouper dans un seul et même texte législatif toutes les dispositions concernées, par exemple en les intégrant toutes dans la loi du 21 mars 1991, ou, de préférence, par l'adoption d'une loi autonome reprenant toutes les dispositions spécifiques à La Poste et plus généralement aux services postaux.

Observations particulières

Dispositif

Article 17

L'article 17 de l'avant-projet à l'examen entend insérer, dans la loi du 6 juillet 1971 portant création de LA POSTE un article 13, rédigé comme suit :

"Art.13. Toute réclamation à charge de LA POSTE se prescrit par six mois à dater du jour de la réception par LA POSTE de l'envoi qui pourrait y donner lieu."

Le commentaire des articles mentionne exclusivement que :

"Cet article reprend le texte de l'article 24 de la loi [du 26 décembre 1956] sur le Service des Postes."

Cette disposition appelle les observations suivantes.

1. Les termes employés à l'article 13 en projet sont particulièrement larges et ne permettent pas d'en comprendre précisément la portée.

.../...

Interrogé à ce propos, le délégué du ministre a exposé notamment ce qui suit :

"Tant l'expéditeur que le destinataire peut émettre une réclamation. L'expéditeur se fondera sur les conditions générales de vente, le destinataire fondera sa plainte sur base de la responsabilité quasi-délictuelle.

[...]

[...] Le délai de six mois est applicable tant dans le cadre d'une réclamation à LA POSTE que dans le cadre d'une procédure judiciaire."

Au vu de ces explications, la disposition à l'examen a pour but et pour effet d'instaurer un régime de prescription spécifique aux envois confiés à La Poste, dérogatoire au régime de droit commun, ce, tant en matière de responsabilité contractuelle que de responsabilité extra-contractuelle.

La question se pose de savoir si ce régime dérogatoire ne méconnaît pas les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution, d'une part, en ce qu'il déroge au droit commun et, d'autre part, en ce qu'il s'applique exclusivement à La Poste et non aux autres prestataires du service postal.

À ce propos, il convient d'avoir égard à l'arrêt n° 59/2002 prononcé par la Cour d'arbitrage le 28 mars 2002.

La Cour d'arbitrage était appelée à se prononcer sur l'article 23 de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, tel qu'en vigueur avant son abrogation par l'arrêté royal du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant 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.

Ledit article 23, combiné aux articles 16 à 22 de la loi du 26 décembre 1956, tels qu'en vigueur avant leur abrogation par l'arrêté royal précité du 9 juin 1999, organisait, pour La Poste, un régime de responsabilité dérogatoire au régime de droit commun régi par le Code civil.

.../...

Plus spécialement, l'article 23 disposait comme suit :

"Hors les cas prévus ci-dessus, La Poste n'est soumise à aucune responsabilité en raison des services qui lui sont confiés.

Il en est de même pour les personnes qui lui prêtent leur concours."

Concernant cette disposition - et, plus généralement, le régime dérogatoire mis en place par la loi du 26 décembre 1956 - la Cour d'arbitrage s'est prononcée comme suit :

"B.7.1. Les travaux préparatoires de l'article 23 ancien de la loi du 26 décembre 1956 indiquent que cette disposition avait pour seul objet d'étendre l'exonération de responsabilité, déjà prévue par l'article 48 de la loi du 30 mai 1879, aux personnes «qui prêtent leur concours à l'Administration des postes» (*Doc. parl.*, Chambre, 1955-1956, n° 519/1, p. 8). La raison d'être de cet article 48 avait, pour sa part, été commentée comme suit lors des travaux préparatoires (*Ann.*, Chambre, 1877-1878, n° 32, p. 61) :

«Le législateur n'a jamais imposé à l'administration des postes aucune responsabilité du chef de l'exécution des services qui lui sont confiés et la loi du 1^{er} mars 1851 a disposé de même en ce qui concerne le télégraphe.

[...]

L'irresponsabilité de la poste est également consacrée par les législations étrangères.

Ces principes dérogatoires au droit commun sont justifiés par les nécessités du service de la poste. Son étendue, sa nature complexe, le nombre immense des opérations de toute espèce, l'impossibilité d'empêcher complètement les erreurs et les inexactitudes de la part d'un personnel nombreux et disséminé, rendent certaines irrégularités inévitables.

Si l'administration des postes était livrée aux exigences d'une responsabilité sans limites, le service devrait être compliqué de précautions lentes et coûteuses, les tarifs devraient être élevés en proportion des dépenses et des frais, enfin la simplicité, la rapidité et le bon marché, qui doivent être les traits caractéristiques d'une bonne organisation postale seraient sacrifiés au grand détriment de l'intérêt général.»

Il résulte de ce qui précède que c'est en considération de la spécificité de l'Administration des postes - en particulier le volume des opérations traitées et la répartition géographique du personnel nécessaire - que le législateur avait estimé nécessaire de prévoir l'exonération de responsabilité de La Poste, les précautions coûteuses et les lourdeurs de gestion qu'un régime de responsabilité aurait nécessitées étant en effet estimées incompatibles avec la rapidité et le faible coût requis du service postal.

B.7.2. La loi du 21 mars 1991, telle qu'elle était en vigueur avant l'abrogation de l'exonération de responsabilité de La Poste, a introduit (article 141) une distinction, parmi les missions de service public confiées à La Poste, entre celles relevant de son monopole et celles qui échappaient à ce monopole.

.../...

Il n'en reste pas moins que cette même loi, en son article 142 ancien, imposait diverses obligations à La Poste, lesquelles avaient vocation à concerner l'ensemble des missions assumées par La Poste, y compris celles ne relevant pas de son monopole. Cet article 142 disposait :

«La Poste assume les obligations suivantes :

1° toutes les communes ou sections de communes du Royaume sont pourvues d'une boîte, au moins, pour le dépôt des correspondances;

2° il doit y avoir, pour chacune de ces subdivisions administratives, au moins une levée, une expédition et une distribution de ces correspondances par jour, sauf le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux;

3° la distribution doit s'étendre à toutes les habitations du Royaume pour autant qu'elles soient pourvues d'une boîte aux lettres placée à la limite de la voirie publique et à portée de main, répondant à la réglementation édictée par le Ministre sur proposition de l'Institut;

[...]».

En édictant ces obligations, l'article 142 ancien de la loi du 21 mars 1991 confirmait la nécessité que les missions prises en charge par La Poste le soient à la fois pour l'ensemble du territoire et moyennant une fréquence minimale imposée par le législateur, avec les conséquences qui en découlent, non seulement sur le plan des coûts mais aussi sur celui du volume et de la répartition géographique de son personnel.

B.8. En considération des spécificités exposées ci-dessus, reconnues par le législateur tant avant que lors de l'adoption de la loi du 21 mars 1991, et de l'accroissement substantiel du risque de mise en cause de la responsabilité qui en résulte, il n'apparaît pas injustifié que le législateur ait estimé nécessaire de soumettre à un régime d'exonération de responsabilité les missions assumées par La Poste, en ce compris celles ne relevant pas de son monopole. La Cour observe d'ailleurs qu'il ne s'agissait pas d'une exonération de responsabilité absolue, dès lors que les articles 16 à 19 anciens de la loi du 26 décembre 1956 avaient prévu, avant leur abrogation par l'arrêté royal du 9 juin 1999, différentes hypothèses particulières de responsabilité à charge de La Poste.

B.9. Il résulte de ce qui précède que les questions préjudicielles, en ce qu'elles concernent la différence de traitement entre La Poste et les entreprises privées assumant des services similaires ou comparables à ceux assumés par La Poste, appellent une réponse négative."

Pour les motifs évoqués ci-avant, la Cour d'arbitrage a dit pour droit que le régime de responsabilité spécifique à La Poste, organisé par la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, avant la modification de cette loi par l'arrêté royal du 9 juin 1999, ne méconnaissait pas les articles 10 et 11 de la Constitution, étant justifié par les motifs invoqués par le législateur en 1879 et rappelés par la Cour.

.../...

Certes, la Cour d'arbitrage ne s'est pas prononcée sur le régime de prescription spécifique prévu par l'article 24 de la loi du 26 décembre 1956.

Toutefois, l'on peut raisonnablement considérer que les mêmes motifs que ceux évoqués par la Cour pour l'article 23, ont pu justifier l'adoption du régime dérogatoire de l'article 24 de la même loi, repris à l'article 13 de l'avant-projet. Le régime de prescription mis en place par l'article 24 de la loi du 26 décembre 1956 constitue en effet une forme d'accessoire du régime dérogatoire de responsabilité mis en place par les articles précédents de la même loi.

Il reste que ce raisonnement ne peut valoir que pour la période antérieure à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 9 juin 1999 précité.

En effet, ce dernier a mis fin au régime dérogatoire de responsabilité mis en place par les articles 23 et précédents de la loi du 26 décembre 1956 en abrogeant les dispositions concernées et ce, selon le rapport au Roi relatif à cet arrêté, afin de "soumet[tre] La Poste au régime de droit commun en matière de responsabilité contractuelle, à l'instar des autres opérateurs postaux".

Il a donc été considéré que le maintien du bénéfice, pour La Poste, d'un régime de responsabilité dérogatoire au droit commun, ne se justifiait plus.

La question se pose dès lors de savoir si, pour sa part, le régime dérogatoire de prescription prévu par l'article 13 en projet se justifie encore actuellement ou si ce régime méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution.

À propos des délais de prescriptions dérogatoires au droit commun et s'agissant notamment de délais applicables à des personnes relevant de la sphère publique ⁽¹⁾, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage est en ce sens que des régimes spécifiques peuvent être établis, à la condition d'être raisonnablement justifiés par des motifs pertinents, adéquats, exacts en fait, admissibles en droit, et de demeurer dans un rapport de proportionnalité avec le but poursuivi.

⁽¹⁾ Voir notamment C.A., arrêt n° 170/2004 ainsi que les nombreux arrêts cités au considérant B.4. de cette décision; voir aussi, en doctrine, M. KAISER, "La prescription des dettes et des créances des pouvoirs publics : un domaine en pleine mutation", *A.P.T.* 2004, pp. 119 et s.

Concernant la disposition à l'examen, l'exposé des motifs et le commentaire des articles ne comporte aucune justification.

Interrogé à ce propos, le délégué du ministre a exposé ce qui suit :

"En ce qui concerne spécifiquement le délai de six mois, la nature du métier de LA POSTE ne permet pas d'aller plus loin dans le temps que les six mois prévus pour effectuer des recherches. Même s'il existe des programmes informatiques permettant d'effectuer des recherches, ceux-ci ne sont pas en mesure d'aller plus loin que les six mois.

Il est à noter que l'article 22, point 2.7 de la Convention UPU adoptée par le Congrès de Bucarest précise que pour le courrier international les administrations postales ne sont pas responsables lorsque l'expéditeur n'a formulé aucune réclamation dans le délai de six mois à compter du lendemain du jour du dépôt de l'envoi. Le délai de 6 mois est alors rendu «back to back» pour les acheminements du courrier domestique." ⁽²⁾

Concernant la convention postale universelle évoquée par le délégué du ministre, il convient de relever que, si elle est susceptible de justifier le régime prévu à l'article 13 en projet concernant le courrier international et la réclamation formée par l'expéditeur ⁽³⁾, elle est étrangère à la gestion du courrier national et ne traite de la prescription qu'en ce qui concerne l'expéditeur.

Quant aux motifs tirés de la nature du métier de La Poste et de la capacité des programmes informatiques, ils paraissent susceptibles de justifier la prescription abrégée de six mois, en tant qu'elle déroge au droit commun, mais ne peuvent, en l'état actuel des explications fournies, justifier l'application de cette prescription à la Poste à l'exclusion des autres prestataires de services postaux.

⁽²⁾ Concernant la "Convention UPU", citée par le délégué du ministre, la section de législation du Conseil d'État a été saisie récemment d'un avant-projet de loi "portant assentiment aux actes internationaux suivants : 1° le Septième Protocole additionnel à la constitution de l'Union postale universelle; 2° le Règlement général de l'Union postale universelle; 3° la Convention postale universelle et le Protocole final, et 4° l'Arrangement concernant les services de paiement de la poste". La section de législation a donné son avis 40.892/2/V sur cet avant-projet le 7 août 2006. L'article 22.2.7 de la Convention postale universelle prévoit que "les administrations postales ne sont pas responsables [...] lorsque l'expéditeur n'a formulé aucune réclamation dans le délai de six mois à compter du lendemain du jour de dépôt de l'envoi".

⁽³⁾ Voir la note précédente.

À défaut pour l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure d'établir de manière plus complète les motifs susceptibles de justifier raisonnablement le régime prévu par l'article 13 en projet - lesquels motifs gagneront à figurer dans le commentaire des articles -, cette disposition devra être omise.

2. La section de législation du Conseil d'État a tout récemment donné son avis sur un avant-projet de loi "portant des dispositions diverses en vue de la création du service de médiation pour le secteur postal" ⁽⁴⁾.

L'article 5 de cet avant-projet entend insérer un article 43^{ter} nouveau dans la loi du 21 mars 1991, dont le paragraphe 4 serait libellé comme suit :

"§ 4. Les plaintes des utilisateurs finals ne sont recevables que lorsque le plaignant a introduit une plainte selon la procédure interne de l'entreprise concernée. [...]

[...]

Le service de médiation pour le secteur postal peut refuser de traiter une plainte de manière motivée lorsque cette plainte a été introduite il y a plus d'un an auprès de l'entreprise concernée [...]."

La section de législation n'aperçoit pas comment le délai d'un an prévu par cette disposition et le délai de six mois prévu par l'article 13 en projet seront appelés à se combiner.

Sous réserve de l'observation formulée au point précédent, il conviendra de veiller à la cohérence entre ces différentes dispositions en projet.

Article 18

L'article 14 en projet dispose comme suit :

"Art. 14. Le Roi détermine les plafonds ou les formules de calcul des indemnités qui seraient dues par La Poste au cas où celle-ci serait responsable de la perte, du vol, de l'avarie et/ou du retard dans la distribution d'un envoi postal au cours de l'exécution d'un service postal effectué dans le cadre d'un service public."

⁽⁴⁾ Avis 40.549/4 donné le 19 juin 2006.

Cette disposition appelle les observations suivantes.

1. D'abord, il convient de relever que, contrairement à ce que mentionne le commentaire des articles, la portée du texte en projet, tel qu'il est rédigé, n'est nullement limitée aux seules indemnités qui pourraient être dues par La Poste en raison de la mise en oeuvre de sa responsabilité extra-contractuelle.

À défaut de précision sur ce point, le texte en projet concerne, de manière générale, la responsabilité de La Poste, qu'elle soit contractuelle ou quasi-délictuelle.

Tel qu'il est rédigé, le texte en projet ne correspond donc pas à l'intention exprimée dans le commentaire des articles, telle que confirmée par le délégué du ministre.

2. L'habilitation conférée au Roi par la disposition en projet est excessivement large.

Si le législateur a l'intention de mettre en place un régime de responsabilité extra-contractuelle spécifique à une matière déterminée, il lui appartient de déterminer lui-même les éléments essentiels de ce régime.

La disposition en projet ne peut donc conférer au Roi le pouvoir de déterminer les plafonds ni les formules de calcul des indemnités concernées.

3. Plus fondamentalement, le législateur qui entend mettre en place un régime de responsabilité dérogatoire au droit commun doit, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, être en mesure d'établir les motifs susceptibles de justifier adéquatement et raisonnablement la dérogation envisagée. Par ailleurs, l'étendue et la nature de la ou des dérogations aux règles de droit commun doivent demeurer dans un rapport de proportion raisonnable avec le but poursuivi.

.../...

3.1. En l'espèce, les éléments essentiels du régime dérogatoire envisagé n'étant pas définis par le texte en projet, la nature et l'étendue de la différence de traitement opérée par le texte en projet ne peuvent être appréhendées et examinées utilement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

3.2. Par ailleurs, le commentaire des articles mentionne ce qui suit, à propos de la disposition en projet :

"Cet article introduit un certain nombre de dispositions visant à créer une plus grande protection juridique concernant les principes d'application aux actions extracontractuelles en dommages et intérêts en cas de perte, d'avarie, de vol ou de retard d'un envoi dans le cadre d'un service public (comprenant les services postaux qui font partie du service universel et les autres services postaux qui font partie des missions du service public).

Si une telle action est intentée par une autre personne que l'expéditeur (notamment le destinataire de l'envoi), il convient de se demander dans quelle mesure il est possible d'invoquer les limitations contractuelles de responsabilité du prestataire de services pour la perte, l'avarie, le vol ou le retard de l'envoi.

En application de l'article 25, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant 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, la plupart des dispositions de la loi du 26 décembre 1956 qui préoyaient un régime de responsabilité légale spécifique pour le service postal sont supprimées. Cette disposition visait à soumettre La Poste au régime de droit commun en matière de responsabilité contractuelle. Il a cependant été omis de développer un régime spécifique offrant une protection suffisante et adéquate à l'opérateur postal des services publics en cas de réclamations extracontractuelles. Vu la nature du service, une telle protection requiert une base légale.

De l'inspiration pour une telle réglementation peut être trouvée dans les principes applicables au transport de biens par route, notamment l'article 28 de la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (la Convention dite CMR) qui, suite à l'article 38, § 1^{er} de la loi du 3 mai 1999 relative au transport de choses par route est également d'application au transport routier national. Cette réglementation reflète le principe qu'une action extracontractuelle pour la perte, l'avarie, le vol de biens transportés ou pour le ralentissement du transport peut être soumise aux mêmes limitations de responsabilité que les actions contractuelles. L'article 38, § 3, 1^o, de la loi du 9 mai 1999 exclut cependant les transports postaux effectués dans le cadre d'un service public de la règle de protection légale spécifique.

Un système légal a également été adopté récemment en France dans la nouvelle loi postale de mai 2005 dans laquelle des dédommagements maximum devront être déterminé par un décret d'application en cas d'actions justifiées en responsabilité extracontractuelle."

Les différentes mentions et références faites dans le commentaire des articles ne justifient pas adéquatement le régime dérogatoire envisagé.

Ainsi, la seule circonstance que l'arrêté royal du 9 juin 1999 aurait "omis de développer un régime spécifique offrant une protection suffisante et adéquate à l'opérateur postal des services publics en cas de réclamations extracontractuelles" ne saurait suffire à elle seule à justifier la mise en place d'un tel régime, dès lors, tout spécialement, qu'en matière contractuelle, le même arrêté a abrogé toutes les dispositions de la loi du 26 décembre 1956 qui mettaient en place un régime dérogatoire pour La Poste.

Par ailleurs, la circonstance que la disposition à l'examen serait inspirée de l'article 28 de la Convention relative au contrat de transport international de marchandises, signée à Genève le 19 mai 1956 ⁽⁵⁾, ne peut être retenue au titre de justification du régime dérogatoire prévu par le texte en projet.

En effet, d'une part, comme le commentaire des articles le mentionne, ledit article 28 "reflète le principe qu'une action extracontractuelle pour la perte, l'avarie, le vol de biens transportés ou pour le ralentissement du transport peut être soumise aux mêmes limitations de responsabilité que les actions contractuelles" ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Approuvée par la loi du 4 septembre 1962 (*Moniteur belge* du 8 novembre 1962). Cette convention a été amendée par le protocole à la Convention du 19 mai 1956 relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR), fait à Genève le 5 juillet 1978, approuvé par la loi du 25 avril 1983 (*Moniteur belge* du 20 octobre 1983).

⁽⁶⁾ Cet article dispose comme suit :
"1. Lorsque, d'après la loi applicable, la perte, l'avarie ou le retard survenu au cours d'un transport soumis à la présente Convention peut donner lieu à une réclamation extra-contractuelle, le transporteur peut se prévaloir des dispositions de la présente Convention qui excluent sa responsabilité ou qui déterminent ou limitent les indemnités dues.
2. Lorsque la responsabilité extra-contractuelle pour perte, avarie ou retard d'une des personnes dont le transporteur répond aux termes de l'article 3 est mise en cause, cette personne peut également se prévaloir des dispositions de la présente Convention qui excluent la responsabilité du transporteur ou qui déterminent ou limitent les indemnités dues."

Or, comme mentionné précédemment, en ce qui concerne La Poste, les dispositions de la loi du 26 décembre 1956 fixant un régime de responsabilité contractuelle spécifique dérogatoire au droit commun, ont été abrogées par l'arrêté royal du 9 juin 1999.

D'autre part, comme le mentionne le commentaire des articles, si l'article 38, § 1^{er}, de la loi du 3 mai 1999 relative au transport de choses par route a étendu le régime de la Convention précitée au transport routier national, ledit article 38 prévoit expressément que cette extension ne porte précisément pas sur les transports postaux effectués dans le cadre d'un service public.

Enfin, l'éventuelle adoption, par le législateur français d'une disposition similaire à la disposition à l'examen n'est pas en soi déterminante.

4. En conclusion, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure d'établir les motifs de droit et de fait susceptibles de justifier raisonnablement la mise en place au seul bénéfice de La Poste - et non des autres opérateurs postaux qui effectueraient des prestations identiques ou similaires - d'un régime dérogatoire en matière de responsabilité extra-contractuelle dans les cas visés par le texte en projet. À défaut, la disposition à l'examen devra être omise.

Si l'auteur de l'avant-projet est en mesure d'établir lesdits motifs, ceux-ci gagneront à figurer dans la commentaire des articles qui sera complété en conséquence.

Par ailleurs, la disposition à l'examen devra être complétée afin de définir clairement sa portée et son champ d'application et de régler les éléments essentiels du régime dérogatoire envisagé.

Article 21

Le texte néerlandais doit être rendu conforme au texte français et le commentaire de l'article doit être adapté en conséquence.

.../...

Observation finale de légistique

Aux articles 5 et suivants, il y a lieu d'écrire, dans le texte français, "de la même loi" au lieu de "de la présente loi".

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.928/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 18 juli 2006 door de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 22 september 2006 ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van DE POST en tot wijziging van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst", heeft op 19 september 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Bij brief van de Minister van 19 juli 2006.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Bij de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn gelijktijdig twee adviesaanvragen ingekomen, de ene met betrekking tot een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van DE POST en tot wijziging van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, en de andere met betrekking tot een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

Het eerste van die voorontwerpen wordt in dit advies behandeld. Het tweede, dat is ingeschreven onder rolnummer 40.929/4, wordt behandeld in een onderscheiden advies, dat op dezelfde dag is verstrekt.

Deze twee onderscheiden voorontwerpen zijn evenwel onderling nauw verwant.

De memorie van toelichting bij het onderzochte voorontwerp omschrijft de strekking ervan immers als volgt :

"De wijzigingen voorgesteld in dit ontwerp tot hervorming van de bestaande postwetgeving, in het bijzonder de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van De Post en de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, beogen twee doelstellingen.

.../...

Met de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven is het principe van de autonomie van De Post in de wet ingeschreven. Evenwel is het zo dat de oudere wettelijke en reglementaire teksten niet volledig werden aangepast aan dit principe. Dit geldt in het bijzonder voor de wet van 26 december 1956 op de Postdienst en de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van De Post.

De eerste doelstelling van het onderhavig wetsontwerp bestaat er bijgevolg in enkele verouderde bepalingen in die twee wetten op te heffen en de overblijvende bepalingen op te frissen in het licht van het huidige juridische statuut van De Post NV van publiek recht en in het licht van de evoluties in de postsector.

Daarnaast heeft het wetsontwerp tot doel de resterende en deels gemoderniseerde bepalingen van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst te integreren in de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van De Post te weren zodat de vermelde wet van 1956 kan opgeheven worden.

Er wordt in onderhavig ontwerp van wet geen afbreuk gedaan aan de belangrijke rol die De Post heeft als aangewezen leverancier van de universele dienst en bepaalde openbare diensten waarvan de kernprincipes vastgelegd zijn bij en krachtens de wet van 21 maart 1991 houdende hervorming van sommige economische overheidsbedrijven."

In het licht van die doelstelling is de ontwerptekst vatbaar voor kritiek, en wel om de volgende reden.

Het is de bedoeling van de steller van het voorontwerp om de vroegere teksten (te weten de voornoemde wetten van 26 december 1956 en 6 juli 1971) aan te passen aan de recentere wetgeving betreffende De Post (te weten de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven).

Het aldus beoogde doel van behoorlijke wetgeving kan alleen optimaal worden bewerkstelligd door de invoering van één enkel coherent geheel van regels.

Indien gedoogd wordt dat verschillende wetten blijven voortbestaan, zoals beoogd wordt met de twee aan de afdeling wetgeving voorgelegde voorontwerpen, kan zulks leiden tot verwarring, dubbelzinnigheid, overlappingsen en - meer in het algemeen - rechtsonzekerheid.

Dat risico is in het onderhavige geval niet louter theoretisch.

In dat verband kan op de volgende dubbelzinnigheden en problemen worden gewezen :

1° Het ontworpen artikel 2, eerste lid (artikel 4 van het onderzochte voorontwerp) beperkt zich ertoe te verwijzen naar het ontworpen artikel 141, § 1, van de wet van 21 maart 1991 (in de gewijzigde redactie voorgesteld in het voorontwerp besproken in advies 40.929/4) met het oog op het bepalen van de bevoegdheden van De Post. Een zodanige bepaling, die zich ertoe beperkt te verwijzen naar een andere wetsbepaling om de opdrachten of bevoegdheden van een instantie te bepalen, heeft geen normatieve waarde, is overbodig en is een overlapping van de bepaling waarnaar ze verwijst.

2° Het ontworpen artikel 141, § 1, van de wet van 21 maart 1991 (in de gewijzigde redactie voorgesteld in het voorontwerp besproken in advies 40.929/4) beoogt de aan De Post opgedragen opdrachten van openbare dienst op te sommen, met dien verstande weliswaar dat De Post "door of krachtens een wettelijke of contractuele bepaling (kan) worden belast met andere opdrachten van openbare dienst".

Het ontworpen artikel 2, tweede lid (artikel 4 van het onderzochte voorontwerp), voegt zijnerzijds aan de opdrachten toevertrouwd aan De Post vijf "taken" toe, waarvan de werkelijke aard niet wordt gepreciseerd : betreft het opdrachten van openbare dienst, taken in het kader van de opdrachten van openbare dienst die in voorkomend geval reeds zijn opgesomd in het ontworpen artikel 141, § 1, van de wet van 21 maart 1991, of allerlei taken en bevoegdheden die niets van doen hebben met enige opdracht van openbare dienst ?

Uitgaande van het vierde beheerscontract dat tussen De Post en de Staat is gesloten en dat is goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 13 december 2005, stemmen die vijf taken in ruime mate overeen met sommige taken die in dat contract bestempeld worden als taken van openbare dienst.

Die precisering komt nergens voor in de hier onderzochte tekst, wat de vraag doet rijzen wat de aard en de juridische status zijn van de beschouwde taken.

.../...

Voorts is niet duidelijk waarom sommige aan De Post toevertrouwde taken van openbare dienst dienen voor te komen in een andere wettekst dan die welke haar opdrachten van openbare dienst opsomt.

3° Benevens het algemene probleem dat in het vorige punt hierboven wordt aangehaald, rijst een probleem dat meer in het bijzonder de taak betreft die bij het ontworpen artikel 2, tweede lid, c), aan De Post wordt toevertrouwd.

Zo ziet de afdeling wetgeving niet in wat moet worden verstaan onder "de dienst van abonnementen op nieuwsbladen en tijdschriften verzorgen" : dit laatste begrip wordt niet alleen onvoldoende gepreciseerd, maar bovendien is niet duidelijk waarin die taak concreet verschilt van de opdracht van openbare dienst die het ontworpen artikel 141, § 1, D, van de wet van 21 maart 1991 aan De Post opdraagt en die "de dienst van postabonnementen op erkende kranten en erkende tijdschriften, overeenkomstig de door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit vastgestelde modaliteiten" betreft.

Noch uit het onderzochte voorontwerp, noch uit het voornoemde ontworpen artikel 141, § 1, noch uit de artikelsgewijze bespreking kan worden opgemaakt wat de concrete draagwijdte is van de genoemde taak en opdracht, en in welk opzicht ze van elkaar verschillen.

De conclusie is dan ook dat de ontwerptekst moet worden herzien in het licht van de voornoemde wet van 21 maart 1991, zoals overigens voorgesteld wordt ze te wijzigen, teneinde iedere overlapping of ieder gebrek aan samenhang te voorkomen tussen de verschillende wetsbepalingen die specifiek zijn voor De Post en de haar toevertrouwde opdrachten.

In dat verband wordt aanbevolen in één en dezelfde wettekst alle desbetreffende bepalingen samen te brengen, bijvoorbeeld door ze alle op te nemen in de wet van 21 maart 1991, of, bij voorkeur, door de goedkeuring van een autonome wet die alle bepalingen bevat welke specifiek zijn voor De Post, en meer in het algemeen voor de postdiensten.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 17

Artikel 17 van het onderzochte voorontwerp strekt ertoe in de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van DE POST een artikel 13 in te voegen, luidende :

"Art. 13. Klacht tegen DE POST verjaart na zes maanden te rekenen van de dag waarop de zending waarover klacht wordt ingediend door DE POST is ontvangen."

De artikelsgewijze bespreking beperkt zich ertoe te stellen :

"Dit artikel herneemt de tekst van het artikel 24 van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst."

Omtrent die bepaling dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

1. De bewoordingen in het ontworpen artikel 13 zijn bijzonder ruim en maken het niet mogelijk de draagwijdte ervan duidelijk te vatten.

Daarover om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde van de minister onder meer het volgende verklaard :

"Tant l'expéditeur que le destinataire peut émettre une réclamation. L'expéditeur se fondera sur les conditions générales de vente, le destinataire fondera sa plainte sur base de la responsabilité quasi-délictuelle.

[...]

[...] Le délai de six mois est applicable tant dans le cadre d'une réclamation à LA POSTE que dans le cadre d'une procédure judiciaire."

In het licht van die uitleg strekt de onderzochte bepaling ertoe en heeft ze tot gevolg dat een regeling van verjaring wordt ingevoerd die specifiek is voor de aan De Post toevertrouwde zendingen en die afwijkt van de gemeenrechtelijke regeling, zowel op het gebied van de contractuele als van de extracontractuele aansprakelijkheid.

De vraag rijst of die afwijkende regeling niet strijdig is met de beginselen van gelijkheid en van non-discriminatie vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, enerzijds doordat ze afwijkt van het gemene recht, en anderzijds doordat ze uitsluitend op De Post van toepassing is, en niet op de overige leveranciers van de postdienst.

In dat verband moet arrest nr. 59/2002, door het Arbitragehof uitgesproken op 28 maart 2002, in acht worden genomen.

Het Arbitragehof werd gevraagd uitspraak te doen omtrent artikel 23 van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, zoals het gold vóór de opheffing ervan bij het koninklijk besluit van 9 juni 1999 tot omzetting van de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst.

Dat artikel 23, gelezen in samenhang met de artikelen 16 tot 22 van de wet van 26 december 1956, zoals ze golden vóór de opheffing ervan bij het voornoemde koninklijk besluit van 9 juni 1999, voorzag voor De Post in een aansprakelijkheidsregeling die afweek van de gemeenrechtelijke regeling vervat in het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 23 bepaalde inzonderheid :

"Buiten de hiervoren speciaal voorziene gevallen is De Post niet aansprakelijk voor opgedragen diensten.

Dit geldt mede voor hen die aan dat Bestuur hun medewerking verlenen."

.../...

Wat deze bepaling betreft, en meer in het algemeen de afwijkende regeling ingevoerd bij de wet van 26 december 1956, heeft het Arbitragehof het volgende gesteld :

"B.7.1. Uit de parlementaire voorbereiding van het vroegere artikel 23 van de wet van 26 december 1956 blijkt dat die bepaling als enig doel had de vrijstelling van aansprakelijkheid, waarin artikel 48 van de wet van 30 mei 1879 reeds voorzag, uit te breiden tot de personen «die hun medewerking aan het Bestuur der posterijen verlenen» (*Parl. St.*, Kamer, 1955-1956, nr. 519/1, p. 8). De bestaansreden van dat artikel 48 was in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht (*Hand.*, Kamer, 1877-1878, nr. 32, p. 61) :

«De wetgever heeft aan het Bestuur der Posterijen nooit enige aansprakelijkheid opgelegd in verband met de uitvoering van de diensten die aan de post worden toevertrouwd en de wet van 1 maart 1851 heeft hetzelfde bepaald wat de telegraaf betreft.

[...]

De niet-aansprakelijkheid van de post is ook in buitenlandse wetgevingen vastgelegd.

Die van het gemeen recht afwijkende beginselen worden verantwoord door de noodwendigheden van de postdienst. De omvang, de complexe aard, het enorme aantal van alle soorten verrichtingen, de onmogelijkheid om vergissingen en onjuistheden vanwege het talrijke en verspreide personeel te verhinderen, maken sommige onregelmatigheden onvermijdelijk.

Indien het Bestuur der Posterijen zou worden overgeleverd aan de vereisten van een onbeperkte aansprakelijkheid, dan zou de dienst trage en dure voorzorgen moeten inbouwen, de tarieven zouden moeten worden verhoogd in verhouding met de uitgaven en de kosten, en ten slotte zouden de eenvoud, de snelheid en de goedkope dienstlevering, die kenmerkend moeten zijn voor een goede organisatie van de post, moeten worden opgeofferd ten nadele van het algemeen belang. » (eigen vertaling)

Uit wat voorafgaat volgt dat de wetgever op grond van het specifieke karakter van het Bestuur der Posterijen - inzonderheid het volume van de uitgevoerde handelingen en de omvang en geografische spreiding van het personeel – het nodig had geacht te voorzien in de vrijstelling van aansprakelijkheid van De Post, vermits de dure en de voor de werking bezwarende voorzorgen die door een aansprakelijkheidsregeling noodzakelijk zouden zijn gemaakt, immers onbestaanbaar werden geacht met de snelheid en de lage kostprijs die van de postdienst worden vereist.

B.7.2. De wet van 21 maart 1991, zoals zij van kracht was vóór de afschaffing van de vrijstelling van aansprakelijkheid van De Post, heeft een onderscheid ingesteld (artikel 141), onder de aan De Post toegekende opdrachten van openbare dienst, tussen de diensten die onder haar monopolie vallen en die welke er niet onder vallen.

.../...

Zulks neemt niet weg dat diezelfde wet, in haar vroegere artikel 142, aan De Post diverse verplichtingen oplegde, die op alle opdrachten van De Post betrekking hadden, met inbegrip van die welke niet onder haar monopolie vallen. Dat artikel 142 bepaalde :

«De Post neemt de volgende verplichtingen op zich :

1° in elke gemeente of deelgemeente van het Rijk dient zich ten minste één bus te bevinden voor het deponeren van poststukken;

2° voor elk van die administratieve onderverdelingen dient er elke dag, behalve op zaterdagen, zondagen en wettelijke feestdagen, ten minste één lichting, één verzending en één bestelling van die poststukken te geschieden;

3° bij de bestelling moeten alle woningen van het Rijk worden betrokken voor zover zij voorzien zijn van een brievenbus binnen handbereik geplaatst aan de grens van de openbare weg en beantwoordend aan de reglementering uitgevaardigd door de Minister, op voorstel van het Instituut;

[...]».

Door die verplichtingen op te leggen, bevestigde het vroegere artikel 142 van de wet van 21 maart 1991 de noodzaak dat de door De Post ten laste genomen opdrachten zouden gelden voor het gehele grondgebied en een minimale frequentie zouden hebben die door de wetgever wordt opgelegd, met de daaruit voortvloeiende gevolgen, niet alleen op het vlak van de kosten maar ook op het vlak van de omvang en de geografische spreiding van haar personeel.

B.8. In het licht van de hierboven uiteengezette specifieke kenmerken, die door de wetgever zowel vóór als tijdens de aanneming van de wet van 21 maart 1991 werden erkend, en van de substantiële groei van het risico van aansprakelijkheid dat daaruit voortvloeit, lijkt het niet onverantwoord dat de wetgever het noodzakelijk heeft geacht de door De Post ten laste genomen opdrachten, met inbegrip van die welke niet onder haar monopolie vallen, aan een regeling van aansprakelijkheidsvrijstelling te onderwerpen.

Het Hof merkt trouwens op dat het niet om een absolute vrijstelling van aansprakelijkheid ging, vermits de vroegere artikelen 16 tot 19 van de wet van 26 december 1956, vóór de opheffing ervan bij het koninklijk besluit van 9 juni 1999, hadden voorzien in verschillende bijzondere gevallen van aansprakelijkheid ten laste van De Post.

B.9. Uit wat voorafgaat volgt dat de prejudiciële vragen, in zoverre zij betrekking hebben op het verschil in behandeling tussen De Post en de privé-ondernemingen die diensten op zich nemen die soortgelijk of vergelijkbaar zijn met die van De Post, ontkennend dienen te worden beantwoord."

Om de hierboven aangegeven redenen heeft het Arbitragehof voor recht gezegd dat de aansprakelijkheidsregeling specifiek voor De Post, die wordt georganiseerd bij de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, vóór de wijziging van die wet bij het koninklijk besluit van 9 juni 1999 niet in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre ze verantwoord wordt door de redenen die de wetgever in 1879 heeft aangevoerd en waaraan door het Hof is herinnerd.

Het Arbitragehof heeft zich weliswaar niet uitgesproken over de specifieke verjaringsregeling voorgeschreven bij artikel 24 van de wet van 26 december 1956.

Redelijkerwijs kan evenwel worden aangenomen dat dezelfde motieven als die welke het Hof heeft aangevoerd voor artikel 23, de goedkeuring hebben kunnen verantwoorden van de afwijkende regeling in artikel 24 van dezelfde wet, overgenomen in artikel 13 van het voorontwerp. De verjaringsregeling ingevoerd bij artikel 24 van de wet van 26 december 1956 is in feite een accessorium van de afwijkende aansprakelijkheidsregeling ingevoerd bij de voorgaande artikelen van dezelfde wet.

Niettemin kan die redenering alleen gelden voor de periode vóór de datum van inwerkingtreding van het voornoemde koninklijk besluit van 9 juni 1999.

Dit koninklijk besluit heeft immers een eind gemaakt aan de afwijkende aansprakelijkheidsregeling ingevoerd bij de artikelen 23 en voorgaande van de wet van 26 december 1956, door de opheffing van de desbetreffende bepalingen, zulks - volgens het verslag aan de Koning bij dat besluit - teneinde "De Post [te onderwerpen] aan het gemeenrechtelijk contractueel aansprakelijkheidsregime, zoals andere postoperatoren".

Er is dus geoordeeld dat het niet langer verantwoord was dat voor De Post een aansprakelijkheidsregeling zou gelden die afwijkt van het gemene recht.

Derhalve rijst de vraag of de afwijkende verjaringsregeling voorgeschreven bij het ontworpen artikel 13 thans nog gewettigd is, dan wel of die regeling strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In verband met de termijnen van verjaring in afwijking van het gemene recht, inzonderheid de termijnen toepasselijk op personen die tot de openbare sfeer behoren ⁽¹⁾, stelt de jurisprudentie van het Arbitragehof dat specifieke regelingen kunnen worden ingevoerd, op voorwaarde dat ze redelijkerwijs verantwoord worden bij wege van feitelijk juiste en rechtens aanvaardbare ter zake doende en adequate motieven en ze evenredig zijn met het beoogde doel.

In de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze bespreking wordt geen enkele verantwoording gegeven omtrent de onderzochte bepaling.

De gemachtigde van de minister heeft, daaromtrent om uitleg gevraagd, het volgende geantwoord :

"En ce qui concerne spécifiquement le délai de six mois, la nature du métier de LA POSTE ne permet pas d'aller plus loin dans le temps que les six mois prévus pour effectuer des recherches. Même s'il existe des programmes informatiques permettant d'effectuer des recherches, ceux-ci ne sont pas en mesure d'aller plus loin que les six mois.

Il est à noter que l'article 22, point 2.7 de la Convention UPU adoptée par le Congrès de Bucarest précise que pour le courrier international les administrations postales ne sont pas responsables lorsque l'expéditeur n'a formulé aucune réclamation dans le délai de six mois à compter du lendemain du jour du dépôt de l'envoi. Le délai de 6 mois est alors rendu «back to back» pour les acheminements du courrier domestique." ⁽²⁾

⁽¹⁾ Zie inzonderheid Arbitragehof, arrest nr. 170/2004, alsook de vele arresten aangehaald in overweging B.4. van die beslissing; zie eveneens, in de rechtsleer, M. KAISER, "La prescription des dettes et des créances des pouvoirs publics : un domaine en pleine mutation", A.P.T. 2004, blz. 119 e.v.

⁽²⁾ Wat de "Convention UPU" (de Wereldpostconventie) betreft, die door de gemachtigde van de minister wordt geciteerd, is onlangs aan de afdeling wetgeving van de Raad van State een voorontwerp van wet voorgelegd "houdende instemming met de volgende internationale akten : 1° het Zevende Protocol ter aanvulling van de Stichtingsakte van de Wereldpostvereniging; 2° het Algemeen Reglement van de Wereldpostvereniging; 3° de Wereldpostconventie en het Slotprotocol, en 4° de Overeenkomst betreffende uitbetalingsdiensten van de post". De afdeling wetgeving heeft op 7 augustus 2006 haar advies 40.892/2/V verstrekt over dit voorontwerp. Artikel 22.2.7 van de Wereldpostconventie bepaalt dat de postbesturen niet aansprakelijk zijn (...) "wanneer de afzender binnen de termijn van zes maanden, te rekenen vanaf de dag volgend op de dag van afgifte, geen bezwaar heeft ingediend".

In verband met de door de gemachtigde van de minister aangehaalde Wereldpostconventie valt op te merken dat die Conventie de regeling voorgeschreven bij het ontworpen artikel 13 wat betreft de internationale post en het door de afzender ingediende bezwaar weliswaar kan verantwoorden ⁽³⁾, maar dat ze niets van doen heeft met het beheer van de nationale post en alleen wat de afzender betreft over de verjaring handelt.

De motieven ontleend aan de aard van de werkzaamheden ("métier") van De Post en het vermogen van de computerprogramma's lijken de verkorte verjaring na zes maanden te kunnen verantwoorden, in zoverre deze afwijkt van het gemene recht, maar ze kunnen in de huidige stand van de verstrekte uitleg niet verantwoorden dat die verjaring toepasselijk is op De Post met uitsluiting van de overige leveranciers van postdiensten.

Indien de steller van het voorontwerp de motieven die de regeling voorgeschreven bij het ontworpen artikel 13, welke motieven dienen te worden vermeld in de artikelsgewijze bespreking, niet vollediger kan uiteenzetten, moet die bepaling vervallen.

2. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft zeer onlangs een advies verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen met het oog op de oprichting van de ombudsdienst voor de postsector" ⁽⁴⁾.

Artikel 5 van dat voorontwerp strekt ertoe een nieuw artikel 43^{ter} in te voegen in de wet van 21 maart 1991, waarvan paragraaf 4 als volgt luidt :

"§ 4. De klachten van de eindgebruikers zijn slechts ontvankelijk wanneer de klager voorafgaandelijk bij de betrokken onderneming een klacht heeft ingediend volgens de interne procedure van de betrokken onderneming. [...]

[...]

⁽³⁾ Zie de vorige voetnoot.

⁽⁴⁾ Advies 40.549/4, verstrekt op 19 juni 2006.

De ombudsdienst voor de postsector mag op gemotiveerde wijze weigeren een klacht te behandelen wanneer die klacht meer dan een jaar geleden werd ingediend bij de betrokken onderneming [...]."

De afdeling wetgeving ziet niet in hoe de termijn van één jaar voorgeschreven bij die bepaling en de termijn van zes maanden voorgeschreven bij het ontworpen artikel 13 onderling bestaanbaar zijn.

Onder voorbehoud van de opmerking gemaakt in het voorgaande punt, moet gezorgd worden voor de coherentie van die verschillende ontworpen bepalingen.

Artikel 18

Het ontworpen artikel 14 bepaalt :

"Art .14. De Koning bepaalt de bedragen van de maximum schadevergoedingen of formules voor de berekening ervan verschuldigd door De Post indien zij op extracontractuele grondslag aansprakelijk zou zijn in het geval van verlies, diefstal, beschadiging en/of vertraging in de uitreiking van een postzending in de loop van de uitvoering van een postale dienstverlening verricht in het kader van een openbare dienst."

Omtrent deze bepaling dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

1. Allereerst valt op te merken dat, in tegenstelling tot wat in de artikelsgewijze bespreking te lezen staat, de draagwijdte van de ontwerptekst in zijn huidige redactie zich geenszins beperkt tot de enkele schadevergoeding die De Post verschuldigd kan zijn vanwege de tenuitvoerlegging van haar extracontractuele aansprakelijkheid.

Bij ontstentenis van preciseringen ter zake betreft de ontwerptekst de aansprakelijkheid van De Post in het algemeen, zowel contractuele aansprakelijkheid als risico-aansprakelijkheid.

De ontwerptekst stemt in zijn huidige redactie dus niet overeen met de bedoeling omschreven in de artikelsgewijze bespreking, zoals ze door de gemachtigde van de minister is bevestigd.

.../...

2. De machtiging die de ontworpen bepaling aan de Koning verleent, is buitensporig ruim.

Indien de wetgever voornemens is een regeling van extra-contractuele aansprakelijkheid specifiek voor een bepaalde aangelegenheid in te voeren, dient hijzelf de grondbestanddelen van die regeling te bepalen.

De ontworpen bepaling kan de Koning bijgevolg niet de bevoegdheid verlenen om de maximumbedragen of de formules voor de berekening van de desbetreffende schadevergoedingen te bepalen.

3. Een fundamenteeler bezwaar is dat de wetgever, wanneer hij een aansprakelijkheidsregeling wenst in te voeren die afwijkt van het gemene recht, in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet de motieven moet kunnen opgeven die de voorgenomen afwijking adequaat en redelijkerwijs kunnen verantwoorden. Bovendien moeten de omvang en de aard van de afwijking(en) van de gemeenrechtelijke voorschriften redelijkerwijs in verhouding staan tot het beoogde doel.

3.1. In het onderhavige geval zijn de wezenlijke bestanddelen van de voorgenomen afwijkende regeling niet omschreven in de ontwerptekst, zodat de aard en de omvang van de verschillende behandeling die de ontwerptekst invoert niet op dienstige wijze kunnen worden begrepen en onderzocht in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

3.2. Bovendien vermeldt de artikelsgewijze bespreking het volgende in verband met de ontworpen bepaling :

"Dit artikel voert een bepaling in die beoogt een grotere rechtsbescherming te scheppen in geval van extracontractuele vorderingen tot schadevergoeding met betrekking tot verlies, beschadiging, diefstal of vertraging van een zending in het kader van een publieke dienstverlening (waaronder de postale diensten die deel uitmaken van de universele dienst en de andere postale diensten die deel uitmaken van de opdrachten van openbare dienst) .

Indien een dergelijke vordering ingesteld wordt door een ander persoon dan de afzender-cliënt (inzonderheid de bestemming van de zending) kan zich mede de vraag stellen in welke mate de contractuele aansprakelijkheidsbeperkingen van de dienstverlener inzake verlies, beschadiging, diefstal of vertraging van de zending kunnen ingeroepen worden.

Ingevolge artikel 25, § 1, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 tot omzetting van de verplichtingen die voortvloeien uit de van kracht zijnde richtlijn 97/67/EG en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, werden de meeste bepalingen van de wet van 26 december 1956 die voorzagen in een specifiek wettelijke aansprakelijkheidsregeling voor de postale dienstverlening afgeschaft. Deze bepaling beoogde De Post te onderwerpen aan het gemeenrechtelijk contractueel aansprakelijkheidsregime. Er werd echter nagelaten een specifieke regeling uit te werken die een voldoende en werkbare rechtsbescherming biedt aan de postale operator van de publieke diensten in geval van extracontractuele vorderingen. Een dergelijke bescherming vereist gezien de aard van de dienstverlening een wettelijke grondslag .

Inspiratie voor een dergelijke regeling kan gevonden worden in de principes die van toepassing zijn op het vervoer van goederen over de weg, inzonderheid artikel 28 van het verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg (het zgn. CMR-Verdrag) dat ingevolge artikel 38, § 1, van de wet van 3 mei 1999 betreffende het vervoer van zaken over de weg tevens van toepassing is op nationaal wegvervoer. Deze regeling reflecteert het principe dat een extracontractuele vordering voor verlies, beschadiging, diefstal van de getransporteerde goederen of voor vertraging in het transport aan dezelfde aansprakelijkheidsbeperkingen onderworpen (kan) worden als de contractuele vorderingen. Artikel 38, § 3, 1°, van de wet van 9 mei 1999 sluit postvervoer in het kader van een openbare dienst echter uit van de specifieke wettelijke beschermingsregel.

Ook in Frankrijk werd recent een wettelijke regeling aangenomen in de nieuwe postwet van mei 2005 waarbij maximumvergoedingen via een uitvoeringsbesluit dienen bepaald te worden die van toepassing zijn in geval van gegronde extra-contractuele aansprakelijkheidsvorderingen."

De verschillende vermeldingen en verwijzingen in de artikelsgewijze bespreking verantwoorden niet op adequate wijze de voorgenomen afwijkende regeling.

Zo volstaat de enkele omstandigheid dat het koninklijk besluit van 9 juni 1999 zou hebben "nagelaten een specifieke regeling uit te werken die een voldoende en werkbare rechtsbescherming biedt aan de postale operator van de publieke diensten in geval van extracontractuele vorderingen" op zich niet om de invoering van een zodanige regeling te verantwoorden, daar in het bijzonder in contractuele aangelegenheden datzelfde besluit alle bepalingen van de wet van 26 december 1956 heeft opgeheven die een afwijkende regeling voor De Post invoerden.

Bovendien kan de omstandigheid dat de onderzochte bepaling zou zijn ingegeven door artikel 28 van het Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg, ondertekend te Genève op 19 mei 1956 ⁽⁵⁾, niet in aanmerking komen als een verantwoording van de afwijkende regeling voorgeschreven bij de ontwerptekst.

Enerzijds immers "reflecteert (dat artikel 28) het principe dat een extracontractuele vordering voor verlies, beschadiging, diefstal van de getransporteerde goederen of voor vertraging in het transport aan dezelfde aansprakelijkheids-beperkingen onderworpen (kan) worden als de contractuele vorderingen" ⁽⁶⁾, zoals in de artikelsgewijze bespreking te lezen staat.

Zoals hierboven reeds is gesteld zijn, wat De Post betreft, de bepalingen van de wet van 26 december 1956 die een specifieke regeling van contractuele aansprakelijkheid invoeren welke afwijkt van het gemene recht, echter opgeheven bij het koninklijk besluit van 9 juni 1999.

Anderzijds heeft, zoals in de artikelsgewijze bespreking wordt vermeld, artikel 38, § 1, van de wet van 3 mei 1999 betreffende het vervoer van zaken over de weg de regeling vervat in het voornoemde Verdrag weliswaar uitgebreid tot het nationale wegvervoer, maar het voornoemde artikel 38 bepaalt uitdrukkelijk dat die uitbreiding bepaaldelijk niet geldt voor postvervoer verricht in het kader van een openbare dienst.

⁽⁵⁾ Goedgekeurd bij de wet van 4 september 1962 (*Belgisch Staatsblad* van 8 november 1962). Dat verdrag is gewijzigd bij het Protocol bij het Verdrag van 19 mei 1956 betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg (CMR), opgemaakt te Genève op 5 juli 1978, goedgekeurd bij de wet van 25 april 1983 (*Belgisch Staatsblad* van 20 oktober 1983).

⁽⁶⁾ Dit artikel schrijft voor :
"1. Wanneer het verlies, de beschadiging of de vertraging, ontstaan in de loop van een aan dit Verdrag onderworpen vervoer, volgens de toepasselijke wet kan leiden tot een vordering, die niet op de vervoerovereenkomst is gegrond, kan de vervoerder zich beroepen op de bepalingen van dit Verdrag, die zijn aansprakelijkheid uitsluiten of de verschuldigde schadevergoedingen vaststellen of beperken.
2. Wanneer de niet op de vervoerovereenkomst berustende aansprakelijkheid voor verlies, beschadiging of vertraging, van één der personen voor wie de vervoerder ingevolge artikel 3 aansprakelijk is, in het geding is, kan deze persoon zich eveneens beroepen op de bepalingen van dit Verdrag, die de aansprakelijkheid van de vervoerder uitsluiten of de verschuldigde schadevergoedingen vaststellen of beperken."

Tot slot is de eventuele goedkeuring, door de wetgever in Frankrijk, van een bepaling gelijk aan de onderzochte bepaling, op zich niet beslissend.

4. De conclusie is dan ook dat de steller van het voorontwerp de feitelijke en juridische motieven moet kunnen aanbrengen die de invoering, louter ten behoeve van De Post, en niet van de overige leveranciers van postdiensten die identieke of soortgelijke diensten zouden leveren, van een afwijkende regeling van extracontractuele aansprakelijkheid in de gevallen bedoeld in de ontwerptekst, redelijkerwijs kunnen verantwoorden. Indien hij zulks niet kan, moet de onderzochte bepaling vervallen.

Indien de steller van het voorontwerp die motieven kan aanbrengen, zouden deze bij voorkeur opgenomen moeten worden in de artikelsgewijze bespreking, die dienovereenkomstig moet worden aangevuld.

Voorts moet de onderzochte bepaling aangevuld worden, waarbij de strekking en de werkingssfeer ervan duidelijk worden bepaald en waarbij de wezenlijke bestanddelen van de voorgenomen afwijkende regeling worden geregeld.

Artikel 21

De Nederlandse tekst moet in overeenstemming worden gebracht met de Franse tekst en de artikelsgewijze bespreking moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Slotopmerking inzake de wetgevingstechniek

In de Nederlandse tekst van de artikelen 5 en volgende moet "van dezelfde wet" worden geschreven in plaats van "van deze wet".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN