



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 55.501/4  
du 24 mars 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'portant  
réglementation du service  
postal'

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 55.501/4  
van 24 maart 2014

over

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'houdende  
reglementering van de  
postdienst'

Le 25 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant réglementation du service postal'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mars 2014.

\*

Op 25 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende reglementering van de postdienst'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2014.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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, le projet appelle les observations suivantes.

### FONDEMENT JURIDIQUE

L'arrêté en projet se donne notamment pour fondement juridique les articles 141 et 148bis de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'.

À cet égard, il apparaît, d'une part, que l'arrêté en projet trouve aussi son fondement dans les articles 142, § 5, et 148novies de cette loi.

D'autre part, un projet de loi, déposé sur le bureau de la Chambre et actuellement pendant <sup>1</sup>, prévoit, notamment, de compléter l'article 131 de la loi du 21 mars 1991, de remplacer le premier paragraphe de l'article 141, d'y insérer un paragraphe 1<sup>er</sup>bis, ainsi que des articles 141bis, 141ter, 141quater, 141quinquies et 141sexies. Par ailleurs, une modification est apportée à l'article 148, 1°, de cette même loi du 21 mars 1991.

Ces modifications ne sont pas sans incidence sur l'arrêté en projet.

En effet, le Titre III du projet (articles 22 à 61) reprend les différentes missions de service public confiées à « La Poste » par l'article 141, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991, tel qu'actuellement rédigé.

Dans un premier chapitre (articles 22 à 38), l'arrêté en projet évoque le service postal universel, dont il est question à l'article 141, § 1<sup>er</sup>, A, de la loi du 21 mars 1991. Y sont aussi décrites notamment diverses modalités de normalisation, que le Roi est habilité à définir conformément à l'article 142, § 5, de la loi du 21 mars 1991.

Dans un second chapitre (articles 39 à 61), ce sont les autres missions de service public qui sont réglementées. Il est ainsi question de la commande de timbres auprès de l'agent distributeur en tournée (section I, article 39), des journaux et écrits périodiques (section II, articles 40 et 41), des abonnements-poste aux journaux et écrits périodiques (section III, articles 42 à 47), des imprimés électoraux (section IV, article 48), des envois de correspondance administrative (section V, articles 49 à 59) et des correspondances émanant ou à l'adresse des militaires (section VI, articles 60 et 61).

---

<sup>1</sup> Sur lequel, la section de législation du Conseil d'État a donné, le 16 décembre 2013 l'avis 54.553/4 (*Doc.parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3402/001).

Ces missions sont aujourd'hui citées respectivement aux points H, D, C, E et G, de l'article 141, § 1<sup>er</sup>, précité. Or, selon le projet de loi actuellement à l'examen<sup>2</sup>, ces missions ne seront plus considérées comme étant des missions de service public.

Le nouvel article 141, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991 confierait désormais à bpost les missions de service public suivantes : le maintien d'un réseau de proximité (A), l'exécution de services financiers (B), le paiement à domicile des pensions (C), le développement du rôle social des facteurs (D), l'information au public (E), l'envoi à des tarifs réduits de correspondance par des fondations et associations sans but lucratif (F), et la distribution des envois de la poste aux lettres soumis au régime des franchises de port (G).

L'avant-projet de loi prévoit cependant que d'autres missions de service public peuvent être attribuées, soit à bpost, par son contrat de gestion, soit à bpost ou un tiers, par une convention spécifique. Celles-ci peuvent notamment inclure le service des abonnements pour les journaux reconnus et les écrits périodiques reconnus<sup>3</sup>.

Un nouvel article 141sexies reprendrait les anciennes missions de service public et habiliterait le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à définir les modalités relatives à l'offre d'un tarif réduit pour les imprimés électoraux, au service de la correspondance administrative, au traitement des correspondances émanant de ou adressés à des militaires et au service des abonnements pour les journaux et écrits périodiques reconnus.

Il résulte de ce qui précède que tant que le projet de loi visé ci-dessus n'est pas entré en vigueur, le Titre III de l'arrêté à l'examen trouve essentiellement son fondement juridique dans les articles 141, § 1<sup>er</sup>, et 142, § 5, de la loi du 21 mars 1991.

Une fois le projet de loi adopté et entré en vigueur, le Titre III de l'arrêté à l'examen trouvera essentiellement son fondement juridique dans les articles 141bis (nouveau), 141sexies (nouveau) et 142, § 5, de la loi du 21 mars 1991.

L'attention de l'auteur du projet doit cependant être attirée sur le fait que, dans cette hypothèse, l'intitulé du Titre III (« Missions de service public ») et de son Chapitre II (« Autres missions de service public ») ne correspondra plus au texte applicable.

---

<sup>2</sup> Selon les informations fournies par le délégué du ministre, le texte était à l'ordre du jour de la Commission infrastructure de la Chambre le 11 mars 2014.

<sup>3</sup> Article 141, § 1<sup>er</sup>bis, en projet, de la loi du 21 mars 1991.

## EXAMEN DU PROJET

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le texte évoque à diverses reprises « l'Institut »<sup>4</sup> ou « l'IBPT »<sup>5</sup>. Il est recommandé d'utiliser l'abréviation « Institut » définie par l'article 131, 18°, de la loi du 21 mars 1991.
2. Il est recommandé d'éviter de mettre des termes entre parenthèses, comme c'est le cas dans diverses dispositions<sup>6</sup>.
3. L'expression « et/ou » doit être abandonnée au profit du simple « ou », lequel a une portée inclusive.

### OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

#### PRÉAMBULE

L'accord du Ministre du Budget n'est pas requis sur le texte en projet en vertu de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'.

Afin d'éviter toute confusion sur le caractère obligatoire de cette consultation, cet accord ne doit pas être visé au préambule dont l'alinéa 10 sera omis.

#### DISPOSITIF

##### Article 4

Selon l'article 148bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991, le Roi peut déterminer les conditions que les prestataires de services postaux doivent respecter pour la confidentialité de la correspondance. Le Roi ne peut donc, sans les avoir définies au préalable, confier à ces prestataires le soin de prendre des mesures en ce sens.

L'article 4, § 1<sup>er</sup>, doit être revu.

---

<sup>4</sup> Articles 19, § 4, 20, § 4, alinéa 2, 43, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> et alinéa 6.

<sup>5</sup> Article 43, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3.

<sup>6</sup> Comme aux articles 21, § 4, 22, 32, § 1<sup>er</sup>, etc. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 86.

### Article 10

La section de législation se demande pourquoi l'avis de réception ne mentionne pas le nom et l'adresse de l'expéditeur sur l'envoi.

### Article 15

Selon l'article 148bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991, c'est au Roi qu'il appartient de déterminer les conditions que les prestataires de services postaux doivent respecter pour la distribution et le traitement des envois postaux recommandés et des envois postaux à valeur déclarée. Dès lors, Celui-ci ne peut habilitier les prestataires de services postaux à déterminer les modalités pour la remise d'un envoi enregistré <sup>7</sup> à une personne qui se trouve dans l'impossibilité de signer.

L'article 15 doit donc être revu, spécialement en sa deuxième phrase.

### Article 25

Il convient de remplacer le mot « celle-ci » par le mot « celui-ci ».

Une observation analogue vaut pour l'article 29.

### Article 40

Au paragraphe 4, alinéa 2, il convient d'écrire dans la version française « ni de la quantité ».

### Article 43

Au paragraphe 2, il convient de remplacer les mots « à l'article 43, § 1<sup>er</sup>, » par les mots « au § 1<sup>er</sup> ».

Une observation analogue vaut pour l'article 52, § 2.

### Article 48

Au paragraphe 2, la section de législation se demande s'il ne convient pas de viser les élections provinciales à l'alinéa 2 plutôt qu'à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

---

<sup>7</sup> Selon l'article 131, 11°, de la loi du 21 mars 1991, un envoi enregistré est un envoi recommandé ou à valeur déclarée.

### Article 55

Au paragraphe 3, le renvoi au paragraphe 1<sup>er</sup> est incorrect et doit être revu.

### Article 60

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le texte mentionne par deux fois la catégorie des « miliciens » : sans doute convient-il de remplacer ce mot par celui de « militaires » comme cela résulte tant de l'intitulé de la section VI que des autres dispositions de cette section ?

### Titre V - Dispositions finales

Compte tenu de l'article 20, §§ 3 et 4, du projet ainsi que du commentaire de cette disposition dans le rapport au Roi, la section de législation se demande s'il ne convient pas soit d'abroger, soit de modifier également l'article 35, alinéa 1<sup>er</sup>, 6°, de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 'mettant en application le Titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'.

### Article 64

Il y a lieu d'abroger l'arrêté royal du 27 avril 2007 'portant réglementation du service postal' en citant les modifications dont il a fait l'objet et qui sont toujours pertinentes<sup>8</sup>.

\*

---

<sup>8</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 138.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

### RECHTSGROND

In het ontworpen besluit worden met name de artikelen 141 en 148*bis* van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ als rechtsgrond opgegeven.

Enerzijds lijkt het ontworpen besluit in dat verband ook rechtsgrond te ontleen aan de artikelen 142, § 5, en 148*novies* van die wet.

Anderzijds voorziet een wetsontwerp dat in de Kamer is ingediend en daar thans wordt behandeld,<sup>1</sup> er met name in dat artikel 131 van de wet van 21 maart 1991 wordt aangevuld, dat paragraaf 1 van artikel 141 wordt vervangen, en dat daarin een paragraaf 1*bis* wordt ingevoegd alsook artikelen 141*bis*, 141*ter*, 141*quater*, 141*quinquies* en 141*sexies*. Voorts wordt een wijziging aangebracht in artikel 148, 1°, van diezelfde wet van 21 maart 1991.

Die wijzigingen hebben stellig een weerslag op het ontworpen besluit.

Titel III van het ontwerp (artikelen 22 tot 61) neemt immers de verschillende opdrachten van openbare dienst over die artikel 141, § 1, van de wet van 21 maart 1991, in zijn huidige versie, aan “bpost” opdraagt.

In een eerste hoofdstuk (artikelen 22 tot 38) brengt het ontworpen besluit de universele postdienst ter sprake, die aan de orde is in artikel 141, § 1, A, van de wet van 21 maart 1991. Daar worden inzonderheid ook de verschillende nadere regels inzake normalisatie beschreven die de Koning overeenkomstig artikel 142, § 5, van de wet van 21 maart 1991 gemachtigd is vast te stellen.

In een tweede hoofdstuk (artikelen 39 tot 61) worden de andere opdrachten van openbare dienst geregeld. Zo is er sprake van de bestelling van postzegels bij de uitreiker op dienstronde (afdeling I, artikel 39), van dagbladen en tijdschriften (afdeling II, artikelen 40 en 41), van postabonnementen op dagbladen en tijdschriften (afdeling III, artikelen 42 tot 47), van verkiezingsdrukwerken (afdeling IV, artikel 48), van administratieve brievenpost (afdeling V, artikelen 49 tot 59) en van brievenpost gezonden door of aan militairen (afdeling VI, artikelen 60 en 61).

---

<sup>1</sup> Waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 16 december 2013 advies 54.553/4 heeft gegeven (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3402/1).

Thans worden die opdrachten vermeld in respectievelijk de punten H, D, C, E en G van het voornoemde artikel 141, § 1. Het thans voorliggende wetsontwerp beschouwt die opdrachten echter niet meer als taken van openbare dienst.<sup>2</sup>

Krachtens het nieuwe artikel 141, § 1, van de wet van 21 maart 1991 zouden voortaan de volgende taken van openbare dienst aan bpost worden opgedragen: de handhaving van een nabijheidsnetwerk (A), de uitvoering van financiële diensten (B), de betaling aan huis van de pensioenen (C) de ontwikkeling van de sociale rol van de postbodes (D), de informatieverstrekking aan het publiek (E), de verzending tegen een verminderd tarief van postzendingen verstuurd door stichtingen en verenigingen zonder winstoogmerk (F) en de uitreiking van brievenpostzendingen die onder het stelsel van de portvrijdom vallen (G).

Het voorontwerp van wet bepaalt echter dat nog andere opdrachten van openbare dienst kunnen worden toevertrouwd, hetzij aan bpost, door haar beheerscontract, hetzij aan bpost of een derde, door een bijzondere overeenkomst. Die opdrachten kunnen met name de abonnementsdienst voor erkende kranten en erkende tijdschriften omvatten.<sup>3</sup>

Een nieuw artikel 141*sexies* zou de oude taken van openbare dienst overnemen en zou de Koning machtigen om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nadere regels vast te stellen inzake het aanbieden van een verlaagd tarief voor verkiezingsdrukwerk, inzake de dienst van de administratieve correspondentie, inzake de behandeling van briefwisseling gezonden door of aan militairen en inzake de dienst postabonnementen op erkende kranten en erkende tijdschriften.

Uit het voorgaande vloeit voort dat, zolang het hierboven aangehaalde besluit niet in werking is getreden, titel III van het voorliggende besluit zijn rechtsgrond hoofdzakelijk aan de artikelen 141, § 1, en 142, § 5, van de wet van 21 maart 1991 ontleent.

Van zodra het wetsontwerp is aangenomen en in werking is getreden, zal titel III van het voorliggende besluit zijn rechtsgrond hoofdzakelijk uit de artikelen 141*bis* (nieuw), 141*sexies* (nieuw) en 142, § 5, van de wet van 21 maart 1991 halen.

De steller van het ontwerp moet er evenwel worden op gewezen dat het opschrift van titel III (“Opdrachten van openbare dienst”) en van hoofdstuk II ervan (“Andere opdrachten van openbare dienst”) in dat geval niet meer in overeenstemming is met de toepasselijke tekst.

---

<sup>2</sup> Volgens de inlichtingen die de gemachtigde van de minister heeft verstrekt, was de tekst op 11 maart 2014 geagendeerd in de commissie Infrastructuur van de Kamer.

<sup>3</sup> Ontworpen artikel 141, § 1*bis*, van de wet van 21 maart 1991.

## ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

### ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In de tekst is meermalen sprake van “het Instituut”<sup>4</sup> of “het BIPT”<sup>5</sup>. Het verdient aanbeveling de verkorte uitdrukking “Instituut” te gebruiken, gedefinieerd bij artikel 131, 18°, van de wet van 21 maart 1991.
2. In verschillende bepalingen worden termen tussen haakjes geplaatst; het is beter zulks niet te doen.<sup>6</sup>
3. De uitdrukking “en/of” moet worden vervangen door het woordje “of”, dat een inclusieve betekenis heeft.

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### AANHEF

Krachtens artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ is de akkoordbevinding van de minister van Begroting over de ontworpen tekst niet vereist.

Om verwarring te voorkomen over de vraag of die akkoordbevinding moet worden aangevraagd, moet die akkoordbevinding uit de aanhef worden weggelaten en moet het tiende lid van de aanhef vervallen.

#### DISPOSITIEF

#### Artikel 4

Luidens artikel 148bis, § 1, tweede lid, van de wet van 21 maart 1991 kan de Koning de voorwaarden vaststellen die de aanbieders van postdiensten in acht moeten nemen met het oog op het naleven van het vertrouwelijk karakter van de brievenpost. Indien de Koning die voorwaarden op voorhand niet heeft vastgesteld, kan Hij deze aanbieders dus niet de taak opdragen maatregelen in die zin te nemen.

Artikel 4, § 1, moet worden herzien.

---

<sup>4</sup> Artikelen 19, § 4, 20, § 4, tweede lid, 43, § 4, eerste en zesde lid.

<sup>5</sup> Artikel 43, § 1, derde lid.

<sup>6</sup> Zoals in de artikelen 21, § 4, 22, 32, § 1, enz. *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 86.

### Artikel 10

De afdeling Wetgeving vraagt zich af waarom de naam en het adres van de afzender niet op het ontvangstbewijs worden vermeld.

### Artikel 15

Luidens artikel 148*bis*, § 1, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991, behoort het aan de Koning de voorwaarden te bepalen die de aanbieders van postdiensten moeten naleven voor de distributie en de behandeling van aangetekende postzendingen en van postzendingen met aangegeven waarde. Hij kan de aanbieders van postdiensten dus niet machtigen om de nadere regels vast te stellen voor de afgifte van ingeschreven zendingen aan een persoon die niet in staat is om te tekenen.<sup>7</sup>

Artikel 15, inzonderheid de tweede zin, moet dus worden herzien.

### Artikel 25

Het woord “haar” moet worden vervangen door het woord “hem”.

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 29.

### Artikel 40

In de Franse versie van paragraaf 4, tweede lid, schrijve men “ni de la quantité”.

### Artikel 43

In paragraaf 2 moeten de woorden “in artikel 43, § 1” worden vervangen door de woorden “in § 1”.

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 52, § 2.

### Artikel 48

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of de verwijzing naar de provinciale verkiezingen in paragraaf 2 niet in het tweede lid hoort, veeleer dan in het eerste lid.

---

<sup>7</sup> Luidens artikel 131, 11°, van de wet van 21 maart 1991 is een ingeschreven zending een aangetekende zending of een zending met aangegeven waarde.

### Artikel 55

De verwijzing naar paragraaf 1, in paragraaf 3, is onjuist en moet worden verbeterd.

### Artikel 60

In paragraaf 1 wordt tweemaal de categorie “miliciens” vermeld: wellicht moet dat woord worden vervangen door “militairen”, zoals voortvloeit uit het opschrift van afdeling VI en uit de andere bepalingen van die afdeling.

### Titel V - Slotbepalingen

Gelet op artikel 20, §§ 3 en 4, van het ontwerp en op de bespreking van die bepaling in het verslag aan de Koning, vraagt de afdeling Wetgeving zich af of artikel 35, eerste lid, 6°, van het koninklijk besluit van 11 januari 2006 ‘tot toepassing van titel IV (Hervorming van de Regie der Posterijen) van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ niet eveneens moet worden opgeheven of gewijzigd.

### Artikel 64

Bij de opheffing van het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘houdende reglementering van de postdienst’ moeten de wijzigingen worden vermeld die erin zijn aangebracht en die nog steeds gelden.<sup>8</sup>

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

---

<sup>8</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 138.