



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.918/2/V
du 11 septembre 2017

advies 61.918/2/V
van 11 september 2017

sur

over

un avant-projet de loi 'relative
aux services postaux'

een voorontwerp van wet
'betreffende de postdiensten'

Le 18 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit^{*} et prorogé jusqu'au 11 septembre 2017[†], sur un avant-projet de loi 'relative aux services postaux'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 11 septembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

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 11 septembre 2017.

*

Op 18 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege^{*} en verlengd tot 11 september 2017[†] een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de postdiensten'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 11 september 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste 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 11 september 2017.

*

^{*} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

[†] Par courriel du 18 juillet 2017.

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

[†] Bij e-mail van 18 juli 2017.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi à l'examen vise à « améliorer la transparence du cadre législatif et réglementaire du secteur postal en codifiant en un seul texte législatif les dispositions légales qui, en conséquence de nombreux changements et ajouts, sont devenues un fatras illisible ». À cette fin, il « reprend bon nombre de dispositions afférentes au secteur postal contenues dans la loi du 21 mars 1991 [...] tout en les adaptant aux réalités du marché postal actuel ».

Afin de permettre aux parlementaires de mesurer l'incidence de l'avant-projet sur l'état actuel du droit positif en la matière, l'on trouve dans le commentaire des articles des renseignements sur les dispositions actuelles de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' (ou de ses arrêtés d'exécution) auxquelles correspondent les articles en projet – avec la mention des modifications éventuellement apportées – et sur les dispositions qui sont complètement nouvelles. Se trouvent également joints au dossier deux tableaux de correspondance entre la loi du 21 mars 1991 et l'avant-projet à l'examen¹.

Comme l'indique son article 1^{er}, l'avant-projet constitue en outre une transposition partielle de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 'concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service'(ci-après « la directive 97/67/CE »). Un tableau de correspondance entre les articles de l'avant-projet et les articles de la directive précitée se trouve à cet égard joint au dossier.

Afin d'assurer l'information complète des parlementaires quant à la transposition de la directive 97/67/CE, il y a également lieu d'établir également un tableau de correspondance dans l'autre sens, à savoir entre les articles de la directive et les articles de l'avant-projet ou, lorsque les articles de la directive sont transposés dans un autre acte de droit interne, les articles de ces actes qui ont procédé à la transposition².

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Cette manière de procéder correspond à ce qu'avait suggéré la section de législation dans un autre dossier de refonte d'une législation sectorielle. Voir l'avis n° 60.619/2 donné le 25 janvier 2017 sur un avant-projet de loi 'réglementant la sécurité privée et particulière', observation 2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60619.pdf>.

² Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 191.

2. Plusieurs dispositions en projet assortissent l'adoption des arrêtés royaux d'exécution qu'elles appellent de l'exigence d'une délibération en Conseil des ministres, alors que d'autres, sur des objets parfois assez proches des premières, ne le prescrivent pas. Il en va ainsi par exemple des arrêtés royaux d'exécution envisagés respectivement par les paragraphes 1^{er}, 1^o, et 2 de l'article 6 de l'avant-projet.

La refonte globale de la législation devrait être l'occasion pour son auteur de réexaminer dans chaque cas le bien fondé de l'un ou l'autre régime ³.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

1. Il n'y a pas lieu de mentionner l'avis du Conseil d'État ; une telle mention n'est requise que dans l'hypothèse où l'urgence a été invoquée en application de l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ⁴.

2. Lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, ne doit être reprise que la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce ⁵. Par conséquent, les mots « de l'Agenda numérique, des Télécommunications et » doivent être omis.

3. C'est à la Chambre et au non au Parlement que l'avant-projet de loi à l'examen doit être présenté et déposé (voir l'observation sous l'article 1^{er}).

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Depuis la sixième réforme de l'État, la liste des matières relevant de la procédure visée à l'article 78 de la Constitution (bicaméralisme optionnel) a été réduite. L'avant-projet de loi relève désormais de la procédure visée à l'article 74 de la Constitution (monocaméralisme). Par conséquent, la référence à l'article 78 sera remplacée par une référence à l'article 74 de la Constitution.

³ Voir en ce sens l'avis n° 60.619/2, observation 3.2.

⁴ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.4 et formule F 3-5-5.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 41 et formules F 3-8-1 et F 4-1-10-1.

Article 2

L'article 131, 19°, de la loi du 21 mars 1991 précise, comme l'article 2, 19), de la directive 97/67/CE, qu'une des raisons constituant une exigence essentielle peut être dans des cas justifiés la protection des données et que cette notion peut comprendre « la protection des données à caractère personnel, la confidentialité des informations transmises ou stockées ainsi que la protection de la vie privée ».

Dans la définition de la notion d'« exigences essentielles » en projet (article 2, 17°, de l'avant-projet), une distinction est faite entre la protection des données, reprise au point d), et la protection des données à caractère personnel, la confidentialité des informations transmises ou stockées ainsi que la protection de la vie privée, qui font l'objet du point e).

Interrogé sur la portée de cette distinction, le délégué du ministre a précisé ce qui suit :

« L'introduction de points a), b), c), d), e) a uniquement pour but de réaménager la disposition en la rendant plus claire. Par contre, les points d) et e) devraient en réalité être regroupés sous un seul et même point d), dans la mesure où le point e) explicite le contenu du point d) et ne constitue pas un point distinct ».

L'article 2, 17°, de l'avant-projet sera modifié en ce sens.

Article 3

1. Le paragraphe 1^{er}, 1°, impose aux prestataires de services postaux de respecter notamment les « exigences essentielles », le Roi pouvant déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions de ces exigences.

À propos d'une disposition qui était rédigée de façon analogue, la section de législation a fait l'observation suivante dans son avis n° 47.625/4⁶ :

« Article 23 »

1. L'article 148bis, § 1^{er}, en projet, prévoit que le Roi peut, dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres, définir les conditions que les prestataires de services postaux doivent respecter pour garantir les exigences essentielles.

Conformément à l'article 2, 19), de la directive 97/67/CE tel que remplacé par la directive 2008/6/CE, l'avant-projet de loi définit les 'exigences essentielles' comme suit :

'exigences essentielles' : les raisons générales de nature non économique qui peuvent amener l'État à imposer des conditions pour la prestation de services postaux. Ces raisons sont la confidentialité de la correspondance, la sécurité du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses, le respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou

⁶ Avis n° 47.625/4 donné le 22 février 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 13 décembre 2010 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47625.pdf>.

administratives et/ou par les conventions collectives négociées entre partenaires sociaux, conformément au droit communautaire et à la législation nationale et, dans les cas justifiés, la protection des données, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. La protection des données peut comprendre la protection des données à caractère personnel, la confidentialité des informations transmises ou stockées ainsi que la protection de la vie privée⁷.

Au vu de la définition de la notion d'«exigences essentielles», il apparaît que l'habilitation conférée au Roi par l'article en projet est excessivement large ».

À la suite de cette observation, le texte de l'avant-projet en question avait été adapté. Le commentaire de l'article sera complété afin d'expliquer pourquoi l'auteur du texte ne maintient plus ces adaptations.

2. Le paragraphe 1^{er}, 3^o, impose aux prestataires des services postaux de conclure un protocole avec le service de médiation en vue d'assurer un traitement efficace des litiges soumis au service de médiation « après au moins 12 plaintes recevables au cours de l'année ».

Interrogé sur la raison pour laquelle cette obligation n'est imposée qu'à partir du seuil de douze plaintes recevables au cours de l'année, le délégué du Ministre a donné l'explication suivante :

« Le seuil de 12 plaintes correspond au seuil nécessaire pour le paiement de la redevance de médiation défini à l'art. 45^{ter}, § 5 de la loi de 1991. L'obligation de conclure un protocole est ici alignée sur le seuil nécessaire au paiement de la redevance afin d'éviter de créer une charge administrative trop importante, tant pour le médiateur que pour les prestataires de services postaux ».

Cette explication mérite de figurer dans le commentaire de l'article⁸.

3.1. Le paragraphe 1^{er}, 8^o, impose aux prestataires de services postaux de respecter « les conditions définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, portant notamment sur :

- a) le traitement et la distribution des envois postaux ;
- b) les envois non distribuables et les envois tombés en rebut ;
- c) l'usage et la vente de timbres-poste et d'autres titres matérialisant le droit à la prestation d'un service postal ; et
- d) les envois interdits au transport postal ».

⁷ Note de bas de page 19 de l'avis cité : Article 131, 18^o, en projet.

⁸ Quant aux raisons qui justifient le seuil nécessaire pour le paiement de la redevance, voir *Doc. parl.*, Chambre, 2010, n^o 53-202/001, p. 14.

Comme l'a souligné la section de législation dans son avis 53.840/4⁹,

« l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la directive 97/67/CE permet aux États membres d'introduire, pour ce qui est des services postaux qui ne relèvent pas du service universel, des 'autorisations générales' au sens de son article 2, 14), premier tiret, 'dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles' que son article 2, 19), énumère limitativement : 'les raisons générales de nature non économique qui peuvent amener un État membre à imposer des conditions pour la prestation de services postaux. Ces raisons sont la confidentialité de la correspondance, la sécurité du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses, le respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et/ou par les conventions collectives négociées entre partenaires sociaux au niveau national, conformément au droit communautaire et à la législation nationale et, dans les cas justifiés, la protection des données, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. La protection des données peut comprendre la protection des données à caractère personnel, la confidentialité des informations transmises ou stockées ainsi que la protection de la vie privée'.

Certes, d'autres dispositions de la directive 97/67/CE permettent également d'imposer certaines obligations aux prestataires de services postaux, mais il s'agit d'obligations précises, à l'objet nettement circonscrit, comme l'article 19 de la directive 97/67/CE, qui est relatif aux procédures de réclamations des utilisateurs des services postaux et de règlement des litiges.

Enfin, il est permis d'avoir égard aux dispositions du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, desquelles il découle que, dans la mesure qu'elles y prévoient, le Traité et le droit européen dérivé ne font pas obstacle au pouvoir des États membres de prendre des mesures justifiées par des raisons essentielles, comme la moralité publique, l'ordre public, la sécurité publique, la protection de la santé¹⁰.

Au vu de l'ensemble de ces dispositions de droit européen, il reste que les obligations imposées aux prestataires des services postaux au titre de l'autorisation générale ne peuvent l'être que dans certaines limites, quant à leur objet et quant au but qu'elles poursuivent, et celles-ci doivent demeurer dans un rapport de proportionnalité raisonnable par rapport à l'objectif poursuivi ».

À cet égard, l'article 3, § 1^{er}, 8°, de l'avant-projet appelle les observations suivantes.

3.2. En ce qui concerne les points a) et b), la section de législation relève que si l'actuel article 148bis, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 habilite déjà le Roi à déterminer les conditions à respecter pour la distribution et le traitement de certains envois, c'est dans le cadre des conditions liées aux exigences essentielles et relativement à certains envois uniquement (recommandés, à valeur déclarée et non distribuables).

Dès lors que l'article 3, § 1^{er}, 8°, a) et b), confère au Roi le pouvoir de déterminer des conditions qui ne sont pas liées aux exigences essentielles et dont le champ d'application est (en théorie en tout cas) plus large que l'article 148bis, § 1^{er}, actuel, l'auteur de l'avant-projet doit

⁹ Avis n° 53.840/4 donné le 25 septembre 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 3 février 2014 'portant des dispositions diverses relatives aux services postaux', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53840.pdf>.

¹⁰ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Voir par exemple les articles 36 et 52 TFUE.

être en mesure d'indiquer les raisons qui permettent de justifier l'imposition de telles obligations au regard des principes rappelés ci-dessus.

3.3. En ce qui concerne le point c), le délégué du Ministre a précisé ce qui suit :

« L'art. 143 de la loi de 1991 précisait que seul le Roi était autorisé à émettre des timbres poste qui représentent les droits à percevoir par bpost. L'habilitation reprise au point c) vise en fait à adapter la disposition de l'art. 143 à la réalité d'un marché totalement libéralisé dans lequel d'autres opérateurs postaux doivent également pouvoir émettre leurs propres timbres ».

Cette explication n'exprime pas avec suffisamment de précision les raisons qui pourraient justifier que le Roi fixe des conditions, à respecter par tous les prestataires de services postaux, quant à l'usage et la vente de timbres ou d'autres titres matérialisant le droit à la prestation d'un service postal.

3.4. En ce qui concerne le point d), la section de législation, dans son avis n° 53.840/4, a observé ce qui suit :

« S'agissant de la notion d'« envois postaux qui ne peuvent être admis au transport postal », il peut être fait référence aux notions de droit européen que sont l'ordre, la sécurité et la santé publics, ou encore le transport de matières dangereuses ¹¹ ».

3.5. La disposition à l'examen sera revue à la lumière de l'ensemble des observations qui précèdent.

Article 11

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, vise à préciser les modalités de publication et de communication des amendements aux informations écrites « indiquées au § 2 ». Mieux vaudrait dès lors reprendre cette disposition à la fin du paragraphe 2 en projet.

Article 14

Le paragraphe 1^{er} désigne « bpost » comme prestataire du service universel jusqu'au 31 décembre 2018, comme le prévoit actuellement l'article 144octies de la loi du 21 mars 1991. Après cette date, le paragraphe 2 en projet prévoit un autre mécanisme que celui de l'article 144octies : bpost continue à prester le service universel sur la base d'un nouveau contrat de gestion conclu pour cinq ans et, ensuite, le Roi est habilité à renouveler la désignation de bpost par périodes de cinq ans (sur la base de contrats de gestion conclus pour la même durée).

Le paragraphe 4, prévoit que si bpost est défaillant, si la conclusion du contrat de gestion n'est pas possible ou encore si le Roi ne renouvelle pas la désignation de bpost, il sera procédé (par le Roi) à la désignation d'un ou plusieurs prestataires en remplacement pour une période de cinq ans.

¹¹ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Voir, sur ce dernier point, l'article 2, 19), de la directive 97/67/CE.

Si la directive 97/67/CE n'empêche pas que le prestataire du service universel soit directement désigné par la loi, son article 4, paragraphe 2, alinéa 2, impose que cette désignation fasse l'objet d'un réexamen périodique, à la lumière des conditions et principes prévus par cet article, tout en veillant à ce que la durée de cette désignation soit suffisante pour permettre la rentabilité des investissements.

La disposition en projet pose des difficultés à cet égard. En effet elle ne précise pas les critères selon lesquels le Roi pourrait renouveler ou pas la désignation de bpost comme prestataire du service universel. Il convient de compléter la disposition.

À cet égard, ces critères devraient à tout le moins porter sur les éléments suivants : la constatation d'une défaillance dans le chef de bpost ou au contraire de la satisfaction des critères de performance, les autres circonstances pouvant justifier une décision de renouvellement ou de non-renouvellement, qui ne saurait être laissées à l'appréciation discrétionnaire du Roi.

En cas de non-renouvellement du contrat, il conviendra de prévoir les mesures destinées à assurer la continuité du service universel.

En cas de renouvellement, le Roi devra être en mesure de justifier que les conditions qui ont permis à la Commission européenne, dans sa décision du 2 mai 2013 ¹² de conclure que la non ouverture à la concurrence de la prestation du service universel sont toujours valables.

Article 15

Le paragraphe 2 énonce que le contrat de gestion « peut préciser le contenu du service universel postal et les obligations y afférentes ».

Interrogé sur la portée concrète de cette disposition, le délégué du Ministre a précisé ce qui suit :

« L'article 3 de la loi du 21 mars 1991 dispose que le contrat de gestion peut arrêter 'les règles et conditions spéciales selon lesquelles une entreprise publique autonome exerce les missions de service public qui lui sont confiées par la loi'. Le contrat de gestion ne peut pas modifier les dispositions de la loi ou de ses arrêtés d'exécution, ni y déroger, mais uniquement en préciser le contenu. D'où l'utilisation du verbe 'préciser' ('nader omschrijven' en néerlandais) ici.

Le § 2 n'implique donc pas qu'à l'avenir le contenu du service universel et les obligations y afférentes ne serait plus défini que dans le contrat de gestion et non plus dans la loi. Le contrat de gestion reste un instrument complémentaire et subordonné aux dispositions légales. Le contenu du service universel est d'abord défini par le législateur (ou par le Roi en vertu d'une délégation de pouvoir par le législateur, comme les délégations prévues au § 1^{er}, dernier alinéa et au § 3 de l'article) et le contrat de gestion ne peut y apporter que des précisions ».

¹² Aide d'État SA.31006 (2013/N) – Belgique, Compensations accordées par l'État à bpost pour la fourniture de services publics au cours de la période 2013-2015.

La section de législation perçoit toutefois difficilement quelles précisions pourraient être apportées dans le contrat de gestion au contenu du service universel ou aux obligations y afférentes, sans avoir pour effet d'en modifier les contours. La portée de la disposition serait plus claire si dans le commentaire des articles celle-ci était illustrée d'exemples concrets.

Article 16

1. Comme l'a signalé le délégué du Ministre, l'intention n'a « jamais été de réduire l'obligation en matière de points d'accès pour le dépôt des envois postaux ».

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, sera dès lors modifié afin de viser, comme l'article 142, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 21 mars 1991, toutes les communes du Royaume, « y compris les entités administratives fusionnées qui constituaient une commune distincte au 31 décembre 1970 ».

Les versions française et néerlandaise de cette disposition légale ne correspondent pas.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, délègue directement au ministre un pouvoir réglementaire d'exécution. Il est cependant rappelé que, le titulaire du pouvoir exécutif étant le Roi, c'est à Lui, et non au ministre, que les pouvoirs d'exécution de la loi doivent être confiés.

3. En qui concerne la première phrase du paragraphe § 1^{er}, alinéa 3, qui prévoit que le contrat de gestion peut préciser le contenu des obligations visées aux alinéas précédents, il est renvoyé à l'observation sous l'article 15.

4. Au paragraphe 3, les mots « ou le secrétaire d'État ayant la prestation du service universel dans ses attributions » seront omis, compte tenu de la définition du « ministre » prévue à l'article 2, 25^o, de l'avant-projet.

Article 24

En vertu de la jurisprudence Altmark¹³, la compensation d'un SIEG n'est pas une aide d'État uniquement si le prestataire du SIEG a été désigné par un marché public ou qu'à défaut, le niveau de la compensation a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne et bien gérée aurait encourus. La jurisprudence a encore précisé à cet égard qu'une comparaison effective avec d'autres opérateurs est indispensable. Il ne résulte d'aucune pièce que l'auteur de l'avant-projet a procédé à une telle comparaison ni qu'il a l'intention de procéder à une telle comparaison. La charge inéquitable susceptible d'être compensée devra être considérée comme une aide d'État et faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne, conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

¹³ C.J.U.E., 24 juillet 2003, (Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark), C-280/00, Rec. C.J.U.E., 2003 I-07747, ECLI:EU:C:2003:415.

Article 25

1. Le commentaire de l'article précise que la disposition en projet reprend en l'actualisant l'article 141^{sexies} de la loi du 21 mars 1991. Cet article fait partie d'une section intitulée « missions de service public de bpost » (section 2 du chapitre V du titre IV de la loi du 21 mars 1991). En reprenant cette disposition dans la loi en projet, sous un chapitre « autres services », la section de législation n'aperçoit pas quelle est la portée précise de cette disposition au regard de la directive 97/67/CE.

Le commentaire de l'article sera précisé et la disposition en projet sera, le cas échéant, réexaminée en conséquence.

2. Au 5°, il convient de remplacer la notion de « poste aux lettres » par celle d'« envoi de correspondance » (voir la définition qui figure à l'article 2, 8°, de l'avant-projet – en néerlandais, « brievenpost »).

Article 27

1. Il convient de viser l'article 74 de la Constitution (et non 78).

2. Sur la manière de procéder, la section de législation s'est exprimée ainsi dans l'avis n° 47.625/4 ¹⁴ :

« 2. La sécurité juridique impose que la disposition à l'examen identifie avec précision toutes les dispositions législatives qui relèvent de l'article 78 [lire : 74] de la Constitution et dont la modification doit intervenir.

Il pourrait aussi être prévu que, dans la loi du 21 mars 1991 et dans toutes les autres lois ¹⁵ relatives aux matières visées à l'article 78 [lire : 74] de la Constitution et leurs arrêtés d'exécution, les formulations 'envoi recommandé à la poste' et 'lettre recommandée à la poste' doivent être comprise au sens d'« envoi recommandé » et 'lettre recommandée', le Roi étant par ailleurs habilité à procéder, dans un délai déterminé, aux modifications purement formelles concernées ¹⁶.

Le texte en projet pourrait en outre utilement prévoir qu'à cet effet le Roi est autorisé à déroger aux formalités préalables en principe requises pour la modification des dispositions concernées, sauf lorsque ces formalités sont imposées par une norme d'intensité de force obligatoire supérieure à l'avant-projet de loi à l'examen ».

Article 39

L'article 39 constitue une disposition transitoire permettant au prestataire du service universel (bpost) de procéder exceptionnellement à la prochaine augmentation tarifaire sans l'approbation préalable de l'Institut (par dérogation à l'article 18, § 2, de l'avant-projet).

¹⁴ Observation 2 de l'avis cité formulée sous l'article 6 de cet avant-projet.

¹⁵ Note de bas de page 14 de l'avis cité : L'ajout du qualificatif « belges » est manifestement inutile.

¹⁶ Note de bas de page 15 de l'avis cité : Voir, par exemple, l'article 508 de la loi-programme du 22 décembre 2003.

Le commentaire de l'article précise à cet égard qu'au moment où l'avant-projet de loi « entrera en vigueur, il sera selon toute vraisemblance déjà trop tard pour introduire un dossier prix pour 2018 auprès de l'Institut, d'autant plus que la date-limite pour ce faire est anticipée par la présente loi jusqu'au 1^{er} juillet de l'année n-1. Le contrôle *ex ante* des tarifs du panier des petits utilisateurs reste toutefois la règle et sera à nouveau appliqué à partir de 2018 (par rapport à la proposition tarifaire pour 2019) ».

Plutôt que de prévoir la suppression du contrôle *ex ante*, lequel avait été introduit en 2010 en vue de « donner une sécurité juridique au prestataire du service universel lors de l'établissement de son plan tarifaire annuel »¹⁷, la question se pose de savoir s'il ne pourrait pas être prévu, à titre de mesure transitoire, que pour l'augmentation des tarifs en 2018, la procédure d'examen *ex ante* par l'IBPT bénéficie de délais particuliers et qu'éventuellement, en dérogation à l'article 19, § 2, les modifications tarifaires ne puissent pas être appliquées à partir du 1^{er} janvier 2018, mais à une date postérieure à fixer.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

*

¹⁷ Voir le commentaire de l'article 11 du projet devenu la loi du 13 décembre 2010.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Volgens de memorie van toelichting beoogt het voorliggende voorontwerp van wet “de transparantie van het wet- en regelgevend kader voor de postsector te verbeteren door een codificatie in één wettekst van wettelijke bepalingen die door talrijke wijzigingen en aanvullingen een onleesbaar kluwen geworden zijn”. Daartoe neemt het “een groot deel over van [de] bepalingen die betrekking hebben op de postsector en die vervat zitten in de (...) wet van 21 maart 1991 waarbij het deze aanpast aan de huidige postmarkt”.

Om de parlementsleden in staat te stellen na te gaan welk effect het voorontwerp op de huidige stand van het positief recht ter zake heeft, wordt in de artikelsgewijze bespreking informatie gegeven over de huidige bepalingen van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ (of van de uitvoeringsbesluiten ervan) waarmee de ontworpen artikelen overeenstemmen – met opgave van de wijzigingen die daarin eventueel aangebracht worden – en over de bepalingen die volledig nieuw zijn. Bij het dossier zijn eveneens twee tabellen gevoegd die de overeenstemming aangeven tussen de wet van 21 maart 1991 en het voorliggende voorontwerp.¹

Bovendien vormt het voorontwerp, zoals in artikel 1 ervan vermeld wordt, een gedeeltelijke omzetting van 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’ (hierna “richtlijn 97/67/EG” genoemd). In dat verband is bij het dossier een tabel gevoegd die de overeenstemming aangeeft tussen de artikelen van het voorontwerp en de artikelen van de voornoemde richtlijn.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Die handelwijze is in overeenstemming met wat de afdeling Wetgeving in een ander dossier betreffende de herziening van een sectorale wetgeving voorgesteld heeft. Zie advies 60.619/2, dat op 25 januari 2017 gegeven is over een voorontwerp van wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’, opmerking 2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60.619.pdf>.

Om de parlementsleden volledig te kunnen inlichten over de omzetting van richtlijn 97/67/EG dient eveneens ook een tabel opgesteld te worden die de overeenstemming in de andere richting aangeeft, namelijk tussen de artikelen van de richtlijn en de artikelen van het voorontwerp of, wanneer de artikelen van de richtlijn omgezet zijn bij andere teksten van intern recht, de artikelen van die teksten waarbij ze omgezet zijn.²

2. Verscheidene ontworpen bepalingen schrijven voor dat in de Ministerraad overleg moet worden gepleegd voor de vaststelling van de koninklijke uitvoeringsbesluiten die daarin genoemd worden, terwijl andere ontworpen bepalingen, die gaan over aangelegenheden die soms vrij nauw aansluiten bij die van de eerstgenoemde bepalingen, dat niet vereisen. Dat is bijvoorbeeld het geval met de koninklijke uitvoeringsbesluiten die respectievelijk in de paragrafen 1, 1°, en 2 van artikel 6 van het voorontwerp in het vooruitzicht gesteld worden.

De steller van het voorontwerp zou de algehele herziening van de wetgeving moeten aangrijpen om de gegrondheid van de ene of de andere regeling voor elk geval opnieuw te onderzoeken.³

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

1. Er is geen reden om het advies van de Raad van State te vermelden; een dergelijke vermelding is slechts vereist vermeld wanneer de dringende noodzakelijkheid is aangevoerd met toepassing van artikel 3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.⁴

2. Wanneer een minister over uiteenlopende bevoegdheden beschikt, behoort alleen de bevoegdheid vermeld te worden krachtens welke hij in dat geval handelt.⁵ De woorden “Digitale Agenda, Telecommunicatie en” moeten bijgevolg weggelaten worden.

3. Het voorliggende voorontwerp van wet dient aan de Kamer, en niet aan het Parlement, voorgelegd te worden en daar ingediend te worden (zie de opmerking over artikel 1).

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 191.

³ Zie in die zin advies 60.619/2, opmerking 3.2.

⁴ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.4 en formule F 3-5-5.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling 41 en formules F 3-8-1 en F 4-1-10-1.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Sinds de zesde staatshervorming is de lijst met aangelegenheden die vallen onder de procedure bedoeld in artikel 78 van de Grondwet (optioneel tweekamerstelsel), ingekort. Het voorontwerp van wet valt voortaan onder de procedure bedoeld in artikel 74 van de Grondwet (eenkamerstelsel). Bijgevolg dient de verwijzing naar artikel 78 van de Grondwet vervangen te worden door een verwijzing naar artikel 74.

Artikel 2

In artikel 131, 19°, van de wet van 21 maart 1991 wordt, net zoals in artikel 2, 19), van richtlijn 97/67/EG, bepaald dat de bescherming van gegevens in gerechtvaardigde gevallen een van de redenen kan zijn die een essentiële eis vormen en dat het begrip gegevensbescherming kan bestaan uit “de bescherming van persoonsgegevens, het vertrouwelijke karakter van informatie die wordt doorgegeven en/of opgeslagen, alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer”.

In de ontworpen definitie van het begrip “essentiële eisen” (artikel 2, 17°, van het voorontwerp) wordt een onderscheid gemaakt tussen de bescherming van gegevens, vermeld in d), en de bescherming van persoonsgegevens, het vertrouwelijk karakter van informatie die wordt doorgegeven of opgeslagen, alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waarvan sprake is in e).

Naar aanleiding van een vraag aangaande de draagwijdte van dat onderscheid heeft de gemachtigde van de minister het volgende verklaard:

“L’introduction de points a), b), c), d), e) a uniquement pour but de réaménager la disposition en la rendant plus claire. Par contre, les points d) et e) devraient en réalité être regroupés sous un seul et même point d), dans la mesure où le point e) explicite le contenu du point d) et ne constitue pas un point distinct.”

Artikel 2, 17°, van het voorontwerp behoort in die zin gewijzigd te worden.

Artikel 3

1. Paragraaf 1, 1°, schrijft voor dat de aanbieders van postdiensten in het bijzonder de “essentiële eisen” moeten naleven, terwijl de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden daarvan kan bepalen.

Over een bepaling die in soortgelijke bewoordingen gesteld was, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt in haar advies 47.625/4:⁶

“Artikel 23

1. In het ontworpen artikel 148bis, § 1, wordt bepaald dat de Koning in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de voorwaarden kan definiëren die de aanbieders van postdiensten dienen na te leven om de essentiële eisen te garanderen.

Overeenkomstig artikel 2, 19), van richtlijn 97/67/EG, zoals vervangen bij richtlijn 2008/6/EG, worden de ‘essentiële eisen’ in het voorontwerp van wet als volgt gedefinieerd :

‘essentiële eisen’: niet-economische redenen van algemeen belang die de staat ertoe kunnen bewegen voorwaarden inzake het aanbieden van postdiensten op te leggen. Deze redenen zijn het vertrouwelijke karakter van de brievenpost, de veiligheid van het functioneren van het netwerk op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de naleving van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en regelingen voor sociale zekerheid die in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgelegd en/of via collectieve onderhandelingen zijn overeengekomen, in overeenstemming met het communautaire en het nationale recht, en, in gerechtvaardigde gevallen, de bescherming van gegevens, de bescherming van het milieu en de ruimtelijke ordening. Gegevensbescherming kan bestaan uit de bescherming van persoonsgegevens, het vertrouwelijke karakter van informatie die wordt doorgegeven en/of opgeslagen, alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.’⁷.

In het licht van de definitie van het begrip ‘essentiële eisen’ blijkt dat bij het ontworpen artikel aan de Koning een te ruime bevoegdheid wordt opgedragen.”

De tekst van het voorontwerp in kwestie is naar aanleiding van die opmerking aangepast. De bespreking van het artikel dient aldus aangevuld te worden dat toegelicht wordt waarom de steller van de tekst die aanpassingen niet behoudt.

2. Paragraaf 1, 3°, bepaalt dat de aanbieders van postdiensten “na minstens 12 ontvankelijke klachten per jaar” met de ombudsdienst een protocol dienen af te sluiten om ervoor te zorgen dat de geschillen die aan de ombudsdienst voorgelegd worden doeltreffend behandeld worden.

Als antwoord op de vraag waarom die verplichting slechts geldt zodra er twaalf ontvankelijke klachten per jaar zijn, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“Le seuil de 12 plaintes correspond au seuil nécessaire pour le paiement de la redevance de médiation défini à l’art. 45ter, § 5 de la loi de 1991. L’obligation de conclure un protocole est ici alignée sur le seuil nécessaire au paiement de la redevance

⁶ Advies 47.625/4, dat op 22 februari 2010 gegeven is over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 13 december 2010 ‘tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector en tot wijziging van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47625.pdf>.

⁷ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Ontworpen artikel 131, 18°.

afin d'éviter de créer une charge administrative trop importante, tant pour le médiateur que pour les prestataires de services postaux.”

Die uitleg zou in de bespreking van het artikel moeten staan.⁸

3.1. Paragraaf 1, 8°, bepaalt dat de aanbieders van postdiensten zich dienen te houden aan:

“de voorwaarden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, (...) die inzonderheid betrekking hebben op:

- a) de behandeling en de verdeling van de postzendingen;
- b) de onverdeelbare zendingen en de onbestelbare zendingen;
- c) het gebruik en de verkoop van postzegels en van andere titels die het recht op de levering van een postdienst materialiseren; en
- d) de zendingen die niet toegelaten zijn tot het postvervoer.”

Zoals de afdeling Wetgeving in haar advies 53.840/4⁹ opgemerkt heeft, biedt:

“artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67/EG de lidstaten de mogelijkheid (...) om voor de postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, ‘algemene machtigingen’ in te stellen, in de zin van artikel 2, 14), eerste streepje, ervan ‘voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen’ die in artikel 2, 19), ervan op limitatieve wijze worden opgesomd: ‘essentiële eisen: niet-economische redenen van algemeen belang die een lidstaat ertoe kunnen bewegen voorwaarden inzake het aanbieden van postdiensten op te leggen. Deze redenen zijn het vertrouwelijke karakter van de brievenpost, de veiligheid van het functioneren van het netwerk op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de naleving van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en regelingen voor sociale zekerheid die in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgelegd en/of via collectieve onderhandelingen tussen de nationale partners zijn overeengekomen, in overeenstemming met het communautaire en het nationale recht, en, in gerechtvaardigde gevallen, de bescherming van gegevens, de bescherming van het milieu en de ruimtelijke ordening. Gegevensbescherming kan bestaan uit de bescherming van persoonsgegevens, het vertrouwelijke karakter van informatie die wordt doorgegeven en/of opgeslagen, alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer’.

In andere bepalingen van richtlijn 97/67/EG wordt weliswaar ook in de mogelijkheid voorzien om bepaalde verplichtingen op te leggen aan de aanbieders van postdiensten, maar het gaat dan om welbepaalde verplichtingen met een duidelijk omschreven voorwerp, zoals het geval is met artikel 19 van richtlijn 97/67/EG dat betrekking heeft op de procedures voor de behandeling van klachten van de gebruikers van de postdiensten en voor de regeling van geschillen.

Er kan tot slot ook rekening gehouden worden met de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waaruit voortvloeit dat het Verdrag en het afgeleid Europees recht, in de mate dat deze daarin voorzien, geen beletsel

⁸ Wat de redenen betreft die grond opleveren voor het bepalen van de drempel die overschreden dient te zijn opdat de bijdrage betaald moet worden, zie *Parl.St.* Kamer 2010, nr. 53-202/001, 14.

⁹ Advies 53.840/4, dat op 25 september 2013 gegeven is over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 3 februari 2014 ‘houdende diverse bepalingen betreffende postdiensten’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53840.pdf>.

vormen voor de Lidstaten om maatregelen te treffen die gerechtvaardigd zijn op grond van essentiële redenen, zoals de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid en de bescherming van de gezondheid¹⁰.

In het licht van al die bepalingen van het Europees recht, is het evenwel zo dat de verplichtingen die opgelegd worden aan de aanbieders van postdiensten ingevolge de algemene machtiging, enkel opgelegd mogen worden binnen bepaalde perken, zowel wat het voorwerp, als wat de doelstelling ervan betreft. Bovendien moeten die verplichtingen in een redelijke verhouding staan ten opzichte van het nagestreefde doel.”

In dat verband geeft artikel 3, § 1, 8°, van het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

3.2. Wat a) en b) betreft, merkt de afdeling Wetgeving op dat de Koning krachtens het huidige artikel 148bis, § 1, van de wet van 21 maart 1991 weliswaar reeds gemachtigd is om de voorwaarden te bepalen die gerespecteerd dienen te worden voor de distributie en de behandeling van bepaalde zendingen, maar dat het daar gaat om de voorwaarden in verband met de essentiële eisen en louter betreffende bepaalde zendingen (aangetekende zendingen, zendingen met aangegeven waarde en onbestelbare zendingen).

Aangezien bij artikel 3, § 1, 8°, a) en b), aan de Koning de bevoegdheid verleend wordt om voorwaarden vast te stellen die geen verband houden met de essentiële eisen en die (althans in theorie) een ruimere werkingssfeer hebben dan het huidige artikel 148bis, § 1, moet de steller van het voorontwerp, in het licht van de hierboven aangehaalde principes, de redenen kunnen opgeven die grond opleveren voor het opleggen van dergelijke verplichtingen.

3.3. Met betrekking tot artikel 3, § 1, 8°, c) heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

“L’art. 143 de la loi de 1991 précisait que seul le Roi était autorisé à émettre des timbres poste qui représentent les droits à percevoir par bpost. L’habilitation reprise au point c) vise en fait à adapter la disposition de l’art. 143 à la réalité d’un marché totalement libéralisé dans lequel d’autres opérateurs postaux doivent également pouvoir émettre leurs propres timbres.”

Die toelichting geeft niet nauwkeurig genoeg aan welke de redenen grond zouden kunnen opleveren om de Koning voorwaarden te laten bepalen die alle aanbieders van postdiensten dienen na te leven bij het gebruik en de verkoop van postzegels en andere titels die het recht op de levering van een postdienst materialiseren.

3.4. Wat d) betreft, heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 53.840/4 het volgende opgemerkt:

“1. Met betrekking tot het begrip ‘de postzendingen die niet toegelaten worden tot het postvervoer’ kan verwezen worden naar de begrippen uit het Europees recht ‘openbare orde’, ‘openbare veiligheid’ en ‘volksgezondheid’ of nog ‘het vervoer van gevaarlijke stoffen’”.¹¹

¹⁰ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld de artikelen 36 en 52 van het VWEU.

¹¹ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zie in verband met dit laatst punt artikel 2, 19), van richtlijn 97/67/EG.

3.5. De voorliggende bepaling moet in het licht van alle bovenstaande opmerkingen herzien worden.

Artikel 11

Paragraaf 1, tweede lid, strekt ertoe te bepalen welke nadere regels gelden voor het bekendmaken en meedelen van de wijzigingen aan de schriftelijke informatie “vermeld in § 2”. Het zou dan ook beter zijn die bepaling op te nemen aan het einde van de ontworpen paragraaf 2.

Artikel 14

In paragraaf 1 wordt “bpost” aangewezen als de aanbieder van de universele dienst tot 31 december 2018, zoals thans bepaald wordt in artikel 144octies van de wet van 21 maart 1991. Voor de periode daarna voorziet de ontworpen paragraaf 2 in een ander mechanisme dan dat van artikel 144octies: bpost blijft de universele dienst verlenen op grond van een nieuw beheerscontract dat gesloten wordt voor vijf jaar, terwijl de Koning gemachtigd wordt om vervolgens de aanwijzing van bpost te vernieuwen voor periodes van vijf jaar (op basis van beheerscontracten die voor dezelfde duur gesloten worden).

Paragraaf 4 bepaalt dat ingeval bpost in gebreke blijft of ingeval er geen beheerscontract kan worden gesloten of ingeval de Koning de aanwijzing van bpost niet vernieuwt, de Koning zal overgaan tot het aanwijzen van een of meer andere aanbieders voor een periode van vijf jaar.

Hoewel richtlijn 97/67/EG niet belet dat de aanbieder van de universele dienst rechtstreeks bij de wet aangewezen wordt, wordt in artikel 4, lid 2, tweede alinea, van die richtlijn bepaald dat die aanwijzing op gezette tijden geëvalueerd dient te worden en getoetst moet worden aan de in dat artikel vervatte voorwaarden en beginselen, waarbij ervoor gezorgd dient te worden dat de duur van die aanwijzing voldoende lang is om een rendement op investering mogelijk te maken.

De ontworpen bepaling doet in dat verband problemen rijzen. Ze geeft namelijk niet aan op grond van welke criteria de Koning de aanwijzing van bpost als aanbieder van de universele dienst al dan niet zou kunnen vernieuwen. De bepaling dient aangevuld te worden.

Daarbij zouden die criteria op zijn minst betrekking moeten hebben op de volgende gegevens: de vaststelling dat bpost in gebreke gebleven is of, integendeel, aan de prestatiecriteria voldaan heeft, terwijl de andere omstandigheden die grond kunnen opleveren voor een besluit tot het al dan niet vernieuwen van de aanwijzing, niet aan de vrije beoordeling van de Koning overgelaten mogen worden.

In geval van niet-vernieuwing van de overeenkomst behoort voorzien te worden in maatregelen om de continuïteit van de universele dienstverlening te waarborgen.

In geval van vernieuwing van de overeenkomst moet de Koning in staat zijn de redenen op te geven waarom de omstandigheden op grond waarvan de Europese Commissie in

haar besluit van 2 mei 2013¹² heeft kunnen concluderen dat de universele dienstverlening niet voor concurrentie openstond, zich ook nu nog voordoen.

Artikel 15

Paragraaf 2 luidt als volgt: “Het beheerscontract (...) kan de inhoud van de postale universele dienst en de daarmee verband houdende verplichtingen nader omschrijven.”

Naar aanleiding van de vraag wat de concrete draagwijdte van die bepaling is, heeft de gemachtigde van de minister het volgende verklaard:

“L’article 3 de la loi du 21 mars 1991 dispose que le contrat de gestion peut arrêter ‘les règles et conditions spéciales selon lesquelles une entreprise publique autonome exerce les missions de service public qui lui sont confiées par la loi’. Le contrat de gestion ne peut pas modifier les dispositions de la loi ou de ses arrêtés d’exécution, ni y déroger, mais uniquement en préciser le contenu. D’où l’utilisation du verbe ‘préciser’ (‘nader omschrijven’ en néerlandais) ici.

Le § 2 n’implique donc pas qu’à l’avenir le contenu du service universel et les obligations y afférentes ne serait plus défini que dans le contrat de gestion et non plus dans la loi. Le contrat de gestion reste un instrument complémentaire et subordonné aux dispositions légales. Le contenu du service universel est d’abord défini par le législateur (ou par le Roi en vertu d’une délégation de pouvoir par le législateur, comme les délégations prévues au § 1^{er}, dernier alinéa et au § 3 de l’article) et le contrat de gestion ne peut y apporter que des précisions”.

De afdeling Wetgeving ziet echter niet goed in welke nadere omschrijvingen bij het beheerscontract in de inhoud van de universele dienst of in de daarmee verband houdende verplichtingen aangebracht zou kunnen worden zonder tot een wijziging van de contouren ervan te leiden. Wat de juiste draagwijdte van de bepaling is, zou duidelijker zijn indien daarvan in de artikelsgewijze bespreking concrete voorbeelden gegeven zouden worden.

Artikel 16

De gemachtigde van de minister heeft het volgende opgemerkt: “[l’]Intention n’a] jamais été de réduire l’obligation en matière de points d’accès pour le dépôt des envois postaux”.

Paragraaf 1, eerste lid, 1°, dient bijgevolg aldus gewijzigd te worden dat daarin, zoals in artikel 142, § 2, eerste lid, 1°, van de wet van 21 maart 1991, verwezen wordt naar elke gemeente van het Rijk, “met inbegrip van de gefusioneerde gemeenten die op 31 december 1971 een afzonderlijke bestuurlijke eenheid vormden”.

De Nederlandse en Franse tekst van deze wetsbepaling stemmen niet overeen.

¹² Steunmaatregel nr. SA.31006 (2013/N) - België, Compensaties door de Staat ten gunste van bpost voor de verrichting van openbare diensten in de periode 2013-2015.

2. Bij paragraaf 1, eerste lid, 3°, wordt rechtstreeks aan de minister een reglementaire verordeningbevoegdheid opgedragen. Er wordt echter in herinnering gebracht dat de bevoegdheden inzake de tenuitvoerlegging van de wet niet aan de minister, maar wel aan de Koning verleend moeten worden, aangezien de uitvoerende macht bij Hem berust.

3. Met betrekking tot de eerste zin van paragraaf 1, derde lid, waarin gesteld wordt dat de inhoud van de in de vorige leden bedoelde verplichtingen nader bepaald kan worden in het beheerscontract, wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 15.

4. In paragraaf 3 dienen de woorden “of staatssecretaris die bevoegd is voor de aanbidding van de universele dienst” weggelaten te worden, gelet op de definitie die in artikel 2, 25°, gegeven wordt van het begrip “minister”.

Artikel 24

Volgens de Altmark-rechtspraak¹³ vormt de compensatie van een DAEB alleen dan geen staatssteun indien de verstrekker van de DAEB aangewezen is via een overheidsopdracht of indien, bij gebrek daaraan, de compensatie is vastgesteld op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt. In de rechtspraak is in dat verband nog gepreciseerd dat een daadwerkelijke vergelijking met andere operatoren onontbeerlijk is. Uit geen enkel stuk blijkt dat de steller van het voorontwerp een dergelijke vergelijking gemaakt heeft of voornemens is om een dergelijke vergelijking te maken. De onredelijke last die voor vergoeding in aanmerking komt, moet beschouwd worden als een vorm van staatssteun waarvan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU vooraf op de hoogte moet worden gebracht.

Artikel 25

1. In de bespreking van het artikel wordt vermeld dat artikel 141sexies van de wet van 21 maart 1991 in de ontworpen bepaling in een geactualiseerde vorm overgenomen wordt. Dat artikel maakt deel uit van een afdeling met als titel “Opdrachten van openbare dienst van bpost” (afdeling II van titel IV, hoofdstuk V, van de wet van 21 maart 1991). Doordat die bepaling in de ontworpen wet in een hoofdstuk “Andere diensten” opgenomen wordt, is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de precieze strekking van die bepaling is ten aanzien van richtlijn 97/67/EG.

De bespreking van het artikel dient verduidelijkt te worden en de ontworpen bepaling behoort, in voorkomend geval, dienovereenkomstig opnieuw onderzocht te worden.

¹³ HvJ 24 juli 2003, C-280/00, (Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg t. Nahverkehrsgesellschaft Altmark), *Jur.*, 2003 I-07747, ECLI:EU:C:2003:415.

2. In de Franse tekst van de bepaling onder 5° dient het begrip “poste aux lettres” vervangen te worden door het begrip “envoi de correspondance” (zie de definitie in artikel 2, 8°, van het voorontwerp - in het Nederlands “brievenpost”).

Artikel 27

1. Er behoort verwezen te worden naar artikel 74 (en niet naar artikel 78) van de Grondwet.

2. Over de manier waarop te werk moet worden gegaan, heeft de afdeling Wetgeving in advies 47.625/4 het volgende gesteld:¹⁴

“2. Omwille van de rechtszekerheid moeten in de onderzochte bepaling nauwkeurig alle wetsbepalingen worden aangegeven die tot de werkingssfeer van artikel 78 [lees: 74] van de Grondwet behoren en die moeten worden gewijzigd.

Er zou ook kunnen worden bepaald dat, in de wet van 21 maart 1991 en in alle andere wetten¹⁵ betreffende de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 [lees: 74] van de Grondwet en de uitvoeringsbesluiten ervan, de formuleringen ‘ter post aangetekende zending’ en ‘ter post aangetekende brief ter post getekend schrijven’ moeten worden begrepen in de zin van ‘aangetekende zending’ en ‘aangetekende brief aangetekend schrijven’, waarbij de Koning bovendien gemachtigd wordt om binnen een bepaalde termijn de betreffende zuiver formele wijzigingen aan te brengen¹⁶.

In de ontworpen tekst zou daarenboven met goed gevolg kunnen worden bepaald dat daartoe de Koning gemachtigd wordt om af te wijken van de voorafgaande vormvereisten die in principe opgelegd zijn om de betrokken bepalingen te wijzigen, behalve wanneer deze vereisten opgelegd worden door een rechtsregel van een hogere rangorde dan het onderzochte voorontwerp van wet.”Artikel 39

Artikel 39 is een overgangsbepaling die het voor de aanbieder van de universele dienst (bpost) mogelijk maakt om bij wijze van uitzondering de volgende tariefverhoging door te voeren zonder voorafgaande goedkeuring van het Instituut (in afwijking van artikel 18, § 2, van het voorontwerp).

In de bespreking van het artikel wordt daaromtrent het volgende vermeld: “Op het ogenblik dat deze wet in werking treedt, zal het naar alle waarschijnlijkheid al te laat zijn om nog een prijsdossier voor 2018 in te dienen bij het Instituut, te meer daar de uiterste datum waartegen dit moet gebeuren door deze wet vervroegd wordt tot 1 juli van het jaar n-1. (...) De *ex ante* controle van de tarieven van het kleingebruikerspakket blijft niettemin de regel en zal opnieuw toegepast worden vanaf 2018 (met betrekking tot het tariefvoorstel voor 2019).”

De vraag rijst of, in plaats van te voorzien in het schrappen van de *ex ante* controle die in 2010 ingevoerd is “om rechtszekerheid te geven aan de aanbieder van de universele dienst

¹⁴ Opmerking 2 die in het geciteerde advies gemaakt is bij artikel 6 van dat voorontwerp.

¹⁵ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: De toevoeging van het bijvoeglijk naamwoord “Belgische” is kennelijk overbodig.

¹⁶ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld artikel 508 van de programmawet van 22 december 2003.

bij het opstellen van zijn jaarlijkse tariefbeleid”¹⁷, niet bij wijze van overgangsmaatregel kan worden bepaald dat, wat de tariefverhoging van 2018 betreft, het BIPT voor de procedure van het *ex ante* onderzoek over bijzondere termijnen beschikt en dat, in afwijking van artikel 19, § 2, de tariefwijzigingen desnoods niet toegepast worden vanaf 1 januari 2018, maar op een nog vast te stellen latere datum.

De voorliggende bepaling behoort dienovereenkomstig herzien te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

¹⁷ Zie de bespreking van artikel 11 van het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 13 december 2010.