



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.221/2/V
du 4 septembre 2023

advies 74.221/2/V
van 4 september 2023

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
26 janvier 2018 relative
aux services postaux'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
26 januari 2018 betreffende
de postdiensten'

Le 20 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 6 septembre 2023, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 4 septembre 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 septembre 2023.

*

Op 20 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 6 september 2023 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 4 september 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 september 2023.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *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.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *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.

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.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

Dans l'avis 72.959/4 donné le 23 février 2023, la section de législation s'est prononcée sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis ».

Il y a lieu de rappeler que, sauf en cas de modification du contexte juridique, la section de législation ne donne en règle générale pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées, comme c'est le cas, en l'espèce, en ce qui concerne les articles 3 et 5, 2^o, de l'avant-projet.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis de la section de législation : en pareil cas, une nouvelle consultation de celle-ci est requise, portant sur les dispositions nouvelles.

Compte tenu de ce qui précède, la section de législation limite dès lors son examen aux articles 1^{er}, 2, 4, 5, 1^o, et 6 de l'avant-projet.

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

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

L'article 2 de l'avant-projet entend modifier l'article 2 de la loi du 26 janvier 2018 en vue d'y définir, dans un 28°, la notion de « distributeur automatique de colis » comme étant « une consigne automatique qui permet de recevoir, d'expédier ou de renvoyer des colis ».

Afin de cerner avec précision la portée des dispositions en projet qui emploient le terme « colis », il convient, comme la section de législation a déjà eu l'occasion de le faire observer ¹, de définir ce qu'il faut entendre par ce terme.

À cet égard, l'auteur de l'avant-projet ne perdra cependant pas de vue qu'un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux' a récemment été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat ², lequel entend, également dans un 28° complétant l'article 2 de la loi du 26 janvier 2018, définir la notion de « colis ».

L'article 2 de l'avant-projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 4

1.1 L'article 9, §§ 1^{er} et 4, de la loi du 26 janvier 2018 énonce :

« § 1^{er} Lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs ou encourager une réelle concurrence, les prestataires de services postaux se donnent mutuellement et de manière transparente et non discriminatoire accès aux services relevant du service universel et aux éléments de l'infrastructure postale nécessaires pour développer des activités postales, sans préjudice de l'application de l'article 17, § 1^{er}, 5°.

[...]

§ 4. En cas d'échec des négociations commerciales après une période de trois mois à compter de la date de réception de la demande d'accès visée au § 1^{er}, tout prestataire de services postaux peut demander à l'Institut de fixer le contenu et les conditions de la convention lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs ou encourager une réelle concurrence ».

¹ Voir l'avis n° 74.007/2/V donné le 21 août 2023 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2022 relatif aux services postaux'.

² Voir l'avis n° 73.517/4 donné le 7 juin 2023 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux'.

Cette disposition transpose l'article 11*bis* 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' qui dispose :

« Lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou pour encourager une réelle concurrence, et compte tenu des conditions et de la législation nationales, les États membres garantissent un accès transparent et non discriminatoire aux éléments de l'infrastructure postale ou aux services fournis dans le cadre du service universel, comme le système de code postal, la base de données des adresses, les boîtes postales, les boîtes aux lettres, les informations sur les changements d'adresse, le service de réacheminement et le service de retour à l'expéditeur. Cette disposition est sans préjudice du droit des États membres d'adopter des mesures visant à garantir l'accès au réseau postal dans des conditions de transparence, de proportionnalité et de non-discrimination »³.

L'article 4, 1° et 3°, de l'avant-projet entend modifier l'article 9 de la loi du 26 janvier 2018 en manière telle qu'il disposera désormais que les prestataires de services postaux doivent se donner mutuellement accès aux services relevant du service universel et aux éléments de l'infrastructure postale nécessaires pour développer des activités postales non seulement dans le cas où « cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs ou encourager une réelle concurrence » mais également pour « promouvoir le développement durable des services postaux ».

Cette disposition appelle l'observation suivante.

1.2. Le délégué de la Ministre a expliqué que la disposition en projet s'inscrit exclusivement dans le cadre fixé par la première phrase de l'article 11*bis* de la directive 97/67/CE.

Il y a cependant lieu de constater que cette disposition ne prévoit que deux hypothèses dans lesquelles un accès transparent et non discriminatoire aux éléments de l'infrastructure postale ou aux services fournis dans le cadre du service universel doit être garanti, à savoir dans le cas où cet accès est nécessaire « pour protéger les intérêts des utilisateurs » ou si cet accès est nécessaire pour « encourager une réelle concurrence ».

³ Le considérant n° 34 de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 'modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté' énonce à cet égard : « Dans un environnement où plusieurs entreprises postales fournissent des services relevant du service universel, il y a lieu d'exiger de tous les États membres qu'ils évaluent si certains éléments de l'infrastructure postale ou certains services généralement fournis par les prestataires du service universel ne devraient pas être ouverts à d'autres opérateurs fournissant des services similaires, de façon à promouvoir une concurrence effective et/ou à protéger tous les utilisateurs en garantissant la qualité globale du service postal. En présence d'une pluralité de prestataires du service universel et de réseaux postaux régionaux, les États membres devraient aussi évaluer, et, au besoin, assurer leur interopérabilité de façon à prévenir toute entrave à l'acheminement rapide du courrier postal. Dès lors que le statut juridique et commercial de ces éléments ou services varie d'un État membre à l'autre, il convient d'exiger simplement des États membres qu'ils arrêtent une décision en connaissance de cause sur la nécessité, la portée et la forme de l'instrument réglementaire à appliquer à cet effet, y compris, le cas échéant, en ce qui concerne le partage des coûts. Cette disposition devrait être sans préjudice du droit des États membres d'adopter des mesures visant à garantir l'accès au réseau postal dans des conditions de transparence et de non-discrimination ».

La formulation de la première phrase de l'article 11bis de la directive 97/67/CE ne laisse donc à priori pas de place aux États membres pour prévoir des hypothèses supplémentaires dans lesquelles l'accès aux éléments précités devrait également être garanti.

La nouvelle hypothèse en projet, formulée comme une hypothèse distincte de celles déjà prévues, ne peut dès lors être admise.

L'article 4, 1° et 3°, de l'avant-projet sera omis.

Article 5

L'article 16 de la loi du 26 janvier 2018 détermine les obligations du service universel.

L'article 5, 1°, de l'avant-projet entend abroger l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi du 26 janvier 2018.

La question se pose de savoir si telle est effectivement l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Ce dernier vérifiera s'il ne convient pas plutôt de modifier l'actuel article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi du 26 janvier 2018, pour y spécifier qu'il ne s'applique qu'aux envois postaux visés à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°.

L'article 5 sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 6

L'article 6 énonce :

« La présente loi entre en vigueur le [jour de sa publication au *Moniteur belge*/DATE] ».

À moins d'un motif particulier justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', à savoir dix jours après la publication au *Moniteur belge*, il convient de renoncer à l'entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* ou dans un délai inférieur au délai usuel précité afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

L'article 6 sera réexaminé en conséquence.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

GEDEELTELIJKE ONONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

In advies 72.959/4 van 23 februari 2023 heeft de afdeling Wetgeving zich uitgesproken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de pakketbezorgers’.

Er dient op te worden gewezen dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in de regel geen nieuw advies verleent over bepalingen die al eerder zijn onderzocht of die gewijzigd zijn ten gevolge van opmerkingen in eerdere adviezen, tenzij de juridische context intussen is gewijzigd.

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid waarover ze krachtens de wet beschikt, volledig uitgeoefend. Het komt haar derhalve niet toe zich opnieuw uit te spreken over de reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of die herzien zijn om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies zijn gemaakt, dan wel ongewijzigd blijven, zoals *in casu* het geval is met de artikelen 3 en 5, 2°, van het voorontwerp.

Dat geldt niet wanneer wordt overwogen in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die de afdeling Wetgeving in het eerste advies heeft geformuleerd: in zo’n geval moet de afdeling Wetgeving weer worden geraadpleegd over de nieuwe bepalingen.

Rekening houdend met het voorgaande beperkt de afdeling Wetgeving haar onderzoek derhalve tot de artikelen 1, 2, 4, 5, 1°, en 6 van het voorontwerp.

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

Artikel 2 van het voorontwerp beoogt artikel 2 van de wet van 26 januari 2018 te wijzigen zodat daarin in een punt 28° de volgende definitie van het begrip “pakketautomaat” wordt gegeven: “een geautomatiseerd toestel met kluizen dat in staat stelt pakketten te ontvangen, te versturen of terug te sturen”.

Zoals de afdeling Wetgeving al eerder heeft opgemerkt,¹ dient de term “pakket” te worden gedefinieerd zodat de strekking van de ontworpen bepalingen waarin die term voorkomt, nauwkeurig kan worden afgebakend.

In dat verband mag de steller van het voorontwerp echter niet over het hoofd zien dat onlangs een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de postpakketbezorgers’ om advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd.² Dat voorontwerp bevat, eveneens in een punt 28° ter aanvulling van artikel 2 van de wet van 26 januari 2018, een definitie van het begrip “pakket”.

Artikel 2 van het voorontwerp moet in het licht van deze opmerking opnieuw worden onderzocht.

Artikel 4

1.1. Artikel 9, §§ 1 en 4, van de wet van 26 januari 2018 bepaalt het volgende:

“§ 1. Wanneer zulks noodzakelijk is om de belangen van de gebruikers te beschermen of daadwerkelijke mededinging aan te moedigen, verschaffen aanbieders van postdiensten elkaar op transparante en niet-discriminerende wijze wederzijds toegang tot de diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen en de onderdelen van de postinfrastructuur die noodzakelijk zijn om postale activiteiten te ontwikkelen, onverminderd de toepassing van artikel 17, § 1, 5°.

(...)

§ 4. In geval van mislukking van de commerciële onderhandelingen na een periode van drie maanden na de datum van ontvangst van het in § 1 bedoelde verzoek tot toegang, kan elke aanbieder van postdiensten het Instituut verzoeken om, wanneer zulks noodzakelijk is, de belangen van de gebruikers te beschermen of daadwerkelijke mededinging aan te moedigen de inhoud en de voorwaarden van de overeenkomst te bepalen”.

¹ Zie advies 74.007/2/V van 21 augustus 2023 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2022 [betreffende de postdiensten]’.

² Zie advies 73.517/4 van 7 juni 2023 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de postpakketbezorgers’.

Die bepaling strekt tot omzetting van artikel 11*bis* 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’, dat als volgt luidt:

“De lidstaten dragen er zorg voor dat, wanneer zulks noodzakelijk is om de belangen van de gebruikers te beschermen en/of de daadwerkelijke mededinging te waarborgen, en in het licht van de nationale omstandigheden en de nationale wetgeving is vereist, er op transparante, niet-discriminerende grondslag toegang wordt geboden tot onderdelen van de postinfrastructuur of diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, zoals het postcodesysteem, de adresdatabank, de postbussen, de bussen voor de bestelling van zendingen, de informatie over adreswijzigingen, de doorzenddienst en de dienst terugzending naar de afzender. Dit voorschrift laat het recht van de lidstaten onverlet om maatregelen te nemen teneinde op transparante, evenredige en niet-discriminerende grondslag toegang tot het postnet te bieden”.³

Bij artikel 4, 1° en 3°, van het voorontwerp wordt artikel 9 van de wet van 26 januari 2018 zo gewijzigd dat dat voortaan bepaalt dat de aanbieders van postdiensten elkaar wederzijds toegang verschaffen tot de diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen en tot de onderdelen van de postinfrastructuur die noodzakelijk zijn om postale activiteiten te ontwikkelen, niet alleen in het geval waarin dat “noodzakelijk is [om] de belangen van de gebruikers te beschermen of daadwerkelijke mededinging aan te moedigen”, maar ook om “de duurzame ontwikkeling van de postdiensten te bevorderen”.

Over die bepaling valt de volgende opmerking te maken.

1.2. De gemachtigde van de minister heeft uitgelegd dat de ontworpen bepaling uitsluitend past in het kader dat in de eerste zin van artikel 11*bis* van richtlijn 97/67/EG is vastgesteld.

Er dient evenwel te worden vastgesteld dat in die bepaling maar twee gevallen worden voorzien waarin er op transparante, niet-discriminerende grondslag toegang moet worden gegarandeerd tot onderdelen van de postinfrastructuur of diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, namelijk indien die toegang nodig is “om de belangen van de gebruikers te beschermen” of om “daadwerkelijke mededinging te waarborgen”.

³ Overweging 34 van richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 ‘tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap’ stelt in dat verband het volgende: “In een omgeving waarin diverse postbedrijven diensten aanbieden die tot de universele dienst behoren, is het aangewezen van alle lidstaten te verlangen dat zij nagaan of sommige onderdelen van de postinfrastructuur of sommige diensten die doorgaans door aanbieders van de universele dienst worden aangeboden, toegankelijk moeten worden gemaakt voor andere exploitanten die soortgelijke diensten aanbieden teneinde daadwerkelijke mededinging te bevorderen en/of alle gebruikers te beschermen door de algehele kwaliteit van de postdienst te waarborgen. Wanneer er meerdere aanbieders van de universele dienst met regionale postnetwerken bestaan, dienen de lidstaten ook na te gaan of deze interoperabel zijn en, indien nodig, die interoperabiliteit te waarborgen zodat er geen belemmeringen voor het snelle vervoer van poststukken zijn. Daar de juridische status en de marktsituatie van deze onderdelen of diensten van lidstaat tot lidstaat verschillen, verdient het aanbeveling dat alleen van de lidstaten wordt verlangd dat zij een weloverwogen besluit nemen met betrekking tot de vraag of er behoefte bestaat aan een regelgevend instrument, eventueel ook voor de kostendeling, en zo ja, welke vorm en reikwijdte een dergelijk instrument moet hebben. Dit voorschrift laat het recht van de lidstaten onverlet om maatregelen te nemen teneinde op transparante en niet-discriminerende grondslag toegang tot het postnet te bieden”.

De manier waarop de eerste zin van artikel 11*bis* van richtlijn 97/67/EG is geformuleerd, laat dus *a priori* geen enkele ruimte aan de lidstaten om in bijkomende gevallen te voorzien waarin de toegang tot de voornoemde onderdelen eveneens zou moeten worden gewaarborgd.

Het nieuwe geval waarin het ontwerp voorziet en dat geformuleerd is als een apart geval ten opzichte van die waarin reeds is voorzien, is dus niet toelaatbaar.

Artikel 4, 1° en 3°, van het voorontwerp moet worden weggelaten.

Artikel 5

Artikel 16 van de wet van 26 januari 2018 bepaalt welke verplichtingen aan de universele dienst verbonden zijn.

Artikel 5, 1°, van het voorontwerp strekt ertoe artikel 16, § 1, eerste lid, 3°, van de wet van 26 januari 2018 op te heffen.

De vraag rijst of dat inderdaad de bedoeling van de steller van het voorontwerp is.

De steller moet nagaan of het huidige artikel 16, § 1, eerste lid, 3°, van de wet van 26 januari 2018 niet veeleer dient te worden gewijzigd zodat daarin gepreciseerd wordt dat het enkel van toepassing is op de postzendingen bedoeld in artikel 15, § 1, eerste lid, 1°.

Artikel 5 moet in het licht van deze opmerking opnieuw worden onderzocht.

Artikel 6

Artikel 6 luidt als volgt:

“Deze wet treedt in werking op [de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt/DATUM]”.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, te weten tien dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dient te worden afgezien van de inwerkingtreding op de dag van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* of binnen een kortere termijn dan de voornoemde gebruikelijke termijn, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Artikel 6 moet dienovereenkomstig opnieuw worden onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET