



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.959/4
du 23 février 2023

advies 72.959/4
van 23 februari 2023

sur

over

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’

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’

Le 23 janvier 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, 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'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 février 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 février 2023.

*

Op 23 januari 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 een advies te verstrekken 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'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 23 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 februari 2023.

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Au vu de la très grande abondance des dossiers actuellement soumis à l'avis de la section de législation, de la teneur de l'avant-projet, et de son caractère insuffisamment abouti¹, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif de celui-ci, même limité aux trois points indiqués dans l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

En outre, dès lors que la section de législation ne dispose pas d'une connaissance particulière des aspects techniques relevant de la matière des services postaux que règle l'avant-projet ni de la possibilité juridique d'organiser un débat contradictoire au sujet des données concrètes devant être prises en considération pour justifier les différentes mesures figurant dans l'avant-projet, et en particulier leur caractère proportionné, la section de législation ne peut que prendre acte des explications qui figurent dans le dossier.

Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit de ce que, dans le présent avis, aucune observation n'a été formulée sur certaines dispositions ou certaines questions.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'², l'avant-projet, spécialement en tant qu'il règle le temps de conduite des livreurs de colis, doit être soumis à la procédure d'association des Gouvernements de région³.

L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de cette formalité.

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

¹ Plusieurs formalités, obligatoires ou non, doivent encore être accomplies, le commentaire des articles est peu élaboré à maints égards et le dispositif, l'exposé des motifs et le commentaire des articles ne sont pas toujours en adéquation.

² Cette disposition énonce : « Les Gouvernements seront associés : [...] 3^o à l'élaboration des règles de police générale à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées au § 1^{er}, X, 10^o, et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ».

³ Voir, en ce sens, C.E. (9^e ch.), 16 janvier 2020, n^o 246.695, Het Vlaamse gewest. Dans cet arrêt, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé que cette formalité devait effectivement être accomplie à l'égard de l'arrêté royal du 17 octobre 2016 'relatif au tachygraphe et aux temps de conduite et de repos', et en particulier le point 18.5 de cet arrêt qui énonce que « Het voorgaande neemt niet weg dat de gewestregeringen overeenkomstig artikel 6, § 4, 3^o, eerste lid, BWHI wel dienden te worden betrokken ».

2. Eu égard au fait que l'avant-projet énonce certaines caractéristiques auxquelles doit répondre le système d'enregistrement du temps de conduite que les prestataires de services postaux devront utiliser, ainsi que l'obligation pour les boîtes à colis de répondre à la réglementation fixée par le ministre, il contient des règles techniques qu'il convient de notifier à la Commission européenne conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques'.

3. La délibération du conseil des Ministres du 20 janvier 2023 précise :

« 1. Étant entendu que l'on tiendra compte de la lettre du 17 janvier 2023 de la Secrétaire d'État au Budget, les propositions, contenues au point 9 de la note du 20 janvier 2023, sont approuvées.

2. Par conséquent, l'avant-projet est approuvé en première lecture et peut être envoyé pour avis :

– au Conseil d'État, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ;

– à l'Autorité de protection des données, qui sera demandé sous le bénéfice de l'urgence ;

– au Conseil national du Travail ;

– au Conseil consultatif du droit pénal social ;

– au Conseil supérieur des Indépendants et des PME ;

– au Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants.

Il sera ensuite à nouveau soumis au Conseil ».

4. Il résulte de ce qui précède que le texte soumis pour avis est encore susceptible de subir des modifications autres que celles qui pourraient découler de l'avis de la section de législation.

Or, si la section de législation est tenue de se prononcer sur l'avant-projet, indépendamment de la question de savoir si les formalités préalables obligatoires ont été ou non accomplies, il n'en demeure pas moins que pour que celle-ci puisse accomplir correctement sa mission, il convient de lui soumettre des projets de texte à priori définitifs, non seulement pour éviter qu'elle n'examine inutilement un texte qui fera l'objet de modifications ultérieures, mais également pour qu'un projet ne doive lui être soumis à nouveau en raison de modifications autres que celles résultant de son avis, ce conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

L'auteur de l'avant-projet est invité à se conformer à la règle ainsi rappelée ⁴.

⁴ Voir en ce sens, l'avis n° 69.381/4 donné le 28 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2022 'relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2572/001, pp. 219-320.

OBSERVATION GÉNÉRALE

La plupart des mesures en projet ne s'appliquent qu'à la distribution de « colis postal ou colis », ces derniers étant définis à l'article 2, 28°, en projet, de la loi du 26 janvier 2018 'relative aux services postaux'(article 2 de l'avant-projet) comme étant « un envoi postal contenant des marchandises, avec ou sans valeur commerciale, autre qu'un envoi de correspondance, d'un poids maximum de 31,5 kg ».

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'indiquer dans l'exposé des motifs les raisons qui justifient, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, que le champ d'application des différentes mesures en projet soit limité, compte tenu des objectifs poursuivis par l'avant-projet, à la distribution de colis postaux, tels qu'ils sont définis à l'article 2, 28°, en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'avant-projet modifie également la loi du 17 janvier 2003 'relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges', le Code de droit économique et le Code pénal social.

L'intitulé de l'avant-projet sera revu conformément aux principes de technique législative ⁵.

DISPOSITIF

Article 2

La définition de la notion de « temps de conduite », figurant à l'article 2, 31°, en projet, en raison de ce qui est indiqué *in fine* de la définition, est tautologique.

Dès lors qu'elle conditionne l'application de plusieurs obligations, dont certaines sont pénalement sanctionnées, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de clarifier cette notion.

Article 2 ([lire : article 3])

1. L'avant-projet contient deux articles 2. Le deuxième article 2 deviendra l'article 3 et l'article 3 deviendra l'article 4.

2. L'article 3, § 2, en projet, règle la responsabilité des prestataires de services postaux envers leurs sous-traitants.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 14.

Le commentaire de l'article précise que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de limiter la responsabilité du prestataire de services postaux à son sous-traitant « direct » en cas de manquement par ce dernier aux « exigences essentielles ».

Cette intention est imparfaitement traduite à l'article 3, § 2, en projet, dès lors que les mots « par son sous-traitant ou par une personne agissant pour le compte de ce dernier » laissent au contraire entendre que la responsabilité du prestataire de services postaux s'étend à d'autres maillons de la chaîne de sous-traitance.

L'article 3, § 2, en projet, sera clarifié à la lumière de l'intention exprimée dans le commentaire de l'article.

3. L'article 3, § 2, alinéa 3, en projet, insère une présomption irréfragable de responsabilité du prestataire de services postaux envers son sous-traitant notamment si, pendant la période concernée, le sous-traitant « a fait l'objet d'une mesure de suspension imposée en vertu de l'article 21, § 7, 2° de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges à l'égard des activités concernées ».

Comme l'a expliqué la déléguée de la Ministre, cette situation vise l'hypothèse dans laquelle le prestataire de services postaux confierait des services postaux à un sous-traitant alors qu'il a connaissance ou devrait avoir connaissance de la mesure de suspension imposée en vertu de l'article 21, § 7, 2°, de la loi du 17 janvier 2003.

En effet, conformément à l'article 21, § 8, alinéa 1^{er}, de cette loi, ces décisions sont publiées sur le site internet de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, en abrégé IBPT (ci-après « l'Institut ») et le prestataire des services postaux peut dès lors se renseigner avant la conclusion du contrat avec son sous-traitant.

En revanche, l'extension de cette présomption irréfragable de responsabilité à l'hypothèse dans laquelle la suspension serait ordonnée après la signature du contrat n'est admissible que dans la mesure où il peut être constaté qu'un prestataire de services postaux devait raisonnablement avoir connaissance de cette situation. À cet égard, la question se pose de savoir si s'il peut raisonnablement être attendu de ce prestataire qu'il consulte en permanence le site internet de l'Institut lors de l'exécution de chaque prestation de livraison de colis conformément au contrat conclu antérieurement avec le sous-traitant.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de réexaminer et, le cas échéant, revoir l'article 3, § 2, alinéa 3, en projet, au regard de ce qui précède.

4.1. L'article 3, § 2, alinéa 4, en projet, prévoit que dans les autres cas que ceux réglés par l'alinéa 3, la présomption de responsabilité dans le chef du prestataire de services postaux ne peut être renversée par celui-ci que dans le cas où

« il n'a pas été négligent dans le contrôle des exigences essentielles visées au paragraphe 1^{er}, 1^o et définies à l'article 2, 17^o [de la loi du 26 janvier 2018] par son sous-traitant [...] ».

Ce régime de responsabilité, tant pénale que civile, appelle les observations suivantes.

4.2. Le principe de légalité des incriminations et des peines en matière pénale, tel qu'il découle des articles 12 et 14 de la Constitution et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'Homme, procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable.

Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Les « exigences essentielles » qu'il appartient au prestataire de services postaux de contrôler doivent dès lors être identifiées avec précision dans la loi du 26 janvier 2018, ce qui n'est pas le cas en l'espèce pour la plupart d'entre elles, puisqu'elles ne sont formulées que de manière très générale à l'article 2, 17^o, de la loi du 26 janvier 2018 ⁶, ce sans renvoi aux dispositions précises qui les concrétisent, ce qui permettrait aux destinataires de comprendre la portée exacte de l'obligation qui aurait dû être contrôlée.

L'obligation qui repose sur le prestataire de services postaux consistant à ne pas être « négligent » dans le cadre du contrôle du respect de ces exigences est également de nature à susciter des difficultés au regard des exigences de prévisibilité de l'infraction et de sécurité juridique ⁷.

L'article 3, § 2, alinéa 4, en projet, sera revu à la lumière de cette observation.

4.3. L'article 3, § 2, alinéas 4 et 5, en projet, a pour conséquence que le prestataire de services postaux devra exercer sur ses propres sous-traitants un contrôle portant sur un nombre important d'obligations, en particulier dans le domaine du droit du travail.

⁶ L'article 3, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 26 janvier 2018, permet au Roi, dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres, de préciser « les conditions à respecter en vertu des exigences essentielles » ; toutefois, ces conditions n'ont pu être, en l'état du droit interne, clairement identifiées.

⁷ Le commentaire de l'article semble aller au-delà de ce que le dispositif prévoit en exigeant du prestataire de services postaux qu'il « démontre qu'il n'a pas été négligent et qu'il a tout mis en œuvre pour s'assurer qu'il ne travaille pas avec un sous-traitant qui viole les règles de la présente loi ».

S'il apparaît légitime de la part du législateur de prévoir que le prestataire de services postaux doit s'assurer de l'honorabilité de ses sous-traitants, il doit néanmoins veiller à ne pas instaurer, dans ce cadre, un régime de responsabilité qui serait disproportionné au regard des objectifs qu'il poursuit.

En l'espèce, il faut tenir compte du fait que le prestataire de services postaux ne dispose pas des prérogatives similaires à celles dont les autorités publiques peuvent bénéficier dans le cadre de contrôles du respect de ces obligations.

Par ailleurs, pareil contrôle ne devrait porter que sur des obligations qui sont intrinsèquement liées aux services prestés à la demande du prestataire de services postaux.

L'auteur de l'avant-projet réexaminera la portée de la présomption de responsabilité figurant à l'article 3, § 2, alinéas 4 et 5, en projet, à la lumière de cette observation.

5. L'article 3, § 2, alinéa 7, en projet énonce :

« Pour l'application des dispositions de l'alinéa 5, a), il n'est pas tenu compte des décimes additionnels en cas d'amendes pénales. En ce qui concerne les condamnations pour des infractions auxquelles la législation relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales n'est pas applicable, le montant à prendre en considération est le quotient résultant de la division du montant de l'amende infligée par un diviseur à déterminer par le Roi ».

Dès lors que l'alinéa 7 en projet ne porte que sur les « condamnations pénales » pour les infractions figurant à l'alinéa 5, a), la section de législation n'aperçoit pas l'utilité des mots « [e]n ce qui concerne les condamnations pour des infractions auxquelles la législation relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales n'est pas applicable, le montant à prendre en considération est le quotient résultant de la division du montant de l'amende infligée par un diviseur à déterminer par le Roi », qui seront dès lors omis.

La disposition en projet précisera, aux fins de garantir la sécurité juridique, s'il doit par ailleurs être tenu compte, pour fixer le montant de l'amende conformément à l'article 3, § 2, alinéa 6, en projet, du mécanisme de multiplication de l'amende qui figure à l'article 103 du Code pénal social.

L'article 3, § 2, alinéa 7, en projet, sera revu à la lumière de cette observation.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 93, § 4, alinéa 2, en projet, du Code pénal social (article 17 de l'avant-projet) ⁸.

6. L'article 3, § 2, alinéa 8, en projet, de la loi du 26 janvier 2018 énonce :

« Le donneur d'ordre est responsable au même titre que le prestataire de services postaux ».

⁸ Qui exige la communication d'« une copie du jugement ou de l'arrêt » de condamnation.

Conformément à l'article 2, 32°, en projet (article 2 de l'avant-projet), le donneur d'ordre est

« toute entreprise personne morale qui donne à un prestataire de services postaux ordre d'exécuter ou de faire exécuter des services postaux à titre onéreux ou gratuit ».

Il en résulte que toute entreprise, dès lors qu'elle est une personne morale, devrait, quels que soient sa taille, ses ressources, son domaine d'activité économique, l'ampleur des services de distribution de colis auxquels elle ferait appel ou son degré de connaissance du domaine postal, s'assurer, en prenant les mesures nécessaires, que son prestataire de services postaux respecte les exigences essentielles, à défaut de quoi elle pourrait être déclarée responsable pour le non-respect de ces exigences par son prestataire.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de démontrer que pareil régime de responsabilité n'est pas disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi ⁹.

Articles 5 et 6

1. La section de législation relève un certain nombre d'incohérences concernant les dispositions à l'examen, en particulier :

– eu égard à leur objet commun, les articles 5 et 6 devraient, en principe, être rédigés de manière identique, sauf en ce qui concerne la gestion de la base de données informatique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ¹⁰ ;

– l'identification des autorités concernées par ces dispositions n'est pas cohérente ¹¹ ;

⁹ De manière incidente, la question se pose de savoir pour quelle raison cette notion de « donneur d'ordre » se limite aux « entreprises » personnes morales, excluant de ce fait l'ensemble des autorités publiques et des personnes morales de droit public qui ne proposent pas de biens ou services sur un marché (voir la définition d'« entreprise » figurant à l'article I.1, 1°, du Code de droit économique).

¹⁰ Par exemple, la formulation de la phrase liminaire du paragraphe 2 de ces dispositions est différente : Pour l'une, il est précisé « Pour chaque centre de distribution ou domicile à partir duquel les services de distribution de colis débutent » tandis que pour l'autre, il est indiqué « Pour chaque lieu à partir duquel les services de distribution de colis débutent ». Par ailleurs, les informations que doit mentionner la méthode d'enregistrement en vertu de l'article 5 de l'avant-projet ne sont pas identiques à celles prévues en application de l'article 6 de l'avant-projet (voir l'article 5/2, § 4, en projet). De même, le paragraphe 5 figurant à l'article 5 de l'avant-projet n'est pas reproduit à l'article 6 de l'avant-projet.

¹¹ Par exemple, l'Office national de l'emploi ne figure pas à l'article 5/2, § 8, alinéa 6, en projet, alors que cette institution est reprise à l'alinéa 2 de la même disposition. Inversement, l'Institut est désormais mentionné à l'alinéa 6, alors qu'il n'est pas mentionné à l'alinéa 2. L'article 5/2, § 10, en projet, vise quant à lui uniquement les « inspecteurs sociaux », là où l'article 5/2, § 8, alinéa 2, en projet, vise également les « contrôleurs sociaux ». L'article 5/2, § 10, en projet, vise en outre, de manière générale et sans les définir, les « institutions de sécurité sociale » qui ne sont pas mentionnées dans les autres parties de cette disposition. L'article 5/2, § 11, en projet, ne vise que les « inspecteurs sociaux » et pas les fonctionnaires du Service public fédéral Mobilité figurant au paragraphe 10 de cette disposition.

– il est principalement fait usage de la notion de « livreur de colis » au sens de l'article 2, 33°, en projet, alors que l'article 5/2, § 1^{er}, en projet, définit pour son application celle de « personnel affecté à la distribution de colis en Belgique »¹².

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de revoir les articles 5 et 6 afin d'en assurer la parfaite cohérence et la complétude.

2. Les articles 5 et 6 imposent l'obligation aux prestataires de services postaux d'utiliser un système d'enregistrement du temps de conduite pour le personnel affecté à la distribution de colis.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de justifier la raison pour laquelle les prestataires de services postaux devant disposer d'un tachygraphe conformément au règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 'relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route' ne sont pas dispensés, totalement ou partiellement, des obligations figurant dans ces dispositions ou qu'un aménagement de ces obligations n'est pas prévu alors que le tachygraphe enregistre également le temps de conduite et qu'une exemption de ce type est prévue à l'article 5/3 en projet (article 7 de l'avant-projet) en ce qui concerne le temps de conduite maximal¹³.

3. La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle les précisions apportées à la notion de « livreur de colis » par la définition de « personnel affecté à la distribution de colis en Belgique » à l'article 5/2, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, en projet (articles 5 et 6 de l'avant-projet), ne valent que pour les besoins de cette disposition et non pour l'ensemble de la loi du 26 janvier 2018, ce que l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier.

Les assimilations et exceptions à la notion de travailleurs figurant à l'article 5/2, § 1^{er}, alinéa 2, a) et b), en projet (articles 5 et 6 de l'avant-projet), seront par ailleurs justifiées dans le commentaire des articles.

4. L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, conformément au principe de minimisation des données, que les données figurant au paragraphe 4 en projet (articles 5 et 6 de l'avant-projet) sont toutes nécessaires au regard de l'objectif poursuivi.

¹² Voir, par exemple, l'article 5/2, §§ 2, et 4, en projet, qui utilise la notion de « livreur de colis » alors que le paragraphe 3, 3°, en projet, utilise celle de « personnel affecté à la distribution de colis ».

¹³ Le commentaire des articles précise d'ailleurs : « Le prestataire de services postaux est exempté de l'obligation prévue à l'alinéa précédent s'il fournit des services de distribution de colis au moyen d'un véhicule soumis à l'utilisation obligatoire d'un tachygraphe. Ces modalités visent à garantir de la flexibilité aux prestataires de services de distribution de colis ».

5. Au paragraphe 6, point 3 (articles 5 et 6 de l'avant-projet), la portée des « renseignements relatifs aux données » sera précisée en ayant égard au fait que, conformément au principe de légalité garanti par l'article 22 de la Constitution, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même ¹⁴.

6. Au paragraphe 11 (articles 5 et 6 de l'avant-projet), le renvoi aux articles 182 et 183 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' n'est pas adéquat dès lors que ces dispositions figurent sous le sous-titre 5.

La disposition sera revue en mentionnant les dispositions pertinentes de la loi du 30 juillet 2018 auxquelles l'auteur de l'avant-projet souhaite se référer.

7. La rédaction de l'article 5/2, § 12, en projet, tel qu'inséré par l'article 5 de l'avant-projet, peut porter à confusion dès lors que la disposition peut être interprétée comme habilitant le Roi à restreindre les droits figurant aux articles 36 et 37 de la loi du 30 juillet 2018.

Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, telle n'est pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet ; la rédaction de la disposition examinée sera clarifiée en conséquence.

La même observation vaut pour l'article 5/2, § 13, en projet, inséré par l'article 6 de l'avant-projet.

8. Au vu de la définition de la notion de « temps de conduite », à l'article 5/2, § 17, alinéa 3, *in fine*, en projet, tel qu'inséré par l'article 5 de l'avant-projet, la section de législation n'aperçoit pas la portée utile des mots « depuis le lieu où les services de distribution de colis sont effectués au moment où ses temps de conduite débutent et se terminent ».

La même observation vaut pour l'article 5/2, § 19, alinéa 3, en projet, inséré par l'article 6 de l'avant-projet.

Article 5

L'article 5/2, § 3, en projet, énonce :

« Le système d'enregistrement du temps de conduite visé au § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, comprend :

1^o une base de données informatique gérée par le prestataire de services postaux ayant conclu directement avec le donneur d'ordres la convention relative à la distribution de colis qui rassemble des données déterminées en vue du contrôle et de l'exploitation de ces données par les services visés au § 8, alinéa 2 ».

¹⁴ À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1^o) les catégories de données traitées ; 2^o) les catégories de personnes concernées ; 3^o) la finalité poursuivie par le traitement ; 4^o) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5^o) le délai maximal de conservation des données. Voir l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119.

Il en résulte que la gestion de la base de données informatique est confiée au prestataire de services postaux « ayant conclu directement avec le donneur d'ordres la convention ».

Cette base de données contiendra des données à caractère personnel des employés des sous-traitants, avec lesquels le prestataire de services postaux qui gère la base de données informatique n'a pas de lien, mais également des données commerciales de ces sous-traitants qui ne se trouvent pas nécessairement dans une relation commerciale exclusive avec le prestataire de services postaux.

Dans ces circonstances, l'auteur de l'avant-projet vérifiera si, dans l'attente de la mise en place de la base de données conformément à l'article 6 de l'avant-projet, des mesures moins intrusives ne peuvent pas être envisagées aux fins d'atteindre les objectifs poursuivis par l'avant-projet ; il s'assurera que des garanties seront mises en place afin d'éviter un usage inapproprié des données en question.

L'article 5/2, § 3, 1^o, en projet, sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 6

À l'article 5/2, § 3, 1^o, en projet, les mots « l'autorité » seront remplacés par les mots « l'Office National de Sécurité Sociale » conformément à ce que prévoit le paragraphe 7.

Article 7

L'article 5/3, alinéa 1^{er}, 2^{ème} tiret, en projet, se réfère à la « durée maximale de travail hebdomadaire définie dans la directive 2002/15/CE ».

Pareil renvoi ne contribue pas à la sécurité juridique ni à la bonne compréhension de la disposition en cause, dont le non-respect est sanctionné pénalement conformément à l'article 180/3 du Code pénal social en projet (article 21 de l'avant-projet).

Il n'appartient par ailleurs pas à un texte de droit interne belge de renvoyer à une directive européenne, qui, en principe, n'a pas d'effet direct et doit faire l'objet de mesures de transposition par chaque État membre.

Par conséquent, la disposition en projet sera revue afin de ne plus renvoyer à la directive concernée.

À cette fin, l'auteur de l'avant-projet définira lui-même la « durée maximale de travail hebdomadaire » ou renverra aux dispositions de droit interne par lesquelles cette directive a été transposée ¹⁵.

¹⁵ Voir en ce sens, l'avis n° 35.689/4 donné le 8 octobre 2003 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 février 2004 'portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 2003-2004, n° A-501/1, pp. 100-145.

Articles 9 et 10

1. Le commentaire des articles ne précise pas à suffisance ce qui justifie, au regard des objectifs poursuivis par l'avant-projet, la nécessité¹⁶ de communiquer l'ensemble des informations figurant dans les dispositions examinées, en tenant notamment compte des exigences qui découleraient déjà d'autres réglementations¹⁷, particulièrement en ce qui concerne les documents figurant aux articles 6/1, § 3, 2° et 3°, et 6/2, § 1^{er}, 3°¹⁸, en projet.

En ce qui concerne plus spécialement l'article 6/1, § 3, 2°, en projet, qui exige de fournir « le cas échéant, le certificat de connaissances de base en gestion d'entreprise [...] conformément à la législation régionale applicable », il y a lieu de relever que l'article 9 de la loi-programme du 10 février 1998 'pour la promotion de l'entreprise indépendante' précise :

« L'inscription dans la Banque-Carrefour des Entreprises en tant qu'entreprise commerciale ou artisanale constitue la preuve qu'il a été satisfait aux exigences en matière de capacités entrepreneuriales, sauf preuve du contraire »¹⁹.

Or, conformément à l'article 6/1, § 3, 1°, en projet, le prestataire de services postaux doit déjà produire la preuve de son inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises ou à un registre public similaire dans l'Union européenne, ce qui rend la production du certificat de connaissances de base en gestion d'entreprise inutile, à tout le moins en ce qui concerne les entreprises inscrites à la Banque-Carrefour des Entreprises. Par ailleurs, si des présomptions similaires existent dans les autres États membres, il convient d'y accorder une valeur équivalente.

¹⁶ La Cour de Justice de l'Union européenne a déjà condamné l'État belge pour avoir exigé des informations non-justifiées au regard des objectifs qu'il poursuivait. Voir C.J., arrêt *Commission européenne c. Royaume de Belgique*, 19 décembre 2012, C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814 :

« 54. En l'espèce, même en admettant que les prestataires de services indépendants établis dans un État membre autre que le Royaume de Belgique puissent être soumis, dans ce dernier État, à des obligations fiscales et sociales, il est constant que l'application de l'obligation de déclaration en cause n'est pas limitée aux hypothèses dans lesquelles il y aurait lieu de vérifier que ces obligations fiscales et sociales sont respectées.

55. De plus, l'obligation de déclaration en cause emporte l'exigence de communiquer aux autorités belges des informations de nature très détaillée, notamment dans le cadre de la déclaration dite 'ordinaire'. Or, s'il est envisageable qu'un État membre puisse demander aux prestataires de services indépendants établis dans un autre État membre, et se rendant sur son territoire pour y fournir un service, de lui communiquer certaines informations spécifiques, c'est à la condition que la communication de celles-ci soit justifiée au regard des objectifs poursuivis. Cependant, le Royaume de Belgique reste en défaut de justifier de manière suffisamment convaincante en quoi la communication de ces informations très détaillées est nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général qu'il invoque et en quoi l'obligation de communiquer de manière préalable de telles informations ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire afin d'atteindre ces objectifs, alors qu'il lui appartenait pourtant de le faire (voir, en ce sens, arrêt du 19 juin 2008, *Commission/Luxembourg*, C 319/06, Rec. p. I 4323, point 51 et jurisprudence citée) ».

¹⁷ Voir, par exemple, les obligations d'informations découlant de l'article 4 du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 'relatif aux services de livraison transfrontière de colis'.

¹⁸ En ce qui concerne les « nom et coordonnées du gestionnaire de transport de l'entreprise ou de la personne titulaire du certificat d'aptitude professionnelle de commissionnaire de transport chargée de la gestion journalière de l'entreprise ».

¹⁹ À cet égard, la Région flamande a, conformément au décret du 18 mai 2018' tot opheffing van de wettelijke bepalingen over de basiskennis van het bedrijfsbeheer' supprimé les exigences relatives aux connaissances de base de la gestion d'entreprise.

Enfin, à supposer que la nécessité de produire un tel certificat soit démontrée, il y a lieu de souligner qu'il ne peut être imposé à un prestataire de services postaux établi dans un autre pays de l'Union européenne de produire des attestations que seules les autorités régionales belges pourraient leur délivrer plutôt que d'accepter des attestations équivalentes qui seraient fournies par les autorités de leur pays d'origine.

Ces dispositions en projet seront réexaminées à la lumière de cette observation et le commentaire des articles sera complété en conséquence.

2. L'exposé des motifs précise :

« [...] les titulaires d'une licence n'ont pas d'obligation de se notifier vu que la licence est plus contraignante que la notification ».

Cette intention, qu'il convient de justifier au regard des informations devant être communiquées dans le cadre de la demande d'une licence et celles exigées conformément aux articles 9 et 10 de l'avant-projet, n'a pas été traduite dans le dispositif qui sera le cas échéant complété en conséquence.

Article 9

1. L'article 6/1, § 4, alinéa 3, en projet, énonce :

« Cette déclaration uniformisée ne porte pas préjudice au pouvoir de l'Institut de considérer que le prestataire de services postaux concerné a effectué une notification sans y être tenu ou de déclarer la notification incomplète ».

Il résulterait de cette disposition que l'Institut pourrait déclarer à posteriori que la notification qui a été effectuée par le prestataire de services postaux était incomplète alors que, conformément aux alinéas 1^{er} et 2 de ce paragraphe 4, l'Institut a examiné et confirmé au prestataire la complétude de la notification en question.

La section de législation n'aperçoit pas la portée ni l'utilité de cette disposition qui nuit à la sécurité juridique tant pour les prestataires de services postaux concernés que pour ceux dont la responsabilité pourrait être engagée en vertu de l'article 3, § 2, alinéa 3, en projet.

Compte tenu de ce qui précède, les mots « ou de déclarer la notification incomplète » seront omis.

2. Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, 2^o, la cessation des activités à notifier ne concerne que celles liées à la distribution de colis, ce qu'il convient de préciser par souci de clarté.

3. L'article 6/1, § 6, alinéa 3, prévoit que l'Institut peut retirer de la liste publiée sur son site internet le prestataire de services postaux qui ne respecterait pas les obligations mentionnées dans cette disposition.

Pareil retrait peut engendrer de graves conséquences dans le chef du prestataire de services postaux dès lors qu'il ne pourrait plus exercer ses activités professionnelles de distribution de colis.

La disposition en projet ne précise cependant pas la procédure de retrait, qui devrait en principe donner la possibilité au prestataire de services postaux d'être entendu, ni les éléments de preuves du non-respect des obligations figurant dans cette disposition sur la base desquels l'Institut pourrait procéder à un tel retrait.

Cette disposition ne détermine par ailleurs pas la durée du retrait ni les conditions que devrait remplir le prestataire de services postaux pour réintégrer cette liste.

Enfin, telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet semble imposer à l'Institut de retirer le prestataire de services postaux de la liste en question dès qu'il a été constaté qu'il ne respecterait pas les obligations figurant dans cette disposition, sans que l'Institut ne puisse apprécier l'ampleur et la gravité des violations en cause, ce qui n'est pas admissible au regard du principe de proportionnalité.

L'article 6/1, § 6, en projet, sera revu à la lumière de cette observation.

Article 10

1. L'obligation de communication figurant à l'article 6/2, § 1^{er}, en projet, repose sur « les prestataires de services postaux ».

Pour éviter que pareille obligation ne soit imposée à l'ensemble des prestataires de services postaux, alors qu'elle serait sans pertinence pour certains d'entre eux, il convient de préciser, par souci de clarté, que seuls les prestataires de services postaux qui fournissent ou font appel à des services de distribution de colis doivent effectuer cette communication.

2. La question se pose de savoir pour quelle raison il est prévu d'exclure les services visés à l'article 6, § 4, b) et c), de la loi du 26 janvier 2018 de l'obligation de communication conformément à l'article 6/2, § 1^{er}, 1^o et 2^o, en projet, d'autant que ces exclusions ne sont pas reprises dans les autres dispositions de l'avant-projet examiné.

À tout le moins, le commentaire de l'article sera complété sur ce point.

Article 11

1. Dans la phrase liminaire, il est prévu de regrouper l'ensemble des paragraphes de l'actuel article 8 de la loi du 26 janvier 2018 en un seul paragraphe et d'y insérer un nouveau paragraphe 2.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait qu'il n'est pas suffisant de prévoir que « le texte actuel [de l'article 8] formera le paragraphe 1^{er} » pour qu'il forme un tout cohérent dès lors que les paragraphes 2 à 5 actuels de cette disposition renvoient tous expressément au paragraphe 1^{er} de l'article 8, appelé à devenir l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe.

C'est donc la rédaction de l'ensemble de l'article 8 qui devra être revue.

2. Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, il n'y aura qu'une seule redevance et donc un seul montant déterminé pour celle-ci. La rédaction du paragraphe 2 en projet sera revue en conséquence.

L'auteur de l'avant-projet s'assurera par ailleurs que la redevance, qui suppose qu'un rapport raisonnable existe entre le coût du service fourni et le montant dû pour ce service, ne vaut que pour la notification visée à l'article 6/1 en projet, à l'exclusion de celles visées à l'article 6/2.

Article 12

1. L'article 10/1 en projet fixe les principes permettant de déterminer la compensation minimale à payer aux sous-traitants dans le cadre de la prestation d'un service de distribution de colis.

Selon l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, il appartient au législateur compétent de garantir, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et de déterminer les conditions de leur exercice.

Il résulte de la jurisprudence de la section de législation que l'obligation pour le législateur de déterminer l'objet des mesures sur lesquelles la délégation porte dans une matière qui lui est réservée par l'article 23 de la Constitution implique qu'il appartient à ce même législateur d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution²⁰.

S'il peut être admis de déléguer au Roi le soin de fixer le « coefficient multiplicateur », il convient néanmoins d'encadrer ce pouvoir à suffisance en précisant ce qu'il faut entendre par les « autres coûts » et les « obligations légales ou réglementaires » que le coefficient, « sur la base d'un benchmark et d'une analyse des contraintes au sein du secteur », est censé refléter conformément au paragraphe 1^{er} de cette disposition. Dès lors que la commission paritaire 140.03 porte sur plusieurs fonctions et prévoit, par fonction, plusieurs barèmes, il appartient en outre à l'auteur de l'avant-projet de déterminer avec précision le barème sur la base duquel la compensation minimale sera calculée.

²⁰ Voir en ce sens, l'avis n° 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 2018-2019, n° A-813/1, pp. 64-90.

Pour les mêmes motifs, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'encadrer l'habilitation confiée au Roi en vertu du paragraphe 3 de la disposition examinée, en particulier en ce qui concerne les critères de délivrance, de suspension, de retrait et la durée de validité de la dérogation qui peut être octroyée, conformément au paragraphe 2 de cette disposition, aux prestataires de services postaux qui offriraient une « compensation socialement équitable », à savoir une « compensation correcte par heure ou par colis ».

L'article 10/1 en projet sera revu à la lumière de cette observation.

2. La rédaction de l'article 10/1, § 1^{er}, en projet, sera clarifiée dès lors que cette disposition pourrait être interprétée comme ne s'appliquant pas à la relation entre un donneur d'ordre et un prestataire de services postaux indépendant qui effectuerait lui-même le service de distribution de colis, sans passer par un sous-traitant ²¹, ce qui n'est manifestement pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

3. L'article 10/1, § 2, en projet, attribue directement des pouvoirs au « Service public fédéral Économie ».

En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas à la loi d'attribuer directement des missions d'exécution à l'administration. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler lui-même le fonctionnement et l'organisation de ses services.

L'article 10/1, § 2, en projet, sera revu pour se conformer à ces principes.

4. L'articulation entre le mécanisme de compensation minimale et l'interdiction d'offrir, d'exécuter ou de faire exécuter un transport « moyennant un prix abusivement bas » conformément à l'article 43, § 4, de la loi du 15 juillet 2013 'relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route', sera précisée à tout le moins dans le commentaire de l'article ²².

Article 14

1. Le commentaire l'article énonce :

« Cette disposition modifie l'article 16, § 1^{er}, [alinéa 1^{er}], 3°, de la loi postale pour permettre la distribution des envois postaux visés à l'article 15, § 1^{er}, 2° et 3°, de la loi postale, à savoir les colis postaux prestés au tarif unitaire jusqu'à 10 kg et les colis postaux

²¹ Il est interdit, en vertu de la disposition en projet, de fournir des services postaux « contre une compensation payée à ses sous-traitants qui ne respecte pas un montant minimum horaire ».

²² Cette disposition s'applique, conformément à l'article 4, 7°, de la loi du 15 juillet 2013, notamment « aux transports postaux effectués dans le cadre d'un régime de service universel ».

prestée au tarif unitaire reçus d'autres États membres et pesant jusqu'à 20 kg, à toutes les habitations qui sont pourvues d'une boîte à colis répondant aux exigences définies par le ministre ».

Comme la section de législation l'a observé dans son avis n° 72.134/4 donné le 3 octobre 2022 ²³, la question se pose de savoir dans quelle mesure les obligations imposées par la disposition en projet sont nécessaires et proportionnées au regard des exigences qui figurent à l'article 9 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' ²⁴.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de préciser, à tout le moins dans le commentaire des articles, les éléments qui permettent de conclure à la conformité de cette mesure à la directive 97/67/CE.

2. Le commentaire de l'article ne permet pas de comprendre pour quelle raison la disposition en projet ne devrait s'appliquer qu'à l'égard des colis compris dans le service universel et uniquement en ce qui concerne le prestataire du service universel ²⁵.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera si telle est effectivement son intention et, le cas échéant, complètera le commentaire de l'article ou reverra la disposition examinée en conséquence.

3. L'article 16, § 1^{er}, 3^o, alinéa 2, en projet, prévoit que la boîte aux lettres et la boîte à colis doivent répondre « à la réglementation édictée par le ministre, sur proposition de l'Institut » ²⁶.

Comme l'a observé la section de législation dans son avis n° 61.918/2/V donné le 11 septembre 2017 sur l'avant-projet devenu la loi du 26 janvier 2018,

« [L'article 16, 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 » ²⁷.

Il est par ailleurs rappelé que le pouvoir de celui qui dispose d'une compétence de proposition d'un acte devant être pris ensuite, sur la base de cette proposition, par l'organe habilité

²³ Voir l'avis n° 72.134/4 donné le 3 octobre 2022 sur un projet d'arrêté royal « portant modification de l'arrêté royal du 14 mars 2022 relatif aux services postaux ».

²⁴ L'article 9, paragraphe 2, de la directive 97/67/CE énonce : « Pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les États membres peuvent introduire des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et la prestation du service universel ».

²⁵ La disposition en projet précise en effet qu'« [u]n autre lieu peut également être défini par le prestataire du service universel, avec l'accord du destinataire ». Par ailleurs, la disposition modifiée se trouve sous le chapitre 5 intitulé « Le service postal universel ».

²⁶ L'exposé des motifs énonce cependant : « Le présent projet de loi comporte deux volets : [...] - Base légale pour un arrêté royal « boîte à colis ».

²⁷ Avis n° 61.918/2/V donné le 11 septembre 2017 sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 26 janvier 2018 'relative aux services postaux', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 2694/001, pp. 71-82.

à adopter la réglementation, peut avoir été conçu par l'auteur de la norme prévoyant cette compétence de proposition en ce sens que non seulement l'autorité compétente pour adopter l'acte ne peut agir sans être saisie de la proposition mais qu'en outre, elle ne peut s'en écarter quant à son contenu, sauf à solliciter une nouvelle proposition.

Aux fins d'éviter toute difficulté sur ce point, il convient soit de limiter les prérogatives de l'Institut à l'exercice d'une compétence d'avis préalablement à l'adoption de la réglementation revenant au Gouvernement tout en prévoyant que l'Institut peut également remettre cet avis d'initiative, soit de prévoir que le Roi édicte la réglementation « sur proposition de l'Institut ou d'initiative, sur avis de l'Institut ». Ce dernier procédé permettrait à l'Institut d'initier l'adoption des réglementations envisagées, comme le prévoit l'avant-projet, tout en conservant au Gouvernement son pouvoir d'initiative et de modification ²⁸.

La disposition examinée sera revue à la lumière de cette observation.

Article 16

L'article 14, § 2, 3°, m), en projet, de la loi du 17 janvier 2003 'relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges' ne prévoit aucune habilitation au Roi pour fixer les modalités de coopération entre l'Institut et les inspecteurs de la Direction générale Inspection économique du Service Public Fédéral Économie, contrairement à ce que prévoit l'article 14, § 2, 3°, k) et l), en projet.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera si telle est son intention ²⁹ et, le cas échéant, complètera le dispositif en conséquence.

Articles 19 et 20

Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, le montant des amendes prévues aux articles 180/1 et 180/2 en projet du Code pénal social ne peut être multiplié que par le nombre de livreurs concernés par l'infraction en cause, de manière analogue à ce qui est prévu à l'article 180/3 en projet du Code pénal social (article 21 de l'avant-projet) et dans nombre de dispositions du Code pénal social.

Les dispositions examinées seront revues en conséquence.

²⁸ Voir en ce sens, l'avis n° 69.166/4 donné le 10 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2021 'portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques', observation générale n° I, 3, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 2256/001, pp. 331 et 332.

²⁹ Dans ce cadre, il y a lieu de souligner que l'exposé des motifs énonce : « Ce système de sanctions à volet pénal et administratif sera mis en œuvre de manière à ne pas enfreindre le principe général de droit *non bis in idem*. Les mécanismes de coordination entre l'IBPT et l'Inspection sociale instaurés par le projet de loi permettront en effet d'éviter les poursuites du chef de 'faits identiques ou substantiellement identiques' qui auraient déjà ont donné lieu à une décision définitive ».

Par ailleurs, la question se pose de savoir si, en vue de garantir la sécurité juridique, il ne conviendrait pas de modifier l'article 103 du Code pénal social pour y mentionner également les distributeurs de colis de sorte qu'il ne fasse aucun doute que la limite fixée à l'alinéa 3 de cette disposition s'applique ³⁰.

Article 21

La présomption de responsabilité du prestataire de services postaux envers son sous-traitant direct figurant à l'article 3, § 2, en projet, ne s'étend pas, sur la base de cette disposition, aux éventuelles infractions à l'obligation figurant à l'article 5/3 en projet.

L'article 180/3 en projet du Code pénal social, en ce qu'il prévoit que les prestataires de services postaux peuvent être sanctionnés pénalement dans le cas où ils n'ont « pas veillé à ce que les livreurs de colis qui livrent des colis pour leur compte en Belgique respectent les dispositions de l'article 5/3 » en projet, sans préciser le statut d'employés ou d'indépendants de ces livreurs, peut être interprété comme procédant à pareille extension.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera si telle est effectivement son intention.

Le cas échéant, pareille présomption de responsabilité appelle les mêmes observations que celles formulées sous l'article 3 de l'avant-projet.

L'article 180/3 en projet sera réexaminé en conséquence.

Article 23

L'obligation de notification est insérée par l'article 9 de l'avant-projet et pas par l'article 6 de celui-ci.

L'article 23 de l'avant-projet sera adapté en conséquence.

Article 24

1. Le commentaire de l'article précise que l'avant-projet doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2024, à l'exception des articles 6 et 7, alors que l'article 24 de l'avant-projet prévoit quant à lui que la loi doit entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception des articles 6 et 7.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de lever cette incohérence.

Dans le cas où son intention est effectivement de prévoir que la loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, il y a lieu de rappeler qu'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

³⁰ « L'amende multipliée ne peut excéder le maximum de l'amende multipliée par cent ».

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', il convient de renoncer à l'entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

À défaut d'une telle raison spécifique, l'article 24 sera revu en conséquence.

2. Le commentaire de l'article précisera, pour la bonne compréhension du dispositif, la raison pour laquelle l'article 7 de l'avant-projet (article 5/3 en projet), qui impose un temps de conduite maximal, n'entre en vigueur qu'à partir du 1^{er} juillet 2026, alors que l'article 5 de l'avant-projet (article 5/2 en projet), qui impose l'enregistrement du temps de conduite, devrait entrer en vigueur à une date antérieure.

*

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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Gelet op het zeer grote aantal dossiers dat momenteel om advies bij de afdeling Wetgeving is ingediend en op de strekking van het voorontwerp, dat bovendien verre van voltooid is,¹ was het niet mogelijk het voorontwerp exhaustief te onderzoeken, ook al beperkt dat onderzoek zich tot de drie punten die in artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ worden vermeld.

Aangezien de afdeling Wetgeving niet over een bijzondere kennis beschikt van de technische aspecten inzake de postdiensten die bij het voorontwerp worden geregeld, noch over de juridische mogelijkheid om een debat op tegenspraak te organiseren over de concrete gegevens die men in overweging dient te nemen ter rechtvaardiging van de verschillende in het voorontwerp opgenomen maatregelen en in het bijzonder van hun proportionaliteit, kan ze bovendien slechts akte nemen van de uitleg die in het dossier gegeven wordt.

Het spreekt vanzelf dat in de genoemde omstandigheden niets mag worden afgeleid uit het feit dat in dit advies over sommige bepalingen of kwesties geen opmerkingen worden gemaakt.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’² moeten de gewestregeringen betrokken worden bij de uitwerking van het voorontwerp, in het bijzonder voor zover het voorontwerp de rijtijd van de pakketbezorgers regelt.³

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

¹ Meerdere al dan niet verplichte vormvereisten moeten nog worden vervuld, de artikelsgewijze commentaar is in vele opzichten ontoereikend en het dispositief, de memorie van toelichting en de artikelsgewijze commentaar zijn niet altijd op elkaar afgestemd.

² Die bepaling stelt: “De Regeringen worden betrokken bij: (...) 3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in § 1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen”.

³ Zie in die zin RvS (9° k.) 16 januari 2020, nr. 246.695, *Vlaams Gewest*. In dat arrest heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat dit vormvereiste daadwerkelijk moest worden vervuld ten aanzien van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 ‘inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden’, en

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

2. Gelet op het feit dat het voorontwerp melding maakt van bepaalde eigenschappen waaraan het door de aanbieders van postdiensten te gebruiken rijtijdregistratiesysteem moet voldoen, alsook van de verplichting dat de pakjesbussen beantwoorden aan de door de minister vastgestelde reglementering, bevat het technische voorschriften die dienen te worden aangemeld bij de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

3. In het besluit van de Ministerraad van 20 januari 2023 staat het volgende:

“1. Met dien verstande dat rekening zal worden gehouden met de brief van 17 januari 2023 van de Staatssecretaris voor Begroting, worden de voorstellen, vervat in punt 9 van de nota van 20 januari 2023, goedgekeurd.

2. Bijgevolg, wordt het voorontwerp in eerste lezing goedgekeurd, en mag het voor advies worden gezonden:

- aan de Raad van State, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 20, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, dat met dringendheid zal worden gevraagd;

- aan de Nationale arbeidsraad;

- aan de Adviesraad van het sociaal strafrecht;

- aan de Hoge Raad voor Zelfstandigen en de KMO;

- aan het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der Zelfstandigen.

Het zal nadien opnieuw aan de Raad worden voorgelegd.”

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de om advies voorgelegde tekst nog andere wijzigingen kan ondergaan dan die welke zouden kunnen voortvloeien uit het advies van de afdeling Wetgeving.

Hoewel de afdeling Wetgeving gehouden is zich over het voorontwerp uit te spreken, los van de vraag of de verplichte voorafgaande vormvereisten al dan niet vervuld zijn, neemt dat echter niet weg dat, opdat zij haar opdracht correct zou kunnen vervullen, haar alleen *a priori* definitieve ontwerpen van tekst dienen te worden voorgelegd, niet alleen om onnodig onderzoek te vermijden van een tekst die naderhand nog zal worden gewijzigd, maar ook om te vermijden dat een ontwerp wegens wijzigingen die niet het gevolg zijn van haar advies, haar opnieuw om advies zou moeten worden voorgelegd, en wel overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

in het bijzonder punt 18.5 van dat arrest, dat stelt dat “[h]et voorgaande [niet wegneemt] dat de gewestregeringen overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, BWHI wel dienden te worden betrokken”.

De steller van het voorontwerp wordt verzocht die hier gememoreerde regel na te leven.⁴

ALGEMENE OPMERKING

De meeste ontworpen maatregelen zijn alleen van toepassing op de bezorging van een “postpakket of pakket”; deze laatste definieert het ontworpen artikel 2, 28°, van de wet van 26 januari 2018 ‘betreffende de postdiensten’ (artikel 2 van het voorontwerp) als “een postzending die goederen met of zonder handelswaarde bevat, anders dan brievenpost, met een gewicht van ten hoogste 31,5 kg”.

Het staat aan de steller van het voorontwerp om in de memorie van toelichting de redenen op te geven die, in het licht van het beginsel van evenredigheid en non-discriminatie, rechtvaardigen dat het toepassingsgebied van de verschillende ontworpen maatregelen, gelet op de doelstellingen van het voorontwerp, beperkt wordt tot de bezorging van postpakketten zoals gedefinieerd in het ontworpen artikel 2, 28°.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Het voorontwerp strekt eveneens tot wijziging van de wet van 17 januari 2003 ‘met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector’, het Wetboek van economisch recht en het Sociaal Strafwetboek.

Het opschrift van het voorontwerp moet worden herzien overeenkomstig de wetgevingstechnische beginselen.⁵

DISPOSITIEF

Artikel 2

De definitie van het begrip “rijtijd” in het ontworpen artikel 2, 31°, is tautologisch door hetgeen ze *in fine* aangeeft.

Aangezien dat begrip bepalend is voor de toepassing van verschillende verplichtingen, waarvan sommige strafrechtelijk worden bestraft, dient de steller van het voorontwerp het te verduidelijken.

⁴ Zie in die zin advies 69.381/4 van 28 juni 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2022 ‘betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2572/001, 219-320.

⁵ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 14.

Artikel 2 ([lees: artikel 3])

1. De Franse tekst van het voorontwerp bevat twee artikelen 2. Het tweede artikel 2 moet artikel 3 worden en artikel 3 moet artikel 4 worden.

2. Het ontworpen artikel 3, § 2, regelt de aansprakelijkheid van de aanbieders van postdiensten ten aanzien van hun onderaannemers.

In de commentaar op het artikel wordt aangegeven dat de steller van het voorontwerp de aansprakelijkheid van de aanbieder van postdiensten beoogt te beperken tot diens “rechtstreekse” onderaannemer ingeval deze laatste niet aan de “essentiële eisen” voldoet.

Die bedoeling komt in het ontworpen artikel 3, § 2, onvolkomen tot haar recht aangezien de woorden “door zijn onderaannemer of een persoon die voor de rekening van deze laatste handelt” integendeel te verstaan geven dat de aansprakelijkheid van de aanbieder van postdiensten zich uitstrekt tot andere schakels in de onderaannemingsketen.

Het ontworpen artikel 3, § 2, moet worden verduidelijkt in het licht van de bedoeling die in de commentaar op het artikel is uitgedrukt.

3. Het ontworpen artikel 3, § 2, derde lid, voorziet in een onweerlegbaar vermoeden van aansprakelijkheid van de aanbieder van postdiensten ten aanzien van zijn onderaannemer indien die onderaannemer in de betrokken periode “het voorwerp uitmaakte van een opschortingsmaatregel opgelegd krachtens artikel 21, § 7, 2° van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector met betrekking tot de relevante activiteiten”.

Zoals de gemachtigde van de minister heeft uitgelegd, slaat die situatie op het geval waarin de aanbieder van postdiensten bepaalde postdiensten zou toevertrouwen aan een onderaannemer terwijl hij kennis heeft, of zou moeten hebben, van de krachtens artikel 21, § 7, 2°, van de wet van 17 januari 2003 opgelegde opschortingsmaatregel.

Overeenkomstig artikel 21, § 8, eerste lid, van die wet, worden die beslissingen immers bekendgemaakt op de website van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie, afgekort BIPT (hierna “het Instituut”); de aanbieder van de postdiensten kan een en ander dus nagaan voor hij een overeenkomst afsluit met zijn onderaannemer.

De uitbreiding van dat onweerlegbare vermoeden van aansprakelijkheid tot het geval waarin de opschorting bevolen zou zijn na het ondertekenen van de overeenkomst, is daarentegen alleen aanvaardbaar voor zover kan worden vastgesteld dat een aanbieder van postdiensten redelijkerwijze kennis moest hebben van die situatie. In dat verband rijst de vraag of men van die aanbieder redelijkerwijze kan verwachten dat hij de website van het Instituut constant raadpleegt telkens wanneer een pakket wordt geleverd overeenkomstig de vroeger afgesloten overeenkomst met de onderaannemer.

De steller van het voorontwerp dient het ontworpen artikel 3, § 2, derde lid, opnieuw te onderzoeken en in voorkomend geval te herzien in het licht van het voorgaande.

4.1. Het ontworpen artikel 3, § 2, vierde lid, bepaalt dat in de andere gevallen dan die welke bij het derde lid worden geregeld, het vermoeden van aansprakelijkheid van de aanbieder van postdiensten alleen kan worden weerlegd in het geval

“dat hij niet nalatig is geweest in zijn toezicht op de naleving van de essentiële eisen bedoeld in paragraaf 1, 1° en gedefinieerd in artikel 2, 17° [van de wet van 26 januari 2018] door zijn onderaannemer (...)”.

Dat stelsel van zowel strafrechtelijke als burgerlijke aansprakelijkheid geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

4.2. Het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen en van de straffen in strafzaken, zoals dat voortvloeit uit de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en uit artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, gaat uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is.

Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt vooraf afdoend kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

De “essentiële eisen” waarop de aanbieder van postdiensten moet toezien, moeten bijgevolg nauwkeurig worden omschreven in de wet van 26 januari 2018 – wat *in casu* voor de meeste van die eisen niet het geval is aangezien artikel 2, 17°, van de wet van 26 januari 2018 ze slechts zeer algemeen formuleert⁶ en zonder verwijzing naar de precieze bepalingen waardoor ze worden geconcretiseerd – zodat de adressaten de exacte draagwijdte zouden kunnen begrijpen van de verplichting waarop toegezien had moeten worden.

De verplichting voor de aanbieder van postdiensten om niet “nalatig” te zijn in het toezicht op de naleving van die eisen kan eveneens moeilijkheden opleveren ten aanzien van de vereisten inzake voorzienbaarheid van de inbreuk en inzake rechtszekerheid.⁷

Het ontworpen artikel 3, § 2, vierde lid, moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

4.3. Het ontworpen artikel 3, § 2, vierde en vijfde lid, heeft tot gevolg dat de aanbieder van postdiensten zijn eigen onderaannemers zal moeten controleren aangaande een groot aantal verplichtingen, in het bijzonder op het gebied van arbeidsrecht.

⁶ Luidens artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 26 januari 2018, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, “de op grond van de essentiële eisen na te leven vereisten nader bepalen”; bij de huidige stand van het intern recht kon evenwel niet duidelijk worden bepaald om welke voorwaarden het gaat.

⁷ De commentaar op het artikel lijkt verder te gaan dan wat in het dispositief wordt bepaald, en vereist dat de aanbieder van postdiensten “moet (...) aantonen dat hij niet nalatig is geweest en dat hij al het mogelijke heeft gedaan om ervoor te zorgen dat hij niet werkt met een onderaannemer die de regels van deze wet overtreedt”.

Hoewel het legitiem lijkt dat de wetgever bepaalt dat de aanbieder van postdiensten zich moet vergewissen van de betrouwbaarheid van zijn onderaannemers, dient hij er desalniettemin voor te zorgen dat hij in dat kader geen aansprakelijkheidsstelsel invoert dat niet in verhouding staat tot de doelstellingen die hij nastreeft.

In casu moet men er rekening mee houden dat de aanbieder van postdiensten niet over prerogatieven beschikt die vergelijkbaar zijn met die waarvan de openbare overheden gebruik kunnen maken in het kader van het toezicht op de naleving van die verplichtingen.

Bovendien zou een dergelijk toezicht alleen betrekking mogen hebben op verplichtingen die intrinsiek verband houden met de diensten die worden geleverd op vraag van de aanbieder van postdiensten.

De steller van het voorontwerp moet de draagwijdte van het vermoeden van aansprakelijkheid, vermeld in het ontworpen artikel 3, § 2, vierde en vijfde lid, opnieuw onderzoeken in het licht van deze opmerking.

5. Het ontworpen artikel 3, § 2, zevende lid, bepaalt:

“Voor de toepassing van de bepalingen van het vijfde lid, a), wordt geen rekening gehouden met de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten. Bij veroordelingen wegens inbreuken waarop de wetgeving betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten geen toepassing vindt, is het in aanmerking te nemen bedrag gelijk aan het quotiënt van de deling van het bedrag van de opgelegde boete door een deler die door de Koning wordt bepaald.”

Aangezien het ontworpen zevende lid alleen betrekking heeft op de “strafrechtelijke veroordelingen” voor de inbreuken vermeld in het vijfde lid, a), ziet de afdeling Wetgeving niet in wat het nut is van de woorden “Bij veroordelingen wegens inbreuken waarop de wetgeving betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten geen toepassing vindt, is het in aanmerking te nemen bedrag gelijk aan het quotiënt van de deling van het bedrag van de opgelegde boete door een deler die door de Koning wordt bepaald”. Die woorden moeten bijgevolg worden weggelaten.

In de ontworpen bepaling moet ter wille van de rechtszekerheid worden gepreciseerd of men, ter vaststelling van het bedrag van de geldboete overeenkomstig het ontworpen artikel 3, § 2, zesde lid, bovendien rekening moet houden met het mechanisme van de vermenigvuldiging van de geldboete, vervat in artikel 103 van het Sociaal Strafwetboek.

Het ontworpen artikel 3, § 2, zevende lid, moet worden herzien in het licht van deze opmerking.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het ontworpen artikel 93, § 4, tweede lid, van het Sociaal Strafwetboek (artikel 17 van het voorontwerp).⁸

⁸ Dat vereist dat “een afschrift van het vonnis of arrest” van veroordeling wordt meegedeeld.

6. Het ontworpen artikel 3, § 2, achtste lid, van de wet van 26 januari 2018 luidt als volgt:

“De opdrachtgever is in dezelfde mate verantwoordelijk als de aanbieder van de postdiensten.”

Overeenkomstig het ontworpen artikel 2, 32° (artikel 2 van het voorontwerp) is de opdrachtgever

“elke onderneming-rechtspersoon die een aanbieder van postdiensten de opdracht geeft, al dan niet tegen betaling, postdiensten te verrichten of te laten verrichten”.

Daaruit volgt dat elke onderneming, aangezien ze een rechtspersoon is, ongeacht wat haar grootte is, haar inkomsten, haar economisch activiteitsgebied, de omvang van de pakketdistributiediensten waarop ze een beroep zou doen of de mate waarin zij het domein van de post kent, de nodige maatregelen zou moeten nemen om zich ervan te vergewissen dat haar aanbieder van postdiensten aan de essentiële vereisten voldoet. Zo niet zou ze verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het feit dat haar aanbieder die vereisten niet naleeft.

De steller van het voorontwerp moet kunnen aantonen dat een dergelijke aansprakelijkheidsregeling niet onevenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel.⁹

Artikelen 5 en 6

1. De afdeling Wetgeving wijst op een aantal inconsistenties met betrekking tot de voorliggende bepalingen, in het bijzonder:

– aangezien de artikelen 5 en 6 dezelfde strekking hebben, zouden ze, behalve wat het beheer van de geautomatiseerde gegevensbank betreft, in principe op dezelfde wijze moeten worden gesteld, hetgeen *in casu* niet het geval is;¹⁰

– er is geen samenhang in de wijze waarop de overheden die onder die bepalingen vallen, worden opgegeven;¹¹

⁹ Incidenteel rijst de vraag waarom dat begrip “opdrachtgever” zich beperkt tot de “ondernemingen”-rechtspersonen, waardoor alle openbare overheden en alle publiekrechtelijke rechtspersonen die geen goederen of diensten aanbieden op een markt, worden uitgesloten (zie de definitie van “onderneming” in artikel I.1, 1°, van het Wetboek van economisch recht).

¹⁰ De inleidende zin van paragraaf 2 van die bepalingen is bijvoorbeeld niet op dezelfde wijze gesteld: in het ene geval staat er “Voor elk distributiecentrum of woonplaats van waaruit pakketdistributiediensten starten”, terwijl er in het andere geval “Voor elke plaats van waaruit pakketdistributiediensten starten” staat. Bovendien zijn de gegevens die de registratiewijze krachtens artikel 5 van het voorontwerp moet weergeven, niet dezelfde als die waarin wordt voorzien met toepassing van artikel 6 van het voorontwerp (zie het ontworpen artikel 5/2, § 4). Evenzo wordt paragraaf 5 van artikel 5 van het voorontwerp niet overgenomen in artikel 6 van het voorontwerp.

¹¹ De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening wordt bijvoorbeeld niet vermeld in het ontworpen artikel 5/2, § 8, zesde lid, terwijl die instelling wel wordt vermeld in het tweede lid van dezelfde bepaling. Omgekeerd wordt het Instituut thans in het zesde lid vermeld, maar niet in het tweede lid. Het ontworpen artikel 5/2, § 10, vermeldt op zijn beurt enkel de “sociale inspecteurs”, terwijl het ontworpen artikel 5/2, § 8, tweede lid, ook melding maakt van de “sociale controleurs”. Het ontworpen artikel 5/2, § 10, heeft het bovendien in het algemeen en zonder er een definitie van te geven over de “instellingen van sociale zekerheid”, die in de andere delen van die bepaling onvermeld blijven. Het

– er wordt hoofdzakelijk gebruikgemaakt van het begrip “pakketbezorger” in de zin van het ontworpen artikel 2, 33°, terwijl het ontworpen artikel 5/2, § 1, voor zijn toepassing een definitie geeft van het begrip “personeel dat belast is met de pakketbezorgingsdiensten in België”.¹²

De steller van het voorontwerp dient de artikelen 5 en 6 te herzien zodat ze een perfecte samenhang vertonen en volledig zijn.

2. De artikelen 5 en 6 leggen aan de aanbieders van postdiensten de verplichting op om een rijtijdregistratiesysteem te gebruiken voor het personeel dat belast is met de distributie van pakketten.

De steller van het voorontwerp dient te verantwoorden waarom de aanbieders van postdiensten die overeenkomstig verordening (EU) 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 ‘betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer’ over een tachograaf moeten beschikken, niet geheel of gedeeltelijk van de in die bepalingen vervatte verplichtingen worden vrijgesteld of waarom er geen aanpassing van die verplichtingen wordt voorzien, terwijl de tachograaf ook de rijtijd registreert en het ontworpen artikel 5/3 (artikel 7 van het voorontwerp) in een dergelijke vrijstelling voorziet met betrekking tot de maximale rijtijd.¹³

3. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom in het ontworpen artikel 5/2, § 1, tweede en derde lid (artikelen 5 en 6 van het voorontwerp) de preciseringen die de definitie van “personeel dat belast is met de pakketbezorgingsdiensten in België” in het begrip “pakketbezorger” aanbrengt, enkel voor die bepaling gelden en niet voor de hele wet van 26 januari 2018. De steller van het voorontwerp moet dat kunnen verantwoorden.

In de artikelsgewijze commentaar moet bovendien een verantwoording worden gegeven voor de gelijkstellingen met en de uitzonderingen op het begrip “werknemers” in het ontworpen artikel 5/2, § 1, tweede lid, a) en b) (artikelen 5 en 6 van het voorontwerp).

4. Overeenkomstig het beginsel van de minimale gegevensverwerking moet de steller van het voorontwerp kunnen rechtvaardigen dat de gegevens vervat in de ontworpen paragraaf 4 (artikelen 5 en 6 van het voorontwerp) allemaal noodzakelijk zijn in het licht van het doel dat wordt nagestreefd.

ontworpen artikel 5/2, § 11, maakt enkel melding van de “sociale inspecteurs” en niet van de ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit die in paragraaf 10 van die bepaling worden vermeld.

¹² Zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 5/2, §§ 2 en 4, waarin het begrip “pakketbezorger” wordt gebruikt, terwijl de ontworpen paragraaf 3, 3°, gebruikmaakt van het begrip “personeel dat belast is met de pakketbezorgingsdiensten”.

¹³ In de artikelsgewijze commentaar wordt overigens het volgende gepreciseerd: “Een aanbieder van postdiensten is van de in het vorige lid bedoelde verplichting vrijgesteld als hij pakketdistributiediensten verstrekt door middel van een voertuig dat onderworpen is aan het verplichte gebruik van een tachograaf. Die nadere regels zijn bedoeld om de flexibiliteit te waarborgen voor de aanbieders van pakketdistributiediensten.”

5. In paragraaf 6, punt 3 (artikelen 5 en 6 van het voorontwerp) moet worden gepreciseerd wat de strekking is van de “inlichtingen (...) betreffende (...) de gegevens”, rekening houdend met het feit dat, conform het legaliteitsbeginsel dat bij artikel 22 van de Grondwet wordt gewaarborgd, de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf moeten worden vastgelegd.¹⁴

6. In paragraaf 11 (artikelen 5 en 6 van het voorontwerp) is de verwijzing naar de artikelen 182 en 183 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ niet juist, aangezien die bepalingen in ondertitel 5 staan.

De bepaling moet worden herzien zodat ze melding maakt van de relevante bepalingen van de wet van 30 juli 2018 waarnaar de steller van het voorontwerp wil verwijzen.

7. Het ontworpen artikel 5/2, § 12, zoals het bij artikel 5 van het voorontwerp wordt ingevoegd, is onduidelijk geredigeerd, aangezien men het kan interpreteren als zou het de Koning ertoe machtigen de rechten die in de artikelen 36 en 37 van de wet van 30 juli 2018 vermeld staan, te beperken.

Dat is, zoals de gemachtigde van de minister heeft beaamd, niet de bedoeling van de steller van het voorontwerp. De voorliggende bepaling moet bijgevolg duidelijker worden geredigeerd.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 5/2, § 13, dat wordt ingevoegd bij artikel 6 van het voorontwerp.

8. Gelet op de definitie van het begrip “rijtijd” in het ontworpen artikel 5/2, § 17, derde lid, *in fine*, zoals dat wordt ingevoegd bij artikel 5 van het voorontwerp, begrijpt de afdeling Wetgeving niet wat het nut is van de woorden “vanaf de plaats waar de pakketdistributiediensten worden verricht (...) op het ogenblik dat deze rijtijden beginnen en dat ze eindigen”.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 5/2, § 19, derde lid, dat wordt ingevoegd bij artikel 6 van het voorontwerp.

¹⁴ In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1° de categorieën van verwerkte gegevens, 2° de categorieën van betrokken personen, 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling, 4° de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens. Zie advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

Artikel 5

Het ontworpen artikel 5/2, § 3, bepaalt het volgende:

“Het rijdtijdregistratiesysteem, bedoeld in §2, eerste lid, omvat:

1° een geautomatiseerde gegevensbank beheerd door de aanbieder van postdiensten die rechtstreeks met de opdrachtgever de overeenkomst met betrekking tot de distributie van pakketten heeft gesloten die bepaalde gegevens verzamelt met het oog op de controle en de exploitatie van deze gegevens door de diensten vermeld onder §8, 2^{de} lid.”

Daaruit vloeit voort dat het beheer van de geautomatiseerde gegevensbank wordt toevertrouwd aan de aanbieder van postdiensten die de overeenkomst “rechtstreeks met de opdrachtgever (...) heeft gesloten”.

Die gegevensbank zal dus persoonsgegevens bevatten van de werknemers van de onderaannemers met wie de aanbieder van postdiensten die de geautomatiseerde gegevensbank beheert geen band heeft, maar ook commerciële gegevens van die onderaannemers die niet noodzakelijkerwijs een exclusieve commerciële relatie hebben met de aanbieder van postdiensten.

Gelet op die omstandigheden moet de steller van het voorontwerp nagaan of het, in afwachting van de invoering van de gegevensbank overeenkomstig artikel 6 van het voorontwerp, niet mogelijk is de doeleinden van het voorontwerp met minder intrusieve maatregelen te bereiken. Hij moet ervoor zorgen dat waarborgen worden geboden ter voorkoming van een oneigenlijk gebruik van de gegevens in kwestie.

Het ontworpen artikel 5/2, § 3, 1°, moet in het licht van deze opmerking opnieuw worden onderzocht.

Artikel 6

In het ontworpen artikel 5/2, § 3, 1°, moeten de woorden “de overheid” worden vervangen door de woorden “de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid”, in overeenstemming met wat in paragraaf 7 wordt bepaald.

Artikel 7

In het ontworpen artikel 5/3, eerste lid, tweede streepje, wordt verwezen naar de “maximale wekelijkse arbeidstijd als gedefinieerd in Richtlijn 2002/15/EG”.

Een dergelijke verwijzing dient noch de rechtszekerheid, noch het goede begrip van de betreffende bepaling, waarvan de niet-naleving strafrechtelijk wordt bestraft overeenkomstig het ontworpen artikel 180/3 van het Sociaal Strafwetboek (artikel 21 van het voorontwerp).

Een tekst van intern Belgisch recht hoort overigens niet te verwijzen naar een Europese richtlijn, die in principe geen rechtstreekse uitwerking heeft en die door elke lidstaat moet worden omgezet.

De ontworpen bepaling moet bijgevolg worden herzien zodat ze niet meer naar de betreffende richtlijn verwijst.

Daartoe moet de steller van het voorontwerp zelf de “maximale wekelijkse arbeidstijd” bepalen, ofwel verwijzen naar de internrechtelijke bepalingen waardoor die richtlijn is omgezet.¹⁵

Artikelen 9 en 10

1. In de artikelsgewijze commentaar wordt onvoldoende gepreciseerd waarom het, ten aanzien van de doelstellingen van het voorontwerp, noodzakelijk¹⁶ is dat alle inlichtingen die in de voorliggende bepalingen worden vermeld, meegedeeld worden, met name gelet op de vereisten die reeds uit andere reglementeringen zouden voortvloeien,¹⁷ in het bijzonder wat betreft de documenten die in de ontworpen artikelen 6/1, § 3, 2° en 3°, en 6/2, § 1, 3°,¹⁸ worden vermeld.

¹⁵ Zie in die zin advies 35.689/4 van 8 oktober 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 19 februari 2004 ‘betreffende enkele bepalingen inzake ruimtelijke ordening’, *Parl.St.* Br.Parl. 2003-04, nr. A-501/1, 100-145.

¹⁶ Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de Belgische Staat al veroordeeld omdat hij inlichtingen had geëist die ten aanzien van de nagestreefde doeleinden niet noodzakelijk waren. Zie HvJ 19 december 2012, *Commissie v. Koninkrijk België*, C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814:

“54. Ook al wordt aangenomen dat in een andere lidstaat dan het Koninkrijk België gevestigde zelfstandige dienstverrichters in laatstgenoemde staat aan fiscale en sociale verplichtingen kunnen worden onderworpen, *in casu* staat vast dat toepassing van de betrokken meldingsplicht niet beperkt is tot de gevallen waarin reden is om te controleren of deze fiscale en sociale verplichtingen zijn nagekomen.

55. Bovendien impliceert de betrokken meldingsplicht het vereiste om de Belgische overheid zeer gedetailleerde informatie te verstrekken, met name in het kader van de zogenaamde ‘gewone’ melding. Hoewel het denkbaar is dat een lidstaat van in een andere lidstaat gevestigde zelfstandige dienstverrichters die zich op zijn grondgebied begeven om aldaar een dienst te verrichten, kan verlangen dat hem een aantal specifieke gegevens wordt meegedeeld, kan dit evenwel slechts op voorwaarde dat mededeling van deze informatie gerechtvaardigd is uit hoofde van de nagestreefde doelstellingen. Het Koninkrijk België laat echter na voldoende concludent te rechtvaardigen in welk opzicht mededeling van deze zeer gedetailleerde informatie noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van algemeen belang waarop het zich beroept, en in welk opzicht de verplichting om deze informatie vooraf mee te delen niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken, hetgeen evenwel de taak van deze lidstaat is (zie in die zin arrest van 19 juni 2008, *Commissie/Luxemburg*, C-319/06, Jurispr. blz. I-4323, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak)”.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de verplichtingen tot informatieverstrekking die voortvloeien uit artikel 4 van verordening (EU) 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 ‘betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten’.

¹⁸ Wat betreft “de naam en contactgegevens van de vervoersmanager van de onderneming of van de persoon in het bezit van het getuigenschrift vakbekwaamheid van vervoerscommissienair en belast met het dagelijks beheer”.

Wat betreft meer bepaald het ontworpen artikel 6/1, § 3, 2°, dat vereist dat “in voorkomend geval, het attest basiskennis bedrijfsbeheer (...) conform de toepasselijke gewestelijke wetgeving” wordt overgelegd, dient te worden opgemerkt dat artikel 9 van de programmawet van 10 februari 1998 ‘tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap’ het volgende bepaalt:

“De inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen als handels- of ambachtsonderneming geldt als bewijs dat aan de gestelde eisen inzake ondernemersvaardigheden werd voldaan, behoudens bewijs van het tegendeel.”¹⁹

Overeenkomstig het ontworpen artikel 6/1, § 3, 1°, moet de aanbieder van postdiensten reeds het bewijs leveren van zijn inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen of van een soortgelijk openbaar register in de Europese Unie, wat de overlegging van het attest basiskennis bedrijfsbeheer overbodig maakt, op zijn minst voor de bedrijven die in de Kruispuntbank van Ondernemingen zijn ingeschreven. Indien in de andere lidstaten gelijkaardige vermoedens bestaan, moet men die overigens als gelijkwaardig beschouwen.

In de veronderstelling dat men de noodzaak van het overleggen van een dergelijk attest kan aantonen, dient ten slotte te worden opgemerkt dat men een aanbieder van postdiensten die in een ander land van de Europese Unie gevestigd is, niet kan verplichten attesten over te leggen die hem enkel door de Belgische gewestelijke overheden zouden kunnen worden verstrekt, veeleer dan gelijkwaardige attesten te accepteren die door zijn land van herkomst zouden zijn afgegeven.

Die ontworpen bepalingen moeten in het licht van deze opmerking opnieuw worden onderzocht, en de artikelsgewijze commentaar moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

2. In de memorie van toelichting staat het volgende te lezen:

“(...) van de houders van een vergunning wordt niet geëist dat zij een kennisgeving indienen aangezien de vergunning meer bindend is dan de kennisgeving.”

Die bedoeling, die men dient te verantwoorden in het licht van de inlichtingen die in het kader van de aanvraag om een vergunning moeten worden meegedeeld alsook in het licht van de inlichtingen die overeenkomstig de artikelen 9 en 10 van het voorontwerp worden vereist, wordt niet weergegeven in het dispositief. Het dispositief moet in voorkomend geval dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 9

1. In het ontworpen artikel 6/1, § 4, derde lid, staat het volgende te lezen :

“Deze standaardverklaring doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van het Instituut om te beschouwen dat de betreffende aanbieder van postdiensten een kennisgeving heeft verricht, zonder daartoe verplicht te zijn, of om de kennisgeving onvolledig te verklaren.”

¹⁹ In dat verband heeft het Vlaams Gewest de vereisten betreffende de basiskennis bedrijfsbeheer geschrapt, overeenkomstig het decreet van 18 mei 2018 ‘tot opheffing van de wettelijke bepalingen over de basiskennis van het bedrijfsbeheer’.

Uit die bepaling volgt dat het Instituut *a posteriori* zou kunnen verklaren dat de kennisgeving verricht door de aanbieder van postdiensten onvolledig was, terwijl het de volledigheid van de betreffende kennisgeving heeft onderzocht en aan de aanbieder van postdiensten heeft bevestigd, overeenkomstig het eerste en tweede lid van die paragraaf 4.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de strekking of het nut is van die bepaling, die de rechtszekerheid ondermijnt zowel voor de betrokken aanbieders van postdiensten als voor degenen die aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld krachtens het ontworpen artikel 3, § 2, derde lid.

Gelet op hetgeen voorafgaat, dienen de woorden “, of om de kennisgeving onvolledig te verklaren” te worden weggelaten.

2. In paragraaf 5, eerste lid, 2°, heeft de aan te melden stopzetting van de activiteiten alleen betrekking op activiteiten die verband houden met de distributie van pakketten. Dat zou duidelijkheidshalve moeten worden gepreciseerd.

3. In artikel 6/1, § 6, derde lid, wordt bepaald dat het Instituut de aanbieders van postdiensten die de verplichtingen vermeld in die bepaling niet zouden nakomen, mag verwijderen van de lijst die op zijn website bekendgemaakt is.

Een dergelijke verwijdering van de lijst kan ernstige gevolgen hebben voor de aanbieder van postdiensten, aangezien deze zijn beroepsactiviteit als verdeler van pakketten dan niet meer zou kunnen uitoefenen.

In de ontworpen bepaling staat evenwel niets over de te volgen procedure van die verwijdering; die procedure zou in principe de mogelijkheid moeten voorzien dat de aanbieder van postdiensten wordt gehoord. Ook over het bewijsmateriaal wat betreft de niet-naleving van de verplichtingen die in die bepaling worden vermeld en op grond waarvan het Instituut tot een dergelijke verwijdering zou kunnen overgaan, wordt in het ontworpen artikel niets bepaald.

Voorts worden noch de duur van de verwijdering, noch de voorwaarden waaraan de aanbieder van postdiensten moet voldoen om terug op die lijst te kunnen worden opgenomen, in die bepaling vastgesteld.

Tot slot lijkt de ontworpen bepaling, zoals ze thans is gesteld, het Instituut te verplichten de aanbieder van postdiensten van de betreffende lijst te verwijderen zodra is vastgesteld dat deze de in die bepaling vermelde verplichtingen niet nakomt, zonder dat het Instituut de omvang en de ernst van die schendingen mag beoordelen. Dat is niet aanvaardbaar in het licht van het proportionaliteitsbeginsel.

Het ontworpen artikel 6/1, § 6, moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 10

1. De meldingsplicht waarvan sprake is in het ontworpen artikel 6/2, §1, geldt voor “de aanbieders van postdiensten”.

Om te vermijden dat die verplichting wordt opgelegd aan alle aanbieders van postdiensten terwijl ze voor een aantal onder hen irrelevant zou zijn, dient duidelijkheidshalve te worden bepaald dat die meldingsplicht alleen geldt voor aanbieders van postdiensten die pakketten bezorgen of een beroep doen op pakketbezorgingsdiensten.

2. De vraag rijst waarom wordt bepaald dat de diensten bedoeld in artikel 6, § 4, b) en c), van de wet van 26 januari 2018 worden uitgezonderd van de meldingsplicht, overeenkomstig het ontworpen artikel 6/2, § 1, 1° en 2°, te meer daar die uitzonderingen in de overige bepalingen van het voorliggende voorontwerp niet voorkomen.

De commentaar op het artikel moet op zijn minst worden aangevuld op dat punt.

Artikel 11

1. In de inleidende zin wordt bepaald dat alle paragrafen van het huidige artikel 8 van de wet van 26 januari 2018 worden samengebracht in een enkele paragraaf, en dat in dat artikel een nieuwe paragraaf 2 wordt ingevoegd.

De steller van het voorontwerp wordt er opmerkzaam op gemaakt dat het niet volstaat te bepalen dat “de bestaande tekst [van artikel 8] paragraaf 1 zal vormen” opdat die tekst een samenhangend geheel vormt. De huidige paragrafen 2 tot 5 van die bepaling verwijzen namelijk allemaal uitdrukkelijk naar paragraaf 1 van artikel 8, dat het eerste lid van die paragraaf moet worden.

De redactie van artikel 8 dient dus in zijn geheel te worden herzien.

2. De gemachtigde van de minister heeft bevestigd dat er sprake zal zijn van slechts een enkel recht, waarvoor dus een enkel bedrag wordt vastgesteld. De tekst van de ontworpen paragraaf 2 moet dienovereenkomstig worden herzien.

De steller van het voorontwerp dient zich er voorts van te vergewissen dat het recht, dat veronderstelt dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs van de geleverde dienst en het bedrag dat voor die dienst verschuldigd is, enkel geldt voor de kennisgeving bedoeld in het ontworpen artikel 6/1, en niet voor de kennisgevingen bedoeld in artikel 6/2.

Artikel 12

1. Het ontworpen artikel 10/1 legt de principes vast om de minimumvergoeding te kunnen bepalen die in het kader van het aanbieden van een pakketdistributiedienst aan de onderaannemers moet worden betaald.

Volgens artikel 23, tweede lid, van de Grondwet staat het aan de bevoegde wetgever om, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en om de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen.

Uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving vloeit voort dat de verplichting voor de wetgever om het voorwerp te bepalen van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft in een aangelegenheid die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, impliceert dat diezelfde wetgever de delegaties die hij aan de uitvoerende macht verleent, hoort af te bakenen door zelf de volgende elementen in voldoende mate te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet.²⁰

Ook al is het aanvaardbaar dat het bepalen van de “vermeningvuldigingscoëfficiënt” aan de Koning wordt gedelegeerd, die bevoegdheid dient niettemin voldoende te worden afgebakend door te preciseren wat men dient te verstaan onder “andere kosten” en onder “wettelijke of reglementaire verplichtingen”, die door die coëfficiënt zouden moeten worden gereflecteerd “op basis van een benchmark en een analyse van de beperkingen van de sector”, overeenkomstig paragraaf 1 van die bepaling. Aangezien paritair comité 140.03 betrekking heeft op verschillende functies en per functie in meerdere barema's voorziet, dient de steller van het voorontwerp voorts nauwkeurig te bepalen op basis van welk barema de minimumvergoeding moet worden berekend.

Om dezelfde redenen staat het aan de steller van het voorontwerp om de krachtens paragraaf 3 van de voorliggende bepaling aan de Koning verleende machtiging af te bakenen, meer bepaald wat betreft de criteria voor de afgifte, opschorting, intrekking en geldigheidsduur van de afwijking die, overeenkomstig paragraaf 2 van die bepaling, kan worden toegestaan aan de aanbieders van postdiensten die een “sociaal billijke vergoeding” zouden betalen, zijnde een correcte vergoeding “per uur of per pakket”.

Het ontworpen artikel 10/1 moet in het licht van die opmerking worden herzien.

2. De tekst van het ontworpen artikel 10/1, § 1, dient te worden verduidelijkt aangezien men die bepaling zo zou kunnen interpreteren dat ze niet van toepassing is op de verhouding tussen een opdrachtgever en een zelfstandig aanbieder van postdiensten die zelf, dus niet via een onderaannemer,²¹ voor de pakketdistributiedienst zorgt. Een dergelijke interpretatie strookt klaarblijkelijk niet met de bedoeling van de steller van het voorontwerp.

3. Bij het ontworpen artikel 10/1, § 2, worden bevoegdheden rechtstreeks opgedragen aan “de Federale Overheidsdienst Economie”.

²⁰ Zie in die zin advies 63.964/4/VR van 16 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 25 april 2019 ‘betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St. Br.Parl.* 2018-19, nr. A-813/1, 64-90.

²¹ Krachtens de ontworpen bepaling is het verboden om postdiensten aan te bieden “tegen een aan zijn onderaannemers betaalde vergoeding die niet voldoet aan een minimumuurbedrag”.

Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten staat het niet aan de wetgever om uitvoeringstaken rechtstreeks aan de administratie op te dragen. Het staat immers aan de uitvoerende macht om zelf de werkwijze en de organisatie van haar diensten te regelen.

Het ontworpen artikel 10/1, § 2, dient te worden herzien om in overeenstemming te zijn met die beginselen.

4. Er dient op zijn minst in de commentaar op het artikel te worden verduidelijkt wat de samenhang is tussen de regeling inzake de minimumvergoeding en het verbod om een vervoer aan te bieden, te verrichten of te laten verrichten “tegen een ongeoorloofd lage prijs”, overeenkomstig artikel 43, § 4, van de wet van 15 juli 2013 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg’.²²

Artikel 14

1. In de commentaar op het artikel staat het volgende te lezen:

“Deze bepaling wijzigt artikel 16, § 1, [eerste lid,] 3°, van de postwet om de bestelling van de postzendingen bedoeld in artikel 15, § 1, 2° en 3°, van de postwet mogelijk te maken, namelijk de tegen enkelstuktarieven aangeboden postpakketten tot 10 kg en de tegen enkelstuktarieven aangeboden postpakketten ontvangen vanuit andere lidstaten tot 20 kg, in alle woningen die voorzien zijn van een pakjesbus die beantwoordt aan de eisen die door de minister worden bepaald.”

Zoals de afdeling Wetgeving in haar advies 72.134/4 van 3 oktober 2022 heeft opgemerkt,²³ rijst de vraag in hoeverre de verplichtingen die de ontworpen bepaling oplegt, nodig en evenredig zijn in het licht van de vereisten vervat in artikel 9 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’.²⁴

²² Die bepaling is, overeenkomstig artikel 4, 7°, van de wet van 15 juli 2013, met name van toepassing op “het postvervoer in het kader van een universele dienst”.

²³ Zie advies 72.134/4 van 3 oktober 2022 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2022 betreffende de postdiensten’.

²⁴ Artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67/EG stelt: “Voor diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, kunnen de lidstaten machtigingsprocedures instellen, met inbegrip van individuele vergunningen, voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen en de universele dienstverlening te verzekeren”.

De steller van het voorontwerp dient, op zijn minst in de artikelsgewijze commentaar, nader aan te geven op basis van welke elementen kan worden geconcludeerd dat die maatregel in overeenstemming is met richtlijn 97/67/EG.

2. De commentaar op het artikel maakt niet duidelijk waarom de ontworpen bepaling enkel van toepassing zou zijn voor pakjes die onder de universele dienst vallen, en enkel voor de aanbieder van de universele dienst.²⁵

De steller van het voorontwerp moet nagaan of dat inderdaad zijn bedoeling is, en moet indien nodig de commentaar op het artikel aanvullen of de voorliggende bepaling dienovereenkomstig herzien.

3. Het ontworpen artikel 16, § 1, 3°, tweede lid, bepaalt dat de brievenbus en de pakjesbus moeten beantwoorden “aan de reglementering uitgevaardigd door de minister, op voorstel van het Instituut”.²⁶

De afdeling Wetgeving heeft het volgende opgemerkt in haar advies 61.918/2/V van 11 september 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 januari 2018:

“Bij [artikel 16,] 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.”²⁷

Voorts wordt eraan herinnerd dat de bevoegdheid van diegene die bevoegd is om een handeling voor te stellen die vervolgens op grond van dat voorstel moet worden vastgesteld door het daartoe bevoegde orgaan, door de steller van de norm die in die bevoegdheid tot voorstellen voorziet, zo kan worden opgevat dat de instantie die bevoegd is om de handeling vast te stellen niet alleen slechts kan handelen indien haar een voorstel is bezorgd, maar ook dat ze niet van de inhoud daarvan kan afwijken, tenzij ze om een nieuw voorstel verzoekt.

Om alle problemen dienaangaande te voorkomen, moeten ofwel de prerogatieven van het Instituut worden beperkt tot de uitoefening van een adviesbevoegdheid voorafgaand aan de vaststelling van de regeling die een zaak is van de regering, en moet worden bepaald dat het Instituut dat advies ook op eigen initiatief kan verlenen, ofwel moet worden bepaald dat de Koning de regeling uitvaardigt “op voorstel van het Instituut of op eigen initiatief, na advies van het Instituut”. Die laatste werkwijze zou het mogelijk maken dat het Instituut de eerste stap zet om de

²⁵ In de ontworpen bepaling wordt namelijk gesteld dat “[e]en andere plaats (...) ook [kan] worden gedefinieerd door de aanbieder van de universele dienst mits akkoord van de bestemming”. De gewijzigde bepaling bevindt zich overigens in hoofdstuk 5 met als opschrift “De universele postdienst”.

²⁶ In de memorie van toelichting staat echter te lezen: “Het onderhavige ontwerp van wet bestaat uit twee delen: (...) - Wettelijke basis voor een koninklijk besluit ‘pakjesbus’”.

²⁷ Advies 61.918/2/V van 11 september 2017 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 26 januari 2018 ‘betreffende de postdiensten’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 2694/001, 71-82.

beoogde regelingen vast te stellen, zoals het voorontwerp voorziet, terwijl de Regering haar initiatief- en wijzigingsbevoegdheid zou behouden.²⁸

De voorliggende bepaling moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 16

Het ontworpen artikel 14, § 2, 3°, m), van de wet van 17 januari 2003 ‘met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector’ bevat geen enkele machtiging aan de Koning wat betreft de vaststelling van de nadere regels voor de samenwerking tussen het Instituut en de inspecteurs van de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst Economie, in tegenstelling tot wat het ontworpen artikel 14, § 2, 3°, k) en l), voorschrijft.

De steller van het voorontwerp moet nagaan of dat wel zijn bedoeling is,²⁹ en in voorkomend geval het dispositief dienovereenkomstig aanvullen.

Artikelen 19 en 20

Zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, mag het bedrag van de boetes waarin wordt voorzien in de ontworpen artikelen 180/1 en 180/2 van het Sociaal Strafwetboek, enkel worden vermenigvuldigd met het aantal bij de overtreding betrokken pakketbezorgers, naar analogie met wat is bepaald in het ontworpen artikel 180/3 van het Sociaal Strafwetboek (artikel 21 van het voorontwerp) en in talrijke bepalingen van het Sociaal Strafwetboek.

De voorliggende bepalingen moeten dienovereenkomstig worden herzien.

Bovendien rijst de vraag of het ter wille van de rechtszekerheid niet beter zou zijn om artikel 103 van het Sociaal Strafwetboek aldus te wijzigen dat daarin eveneens melding wordt gemaakt van de pakjesautomaten, zodat er geen twijfel over kan bestaan dat de limiet die in het derde lid van die bepaling wordt vastgelegd, van toepassing is.³⁰

²⁸ Zie in die zin advies 69.166/4 van 10 juni 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 2021 ‘houdende omzetting van het Europees Wetboek voor elektronische communicatie en wijziging van diverse bepalingen inzake elektronische communicatie’, algemene opmerking I, 3, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 2256/001, 331-332.

²⁹ In dat kader dient erop te worden gewezen dat de memorie van toelichting het volgende stelt: “Dit systeem van strafrechtelijke en administratieve sancties zal zodanig worden uitgevoerd dat een schending van het strafrechtelijk rechtsbeginsel *non bis in idem* wordt vermeden. De door het wetsontwerp ingevoerde coördinatiemechanismen tussen het BIPT en de sociale inspectie zullen inderdaad voorkomen dat vervolging wordt ingesteld voor ‘identieke feiten of in essentie identieke feiten’ die reeds tot een definitieve vrijspraak of veroordeling hebben geleid.”

³⁰ “De vermenigvuldigde geldboete mag niet meer dan het honderdvoud van de maximumgeldboete bedragen.”

Artikel 21

Het vermoeden van aansprakelijkheid van de aanbieder van postdiensten tegenover zijn rechtstreekse onderaannemer, waarvan sprake in het ontworpen artikel 3, § 2, strekt zich, op grond van die bepaling, niet uit tot de eventuele inbreuken op de in het ontworpen artikel 5/3 vervatte verplichting.

In zoverre het ontworpen artikel 180/3 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt dat de aanbieders van postdiensten strafrechtelijk kunnen worden bestraft indien ze “[er niet voor hebben gezorgd] dat pakketbezorgers die voor hen pakketten bezorgen in België de bepalingen van het [ontworpen] artikel 5/3 naleven”, zonder dat gepreciseerd wordt of die pakketbezorgers het statuut van bediende of zelfstandige hebben, kan die bepaling aldus worden opgevat dat ze voorziet in een dergelijke uitbreiding.

De steller van het voorontwerp dient zich ervan te vergewissen of dat inderdaad zijn bedoeling is.

In voorkomend geval geeft een dergelijk vermoeden van aansprakelijkheid aanleiding tot dezelfde opmerkingen als die welke bij artikel 3 van het voorontwerp zijn gemaakt.

Het ontworpen artikel 180/3 moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 23

De verplichting tot kennisgeving wordt niet ingevoegd bij artikel 6 maar bij artikel 9 van het voorontwerp.

Artikel 23 van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 24

1. In de commentaar op het artikel wordt gepreciseerd dat het voorontwerp in werking moet treden op 1 januari 2024, met uitzondering van de artikelen 6 en 7, terwijl artikel 24 van het voorontwerp dan weer bepaalt dat de wet in werking moet treden op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, met uitzondering van de artikelen 6 en 7.

De steller van het ontwerp dient dat gebrek aan samenhang op te heffen.

Indien het wel degelijk zijn bedoeling is om te bepalen dat de wet in werking treedt op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, dient te worden opgemerkt dat, 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’, dient te worden afgezien van de inwerkingtreding de dag van bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Bij gebrek aan een dergelijke specifieke reden, moet artikel 24 dienovereenkomstig worden herzien.

2. In de commentaar op het artikel moet, voor het goede begrip van het dispositief, de reden worden opgegeven waarom artikel 7 van het voorontwerp (artikel 5/3 van het ontwerp), dat een maximale rijtijd oplegt, pas in werking treedt op 1 juli 2026, terwijl artikel 5 van het voorontwerp (ontworpen artikel 5/2), dat de rijtijdregistratie oplegt, op een vroegere datum in werking zou moeten treden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET