CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.517/4
du 7 juin 2023

sur

un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.517/4
van 7 juni 2023

over

een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de postpakketbezorgers'

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

Le 25 avril 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 'portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 juin 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juin 2023.

*

Op 25 april 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 'houdende diverse bepalingen met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de postpakketbezorgers'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 7 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juni 2023.

*

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

RECEVABILITÉ

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

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

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

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

Compte tenu de ce qui précède, la section de législation limite dès lors son examen aux dispositions suivantes de l'avant-projet :

– l'article 2, 1° ;

– l'article 3 *partim* (article 3, § 2, alinéa 5, 2°, 3° et 4°, en projet en ce qu'il y est fait mention de « décision administrative définitive ») ;

– l'article 4 ;

– l'article 5 ;

– l'article 7 *partim* (article 5/3, §§ 4 et 7, en projet, en ce qu'il y est fait mention de nouvelles entités) ;

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

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

– l'article 8 *partim* (article 5/3, §§ 1er, 5, alinéa 2, et §§ 9 et 11 *partim*, en projet, en ce qu'il y est fait mention de nouvelles entités) ;

– l'article 11 *partim* (article 6/1, §§ 2, dernière phrase, 6, alinéa 3, et 7, en projet) ;

– l'article 12 *partim* (article 6/2, §§ 1er, 6°, et 3, en projet) ;

– l'article 14 *partim* (article 10/1, §§ 2, alinéa 2, et 4 à 8, en projet) ;

– l'article 16 ;

– l'article 18, 1° ;

– l'article 22, sauf en ce qui concerne son paragraphe 4.

La demande d'avis est irrecevable pour les autres dispositions de l'avant-projet.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte du point 9 de la note au Conseil des ministres, approuvée par la délibération du Conseil des ministres du 21 avril 2023, que l'avant-projet sera soumis à la procédure d'association des régions, conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' et que les dispositions relatives à l'enregistrement du temps seront en outre notifiées 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 et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

L'auteur de l'avant-projet n'entend pas accomplir d'autres formalités à l'égard de l'avant-projet.

Il convient de rappeler que le fait d'avoir accompli une formalité préalable à l'égard de la version de l'avant-projet précédemment soumise à la section de législation ne dispense pas pour autant son auteur de devoir à nouveau l'accomplir en ce qui concerne les modifications, sans lien avec la formalité déjà accomplie, qui ont été apportées ultérieurement à cette version et qui sont donc entièrement nouvelles.

L'auteur de l'avant-projet s'assurera dès lors du bon accomplissement des formalités obligatoires suivantes à l'égard de ces nouvelles dispositions :

– recueillir l'avis de l'Inspecteur des finances conformément à l'article 17, alinéa 1er, 1° de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion' ;

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

– recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données conformément aux articles 36, paragraphe 4, et 57, paragraphe 1, ainsi qu'au considérant 96 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' [1] ;

– effectuer l'analyse d'impact de la réglementation conformément à l'article 6, § 1er, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

L'article 2, 1°, de la loi du 26 janvier 2018 'relative aux services postaux' énonce :

« Pour l'application de la présente loi, l'on entend par :

1° 'services postaux' : des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux, exceptée la prestation de services postaux par la personne physique ou morale qui est à l'origine de l'envoi du courrier ».

L'article 2, 1°, entend remplacer, dans cette disposition, les mots « exceptée la prestation de services postaux par la personne physique ou morale qui est à l'origine de l'envoi du courrier » par les mots « exceptée la prestation de services postaux par la personne physique ou morale qui est à l'origine de l'envoi postal » afin d'étendre l'exception dite de « l'autoprestation » à l'ensemble des envois postaux.

Il ressort des développements figurant dans l'exposé des motifs que cette exclusion se fonde sur le considérant n° 21 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' ainsi que sur le considérant n° 18 du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 'relatif aux services de livraison transfrontière de colis' [2].

[1] Voir, à titre d'exemple, l'article 5/1 en projet (article 5 de l'avant-projet) qui vise à mettre en place une « plateforme électronique commune » sur laquelle des données à caractère personnel seront traitées (voir l'article 5/1, §§ 3 et 4, en projet).

[2] Sur la notion d'auto-prestation, voir C.J., arrêt *Asempre e.a.*, 11 mars 2004, C-240/02, , points 21 à 26, ainsi que les conclusions de l'avocat général dans cette affaire, , points 25 à 30. Voir également, la communication de la Commission 'sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux' du 6 février 1998 (98/C 39/02), point 2.3 ainsi que le document « Report on postal definitions - ERGP PL II (20) 7 » du European regulators group for postal services », 10 juin 2020, point 3.7.

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

L'exception en projet ne reflète cependant pas suffisamment les développements et précisions contenus dans l'exposé des motifs ; en vue d'assurer une meilleure sécurité juridique, le 1°, sera revu afin de mieux faire correspondre le texte de l'avant-projet avec l'intention de son auteur, telle qu'elle résulte de l'exposé des motifs, en particulier en ce qui concerne les situations couvertes par l'exception d'« autoprestation ».

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est en outre attirée sur le fait que cette exclusion entraine l'inapplication des dispositions qui s'appliquent aux prestataires de services postaux comme, par exemple, les règles relatives aux « envois interdits au transport postal pour des motifs d'ordre, de sécurité et de santé publics » fixées en vertu de l'article 3, § 1er, 8°, c), de la loi du 26 janvier 2018.

En tout état de cause l'exposé des motifs comportera des précisions sur ce point.

Le 1° sera réexaminé et le cas échéant revu à la lumière de cette observation.

Article 3

L'article 3, § 2, alinéa 5, 2°, 3° et 4°, en projet, énonce :

> « Pour les violations des exigences essentielles relatives aux conditions de travail et aux régimes de sécurité sociale, visées à l'article 2, 17°, c), la responsabilité du prestataire de services postaux est limitée aux cas dans lesquels son sous-traitant direct, dans le cadre de ses activités de prestation de services postaux pour le compte de ce prestataire de services postaux en Belgique :
>
> […]
>
> 2° a fait l'objet d'une décision administrative définitive pour avoir méconnu l'obligation de 'compensation minimale' visée à l'article 10/1 ;
>
> 3° a fait l'objet d'une décision administrative définitive pour avoir méconnu l'obligation de notification visée à l'article 6/1 ; ou
>
> 4° a fait l'objet d'une décision administrative définitive pour avoir méconnu l'obligation d'enregistrement du temps visée à l'article 5/3 ».

Il n'est question, dans cette disposition, que de « décision administrative définitive ».

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que les infractions à l'obligation relative à l'enregistrement du temps sont punies conformément aux dispositions du Code pénal social [3] qui prévoit également des poursuites judiciaires pouvant aboutir des condamnations judiciaires. La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les infractions à l'obligation contenue à l'article 10/1 en projet, lesquelles sont punies conformément au livre XV du Code de droit économique [4].

[3] Voir les articles 4 et 21 de l'avant-projet.

[4] Voir les articles 14 et 16 de l'avant-projet

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

S'agissant du non-respect de l'obligation de notification visée à l'article 6/1 en projet, qui ne fait pas l'objet de sanction spécifique dans celui-ci, il convient de rappeler que l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après « l'Institut ») peut en principe prendre des décisions administratives, en ce compris l'imposition d'amendes [5], lesquelles peuvent être contestées devant la Cour des marchés, qui dispose d'un pouvoir de réformation [6]. Il pourrait donc être question de décisions judicaires, et pas uniquement de décisions administratives, dans cette hypothèse également.

L'article 3, § 2, alinéa 5, 2°, 3° et 4°, en projet, sera revu pour viser également les décisions judiciaires définitives.

Article 8

1. La section de législation suppose que l'obligation de transmission d'informations à l'Office national de sécurité sociale qui figure à l'article 5/3, § 1er, en projet, correspond à l'obligation d'enregistrement du temps telle qu'elle résulte des paragraphes 2 et suivants de la disposition examinée, ce qui gagnerait toutefois à être clarifié.

Si tel ne devait cependant pas être le cas, la portée précise de cette obligation, en ce compris les données à transmettre et les modalités de leur transmission, sera précisée dans le dispositif.

2. Les alinéas 1er et 2 de l'article 5/3, § 5, en projet, énoncent chacun des données que doit reprendre la « méthode d'enregistrement ». Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de clarifier le texte quant aux données sur lesquelles porte la méthode d'enregistrement.

Article 11

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier la raison pour laquelle l'article 6/1, § 2, en projet, impose uniquement aux « prestataires de services postaux qui doivent être inscrits à la Banque-Carrefour des Entreprises en application de l'article III.16, § 1er, 6°, du Code de droit économique » [7], de communiquer les « données visées à l'article III.18 du Code de droit économique à l'Institut » alors que ces informations doivent être communiquées par toutes les entités qui doivent s'y inscrire conformément aux articles III.16 à III.18 de ce même Code.

[5] Voir l'article 21, § 5, alinéa 1er, 2°, de la loi du 17 janvier 2003 'relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges'.

[6] Le recours en pleine juridiction, consacré à l'article 2, § 1er, de la loi du 17 janvier 2003 'concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges', permet à la Cour des marchés de substituer sa propre décision à la décision attaquée. Voir, à cet égard, TATON, X. et VERNET, P., « Chapitre V. - Le contrôle juridictionnel exercé par la Cour des marchés et sa contribution à la gouvernance de la régulation » *in* SLAUTSKY, E. *et al.* (dir.), *Les régulateurs des industries de réseau*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 208-209.

[7] Il s'agit de « toute personne physique, personne morale de droit étranger ou international ou à toute autre organisation sans personnalité juridique tenue de s'enregistrer en exécution de la législation particulière belge ».

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

Article 14

1. Le commentaire de l'article précisera plus amplement la raison pour laquelle, selon l'article 10/1, § 4, alinéa 1er, en projet, la demande de dérogation ne peut être introduite que six mois après la notification visée à l'article 6/1 en projet même dans l'hypothèse où les personnes concernées auraient réuni les documents nécessaires pour demander la dérogation avant la fin de cette période.

2. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur [8]. Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la Cour constitutionnelle et la section de législation considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : (1°) les catégories de données traitées, (2°) les catégories de personnes concernées, (3°) la finalité poursuivie par le traitement, (4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données [9].

À l'article 10/1, § 5, en projet, l'habilitation faite au Roi de compléter la liste des données énumérées au paragraphe 4 du même article 10/1, n'est donc admissible que si elle ne lui permet pas de déterminer des données à caractère personnel supplémentaires.

L'article 10/1 en projet sera par ailleurs complété par une disposition qui règle le délai maximal de conservation des données à caractère personnel.

Article 18

Au 1°, comme expliqué par les délégués de la Ministre, il convient d'écrire « à l'exception des articles 3, § 2, alinéa 5, 5, § 1er, (la suite comme au projet) ».

[8] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[9] Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/001, pp. 55 à 127 ; C.C., 13 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

Article 22

Au paragraphe 1er, l'article 14 de l'avant-projet sera également visé dans l'énumération des dispositions pour lesquelles l'entrée en vigueur au dixième jour qui suit la publication de l'avant-projet au *Moniteur belge* n'est pas applicable.

*

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

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.

ONTVANKELIJKHEID

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

Er dient aan herinnerd te worden dat de afdeling Wetgeving, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies verleent over bepalingen die reeds eerder werden onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van opmerkingen die in eerdere adviezen zijn gemaakt.

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid waarover ze krachtens de wet beschikt, volledig uitgeoefend; het komt haar derhalve niet toe zich opnieuw uit te spreken over de reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of die herzien zijn om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies zijn gemaakt, dan wel ongewijzigd blijven.

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

Gelet op wat voorafgaat, beperkt de afdeling Wetgeving haar onderzoek dan ook tot de volgende bepalingen van het voorontwerp:

– artikel 2, 1°;

– artikel 3 *partim* (ontworpen artikel 3, § 2, vijfde lid, 2°, 3° en 4°, in zoverre daarin gewag gemaakt wordt van een "definitieve administratieve beslissing");

– artikel 4;

– artikel 5;

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

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

– artikel 7 *partim* (ontworpen artikel 5/3, §§ 4 en 7 in zoverre daarin gewag gemaakt wordt van nieuwe entiteiten);

– artikel 8 *partim* (ontworpen artikel 5/3, § 1, § 5, tweede lid, et § 9 en § 11 *partim*, in zoverre daarin gewag gemaakt wordt van nieuwe entiteiten);

– artikel 11 *partim* (ontworpen artikel 6/1, §§ 2, laatste zin, 6, derde lid, en 7);

– artikel 12 *partim* (ontworpen artikel 6/2, §§ 1, 6°, en 3);

– artikel 14 *partim* (ontworpen artikel 10/1, §§ 2, tweede lid, en 4 tot 8);

– artikel 16;

– artikel 18, 1°;

– artikel 22, met uitzondering van paragraaf 4.

De adviesaanvraag is onontvankelijk wat de andere bepalingen van het voorontwerp betreft.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit punt 9 van de nota aan de minsterraad, goedgekeurd tijdens het overleg in de ministerraad van 21 april 2023, volgt dat de gewesten betrokken moeten worden bij de uitwerking van het voorontwerp, overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en dat de bepalingen in verband met de tijdsregistratie ter kennis gebracht moeten worden van 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'.

De steller van het voorontwerp is niet van zins andere vormvereisten te vervullen met betrekking tot het voorontwerp.

Er dient aan herinnerd te worden dat het feit dat een voorafgaand vormvereiste vervuld is met betrekking tot de versie van het voorontwerp die eerder voorgelegd is aan de afdeling Wetgeving, de steller van het voorontwerp er niet van vrijstelt het opnieuw te vervullen met betrekking tot de wijzigingen die op een later tijdstip in die versie aangebracht zijn, geen verband houden met het reeds vervulde vormvereiste, en dus volledig nieuw zijn.

De steller van het voorontwerp moet er zich dan ook van vergewissen dat de hiernavolgende verplichte vormvereisten met betrekking tot die nieuwe bepalingen naar behoren vervuld zijn:

– inwinnen van het advies van de inspecteur van Financiën overeenkomstig artikel 17, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 'betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole';

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

– inwinnen van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit overeenkomstig de artikelen 36, lid 4, en 57, lid 1, alsook overweging 96 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)'[1];

– uitvoeren van de regelgevingsimpactanalyse overeenkomstig artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging'.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

Artikel 2, 1°, van de wet van 26 januari 2018 'betreffende de postdiensten' bepaalt:

"Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° 'postdiensten': diensten die bestaan in het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen, met uitzondering van de postdiensten aangeboden door de natuurlijke persoon of rechtspersoon van wie de post afkomstig is".

Artikel 2, 1°, strekt tot vervanging, in die bepaling, van de woorden "met uitzondering van de postdiensten aangeboden door de natuurlijke persoon of rechtspersoon van wie de post afkomstig is" door de woorden "met uitzondering van het presteren van postdiensten door de natuurlijke persoon of rechtspersoon van wie de postzending afkomstig is" teneinde de uitzondering van de zogeheten "zelfbezorging" uit te breiden tot alle postzendingen.

Uit de commentaar in de memorie van toelichting blijkt dat die uitsluiting gebaseerd is op overweging 21 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' alsook op overweging 18 van verordening (EU) 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 'betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten'.[2]

[1] Zie, bij wijze van voorbeeld, het ontworpen artikel 5/1 (artikel 5 van het voorontwerp) dat strekt tot oprichting van een "gemeenschappelijk elektronisch platform" waarop de persoonsgegevens verwerkt zullen worden (zie het ontworpen artikel 5/1, § 3 en § 4).

[2] In verband met het begrip "zelfbezorging", zie HvJ 11 maart 2004, C-240/02, *Asempre e.a.*, punten 21 tot 26, alsook de conclusie van de advocaat-generaal in die zaak, punten 25 tot 30. Zie eveneens de mededeling van de Commissie 'over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector en over de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot postdiensten' van 6 februari 1998 (98/C 39/02), punt 2.3, alsook het document "Report on postal definitions - ERGP PL II (20) 7" van de European regulators group for postal services, 10 juni 2020, punt 3.7.

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

De ontworpen uitzondering is echter geen afdoende weerspiegeling van de commentaar en van de preciseringen in de memorie van toelichting; ter wille van een grotere rechtszekerheid moet de bepaling onder 1° aldus herzien worden dat de tekst van het voorontwerp beter in overeenstemming is met de bedoeling van de steller ervan, zoals die naar voren komt uit de memorie van toelichting, in het bijzonder wat betreft de situaties die vallen onder de uitzondering "zelfbezorging".

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt bovendien gevestigd op het feit dat die uitsluiting leidt tot de niet-toepassing van de bepalingen die betrekking hebben op de aanbieders van postdiensten, zoals de regels in verband met "de zendingen die niet toegelaten zijn tot het postvervoer om redenen van openbare orde, veiligheid en gezondheid", vastgesteld krachtens artikel 3, § 1, 8°, c), van de wet van 26 januari 2018.

In ieder geval moet dat punt in de memorie van toelichting verduidelijkt worden.

De bepaling onder 1° moet in voorkomend geval herzien worden in het licht van die opmerking.

Artikel 3

Het ontworpen artikel 3, § 2, vijfde lid, 2°, 3° en 4°, bepaalt:

> "Voor de inbreuken op de essentiële eisen inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en regelingen voor sociale zekerheid, bedoeld in artikel 2, 17°, c), beperkt de verantwoordelijkheid van de aanbieder van postdiensten zich tot de gevallen waarin zijn rechtstreekse onderaannemer in het kader van zijn activiteiten inzake het aanbieden van postdiensten voor rekening van deze aanbieder van postdiensten in België:
>
> (…)
>
> 2° het voorwerp heeft uitgemaakt van een definitieve administratieve beslissing wegens miskenning van de verplichting inzake "minimumvergoeding" bedoeld in artikel 10/1;
>
> 3° het voorwerp heeft uitgemaakt van een definitieve administratieve beslissing wegens miskenning van de verplichting inzake kennisgeving bedoeld in artikel 6/1; [of]
>
> 4° het voorwerp heeft uitgemaakt van een definitieve administratieve beslissing wegens miskenning van de verplichting inzake tijdregistratie bedoeld in artikel 5/3."

In die bepaling wordt enkel gewag gemaakt van een "definitieve administratieve beslissing".

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt gevestigd op het feit dat de inbreuken op de verplichting in verband met de tijdsregistratie bestraft worden overeenkomstig de bepalingen van het Sociaal Strafwetboek[3], waarin eveneens voorzien wordt in gerechtelijke vervolging die kan leiden tot gerechtelijke veroordelingen. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de inbreuken op de verplichting vervat in het ontworpen artikel 10/1, die bestraft worden overeenkomstig boek XV van het Wetboek van economisch recht.[4]

In verband met het niet-nakomen van de verplichting inzake kennisgeving voorgeschreven bij het ontworpen artikel 6/1, waarop in het ontwerp geen specifieke sanctie wordt gesteld, dient eraan herinnerd te worden dat het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (hierna "het Instituut") in principe administratieve beslissingen kan nemen, met inbegrip van het opleggen van geldboetes,[5] die betwist kunnen worden vóór het Marktenhof, dat beschikt over een herzieningsbevoegdheid.[6] Er zou dus, eveneens in dat geval, sprake kunnen zijn van gerechtelijke beslissingen, in plaats van uitsluitend administratieve beslissingen.

Het ontworpen artikel 3, § 2, vijfde lid, 2°, 3° en 4°, moet aldus herzien worden dat daarin ook de definitieve gerechtelijke beslissingen beoogd worden.

Artikel 8

1. De afdeling Wetgeving veronderstelt dat de verplichting om informatie te verstrekken aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, vervat in het ontworpen artikel 5/3, § 1, overeenstemt met de verplichting inzake tijdsregistratie zoals die blijkt uit de paragrafen 2 en volgende van de voorliggende bepaling, hetgeen evenwel verduidelijkt zou moeten worden.

Als dat echter niet het geval zou zijn, moet de exacte strekking van die verplichting, met inbegrip van de aard van de gegevens en hoe ze verstrekt moeten worden, verduidelijkt worden in het dispositief.

2. In het ontworpen eerste en het ontworpen tweede lid van artikel 5/3, § 5, worden telkens gegevens vermeld die weergegeven moeten worden in de "registratiewijze". Het staat aan de steller van het voorontwerp om in de tekst te verduidelijken op welke gegevens de registratiewijze betrekking heeft.

[3] Zie de artikelen 4 en 21 van het voorontwerp.

[4] Zie de artikelen 14 en 16 van het voorontwerp.

[5] Zie artikel 21, § 5, eerste lid, 2°, van de wet van 17 januari 2003 'met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector'.

[6] Door het beroep met volle rechtsmacht, verankerd in artikel 2, § 1, van de wet van 17 januari 2003 'betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector', kan het Marktenhof zijn eigen beslissing in de plaats stellen van de bestreden beslissing. Zie in dat verband TATON, X. en VERNET, P., "Chapitre V. - Le contrôle juridictionnel exercé par la Cour des marchés et sa contribution à la gouvernance de la régulation" *in* SLAUTSKY, E. *et al.* (ed.), *Les régulateurs des industries de réseau*, 1e uitgave, Brussel, Larcier, 2022, 208-209.

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡

Artikel 11

De steller van het voorontwerp moet kunnen verantwoorden waarom bij het ontworpen artikel 6/1, § 2, alleen de "aanbieders van postdiensten die in toepassing van artikel III.16, § 1, 6° van het Wetboek van Economisch Recht in de Kruispuntbank van Ondernemingen dienen te worden inschreven",[7] verplicht zijn "de gegevens bedoeld in artikel III.18 van het Wetboek van Economisch Recht mee [te delen] aan het Instituut", terwijl die gegevens overeenkomstig de artikelen III.16 tot III.18 van hetzelfde Wetboek meegedeeld moeten worden door alle entiteiten die zich daarin moeten inschrijven.

Artikel 14

1. In de commentaar bij het artikel moet omstandiger uitgelegd worden waarom, zoals bepaald is in het ontworpen artikel 10/1, § 4, eerste lid, de afwijkingsaanvraag pas zes maanden na de kennisgeving bedoeld in het ontworpen artikel 6/1 mag worden ingediend, zelfs wanneer de betrokken personen de documenten die vereist zijn voor die afwijkingsaanvraag verzameld zouden hebben vóór het einde van die termijn.

2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke aantasting van het recht op eerbiediging van het privéleven, dat het beginsel van een uitdrukkelijke wettelijke regeling in acht genomen dient te worden. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die aangenomen zijn door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig omschreven is en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" vooraf door de wetgever vastgesteld zijn.[8] Bijgevolg moeten de "essentiële elementen" van de verwerkingen van persoonsgegevens in de wet zelf vastgelegd worden. In dat verband zijn het Grondwettelijk Hof en de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: (1°) de categorie van verwerkte gegevens; (2°) de categorie van betrokken personen; (3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; (4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en (5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[9]

[7] Het gaat om "elke natuurlijke persoon, rechtspersoon naar buitenlands of internationaal recht of andere organisatie zonder rechtspersoonlijkheid die zich dient te registreren in uitvoering van bijzondere Belgische wetgeving".

[8] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH, 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[9] Advies 68.936/AG van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/001, 55 tot 127; GwH 13 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

‡LW-BEGXQEFG-HDFBHVT‡

De machtiging om de lijst aan te vullen van de gegevens opgesomd in het ontworpen artikel 10/1, § 4, die in paragraaf 5 van datzelfde artikel 10/1 aan de Koning wordt verleend, is dus alleen aanvaardbaar indien deze hem niet toelaat extra persoonsgegevens vast te stellen.

Het ontworpen artikel 10/1 moet bovendien aangevuld worden met een bepaling tot regeling van de maximale termijn voor de bewaring van de persoonsgegevens.

Artikel 18

Zoals de gemachtigden van de minister uitgelegd hebben, schrijve men in punt 1° "met uitzondering van de artikelen 3, § 2, vijfde lid, 5, § 1, (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 22

In paragraaf 1 moet eveneens verwezen worden naar artikel 14 van het voorontwerp in de opsomming van de bepalingen waarvoor de inwerkingtreding op de tiende dag die volgt op de bekendmaking van het voorontwerp in het *Belgisch Staatsblad* niet van toepassing is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-BEGXQEFFG-HDFBHVT‡