



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.004/4
du 27 décembre 2023

advies 75.004/4
van 27 december 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au rôle de coordinateur auprès
des prestataires de services
postaux et des sous-traitants'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de rol van
coördinator bij de aanbieders
van postdiensten en de
onderaannemers'

Le 1^{er} décembre 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 projet d'arrêté royal 'relatif au rôle de coordinateur auprès des prestataires de services postaux et des sous-traitants'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 décembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2023.

*

Op 1 december 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 ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de rol van coördinator bij de aanbieders van postdiensten en de onderaannemers'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 december 2023. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 december 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 du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'arrêté royal en projet se donne pour fondement juridique l'article 5/2, § 2, de la loi du 26 janvier 2018 'relative aux services postaux'.

Il ressort des documents parlementaires de la Chambre des représentants qu'un projet de loi 'portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de colis postaux' a été adopté en séance plénière le 9 novembre 2023 et soumis à la sanction royale¹. L'article 6 de ce projet de loi tend à insérer l'article 5/2 précité dans la loi du 26 janvier 2018, lequel prévoit :

« § 1^{er}. Les prestataires de services postaux et les sous-traitants directs qui font appel à des livreurs de colis pour la distribution de colis en Belgique désignent un coordinateur, dont la mission est la suivante :

1^o informer les livreurs de colis de leurs droits et obligations tels que déterminés dans cet article et les articles 5/3, 5/4, 6/1, 6/2 et 10/1 ;

2^o rédiger un plan de vigilance afin d'identifier les risques potentiels d'infraction à la présente loi et au droit du travail et de la sécurité sociale et, le cas échéant, d'y remédier.

§ 2. Le Roi fixe par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres les modalités d'exécution du paragraphe 1^{er}, et notamment :

1^o les exigences auxquelles doit répondre le coordinateur, ses fonctions et les modalités d'exécution de sa mission ;

2^o le contenu, les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'information et du plan de vigilance ».

L'article 22, § 2, du projet de loi prévoit :

« L'article 6 entre en vigueur le premier jour du quatrième mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour après sa publication au *Moniteur belge*.

Le Roi peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à celle mentionnée à l'alinéa 1^{er} ».

En l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, la loi en projet n'a cependant pas encore fait l'objet de la publication requise.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3480/009.

Par conséquent, l'auteur veillera à ce que l'arrêté en projet n'entre pas en vigueur avant la publication au *Moniteur belge* et l'entrée en vigueur de la disposition qui lui sert de fondement juridique.

2. Il convient en outre de relever que le projet d'arrêté à l'examen ne contient pas toutes les mesures réglementaires que le Gouvernement est tenu d'adopter pour assurer pleinement la mise en œuvre de l'article 5/2, § 2, de la loi du 26 janvier 2018. Il s'abstient en particulier de prendre les mesures réglementaires relatives aux exigences auxquelles doit répondre le coordinateur.

Interrogé sur ce point, la déléguée de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Dit klopt. Het is de bedoeling om de toegang tot deze functie zo breed mogelijk te houden en niet te beperken ».

Il conviendra toutefois que l'auteur du projet mette en œuvre l'intégralité de l'habilitation prévue par la loi en projet, en arrêtant ces exigences.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} vise la Constitution sans indiquer d'article de celle-ci. Un tel visa n'a pas sa place dans le préambule d'un arrêté. Il sera omis.

2. À l'alinéa 2, il sera fait mention de la loi qui a inséré l'article 5/2 dans la loi du 26 janvier 2018 ².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'alinéa 1^{er} prévoit ce qui suit :

« Le coordinateur, tel que visé à l'article 5/2, § 1^{er} de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, doit disposer de suffisamment de temps et de moyens pour remplir correctement son rôle ».

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

Ainsi formulé, l'alinéa 1^{er} ne permet pas de cerner avec une précision suffisante les obligations envisagées et les destinataires de celles-ci. À ce propos, la déléguée de la Ministre a expliqué ce qui suit :

« Met het begrip 'Voldoende tijd en middelen' wordt bedoeld: Een coördinator kan voltijds of deeltijds werken, zolang hij of zij over voldoende tijd beschikt om zijn toegewezen opdrachten doeltreffend uit te voeren. Zo moet de coördinator bijvoorbeeld toegang tot een netwerk hebben waarmee hij de pakketbezorgers schriftelijk informeert over hun rechten en plichten of de middelen waarmee hij een geschreven tekst kan verspreiden onder de pakketbezorgers. Hij of zij moet ook over de nodige informatie kunnen beschikken om een waakzaamheidsplan op te stellen. Onder voldoende tijd wordt bedoeld de tijd die de coördinator minimaal nodig heeft om de opdrachten toegekend aan de coördinator te kunnen vervullen.

Deze toelichting kan indien nodig, toegevoegd worden in het verslag aan de Koning ».

Il se recommande en effet d'apporter ces précisions dans le rapport au Roi. Les obligations mises à charge des prestataires de services postaux en vue de permettre au coordinateur d'exercer sa mission seront toutefois exprimées dans le dispositif.

Article 3

1. De l'accord de la déléguée de la Ministre, à l'alinéa 1^{er}, 1^o, la mention de l'article 5/5 sera omise dans la version française.

2. À l'alinéa 1^{er}, 1^o, alinéa 2³, il est indiqué que les informations « doivent être répétées annuellement ou à la demande du livreur de colis ».

De l'accord de la déléguée de la Ministre, le mot « ou » sera remplacé par le mot « et » dès lors qu'il ne s'agit pas d'une alternative.

3. À l'alinéa 1^{er}, 2^o, l'énumération sous forme de tirets sera remplacée par une énumération en a), b), c), ...⁴.

*

³ Mieux vaudrait insérer cet alinéa à la suite du 2^o, en rédigeant le début de l'alinéa comme suit : « Les informations mentionnées à l'alinéa 1^{er}, 1^o, doivent être [la suite comme au projet] » et en rédigeant le début de l'article 3, alinéa 2, devenant alinéa 3, du projet comme suit : « Le plan de vigilance mentionné à l'alinéa 1^{er}, 2^o, doit être établi [la suite comme au projet] » (*Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 60).

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 58 et 59.

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

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Als rechtsgrond van het ontworpen koninklijk besluit wordt artikel 5/2, § 2, van de wet van 26 januari 2018 ‘betreffende de postdiensten’ opgegeven.

Uit de parlementaire stukken van de Kamer van volksvertegenwoordigers blijkt dat een wetsontwerp ‘houdende diverse bepalingen met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de postpakketbezorgers’ op 9 november 2023 in voltallige zitting aangenomen is en ter bekrachtiging aan de Koning voorgelegd is.¹ Artikel 6 van dat wetsontwerp strekt ertoe in de wet van 26 januari 2018 het voornoemde artikel 5/2 in te voegen dat als volgt luidt:

“§ 1. De aanbieders van postdiensten en de rechtstreekse onderaannemers die een beroep doen op pakketbezorgers voor de bezorging van pakketten in België, stellen een coördinator aan die de volgende opdracht heeft:

1° de pakketbezorgers informeren over hun rechten en plichten zoals bepaald in dit artikel en in de artikelen 5/3, 5/4, 6/1, 6/2 en 10/1;

2° een waakzaamheidsplan opstellen om mogelijke risico's op inbreuken op deze wet en op het arbeids- en socialezekerheidsrecht te identificeren en, in voorkomend geval, hieraan te remediëren.

§ 2. De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad nadere regels ter uitvoering van paragraaf 1, waaronder:

1° de vereisten waaraan de coördinator moet voldoen, zijn takenpakket en de modaliteiten van de uitvoering van zijn opdracht;

2° de inhoud, de voorwaarden en de nadere regels van de informatie en het waakzaamheidsplan.”

¹ Parl.St. Kamer 2023-24, nr. 55-3480/009.

Artikel 22, § 2, van het wetsontwerp luidt als volgt:

“Artikel 6 treedt in werking op de eerste dag van de vierde maand na afloop van een termijn van tien dagen te rekenen van de dag volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

De Koning kan een datum van inwerkingtreding bepalen voorafgaand aan de datum vermeld in het eerste lid.”

Bij de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, is de ontworpen wet evenwel nog niet bekendgemaakt zoals vereist.

Bijgevolg moet de steller erop toezien dat het ontworpen besluit niet in werking treedt nog vóór de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* en de inwerkingtreding van de bepaling die daarvan de rechtsgrond vormt.

2. Daarenboven dient opgemerkt te worden dat het voorliggende ontwerpbesluit niet alle verordensingsmaatregelen bevat die de Regering moet nemen om ervoor te zorgen dat ten volle uitvoering gegeven wordt aan artikel 5/2, § 2, van de wet van 26 januari 2018. Het laat meer bepaald na de verordensingsmaatregelen te nemen met betrekking tot de vereisten waaraan de coördinator moet voldoen.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Dit klopt. Het is de bedoeling om de toegang tot deze functie zo breed mogelijk te houden en niet te beperken.”

De steller van het ontwerp zal evenwel ten volle uitvoering moeten geven aan de machtiging waarin de ontworpen wet voorziet, en dit door die vereisten vast te stellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid wordt verwezen naar de Grondwet, maar er wordt geen grondwetsartikel vermeld. Een dergelijke verwijzing hoort niet thuis in de aanhef van een besluit en moet weggelaten worden.

2. In het tweede lid moet de wet vermeld worden waarbij artikel 5/2 ingevoegd is in de wet van 26 januari 2018.²

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Het eerste lid luidt als volgt:

“De coördinator, zoals bedoeld in artikel 5/2, § 1 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten moet voldoende tijd en middelen krijgen om zijn/haar rol naar behoren te kunnen vervullen.”

Zoals het eerste lid gesteld is, kan niet op voldoende duidelijke wijze uitgemaakt worden welke verplichtingen beoogd worden en aan wie ze opgelegd worden. In dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende toelichting gegeven:

“Met het begrip ‘Voldoende tijd en middelen’ wordt bedoeld: Een coördinator kan voltijds of deeltijds werken, zolang hij of zij over voldoende tijd beschikt om zijn toegewezen opdrachten doeltreffend uit te voeren. Zo moet de coördinator bijvoorbeeld toegang tot een netwerk hebben waarmee hij de pakketbezorgers schriftelijk informeert over hun rechten en plichten of de middelen waarmee hij een geschreven tekst kan verspreiden onder de pakketbezorgers. Hij of zij moet ook over de nodige informatie kunnen beschikken om een waakzaamheidsplan op te stellen. Onder voldoende tijd wordt bedoeld de tijd die de coördinator minimaal nodig heeft om de opdrachten toegekend aan de coördinator te kunnen vervullen.

Deze toelichting kan indien nodig, toegevoegd worden in het verslag aan de Koning.”

Het verdient inderdaad aanbeveling om die toelichting op te nemen in het verslag aan de Koning. De verplichtingen die aan de aanbieders van postdiensten opgelegd worden om ervoor te zorgen dat de coördinator zijn opdracht kan vervullen, moeten evenwel in het dispositief vermeld worden.

Artikel 3

1. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in de Franse tekst van het eerste lid, 1°, de vermelding van artikel 5/5 geschrapt moet worden.
2. In het eerste lid, 1°, tweede lid³, wordt aangegeven dat deze informatie “jaarlijks [moet] worden herhaald of op vraag van de pakketbezorger”.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het woord “of” vervangen moet worden door het woord “en”, aangezien het niet om een alternatief gaat.

³ Het verdient aanbeveling om dat tweede lid in te voegen na de bepaling onder 2° en om het begin van dat lid als volgt te redigeren: “De in het eerste lid, 1°, vermelde informatie moet (voorts zoals in het ontwerp)” en om het begin van het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp dat het derde lid wordt, als volgt te stellen: “Het in het eerste lid, 2°, vermelde waakzaamheidsplan dient te worden opgesteld (voorts zoals in het ontwerp)” (*Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 60).

3. In het eerste lid, 2°, moet de opsomming met streepjes vervangen worden door een opsomming door middel van a), b), c),⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 58 en 59.