

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 juni 2016

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van artikel 148<sup>decies</sup> van de  
wet van 21 maart 1991 betreffende de  
hervorming van sommige economische  
overheidsbedrijven**

(ingediend door mevrouw Karine Lalieux  
en de heer Laurent Devin)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

6 juin 2016

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant l'article 148<sup>decies</sup> de la loi du  
21 mars 1991 portant réforme de certaines  
entreprises publiques économiques**

(déposée par Mme Karine Lalieux  
et M. Laurent Devin)

**SAMENVATTING**

*Een specifiek voor de postsector geldende wet  
bepaalt dat wie niet-gepersonaliseerde post bezorgt,  
dat doet in het kader van een arbeidsovereenkomst.*

*De indieners vinden dat die regel ook voor de be-  
zorging van kranten en tijdschriften moet gelden. Ze  
stellen dus voor dat de wet in die zin wordt gewijzigd.*

**RÉSUMÉ**

*Actuellement, une loi spécifiquement applicable au  
secteur postal prévoit qu'une personne qui distribue  
du courrier non personnalisé le fait dans le cadre d'un  
contrat de travail.*

*Les auteurs estiment que cette règle doit éga-  
lement valoir pour la distribution de journaux et de  
périodiques. La loi est donc modifiée en ce sens.*

|             |   |                                                                         |
|-------------|---|-------------------------------------------------------------------------|
| N-VA        | : | Nieuw-Vlaamse Alliantie                                                 |
| PS          | : | Parti Socialiste                                                        |
| MR          | : | Mouvement Réformateur                                                   |
| CD&V        | : | Christen-Democratisch en Vlaams                                         |
| Open Vld    | : | Open Vlaamse liberalen en democraten                                    |
| sp.a        | : | socialistische partij anders                                            |
| Ecolo-Groen | : | Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen |
| cdH         | : | centre démocrate Humaniste                                              |
| VB          | : | Vlaams Belang                                                           |
| PTB-GOI     | : | Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture                       |
| DéFI        | : | Démocrate Fédéraliste Indépendant                                       |
| PP          | : | Parti Populaire                                                         |

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties:*

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54<sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer  
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden  
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag  
 CRABV: Beknopt Verslag  
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum  
 COM: Commissievergadering  
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

*Abréviations dans la numérotation des publications:*

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54<sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif  
 QRVA: Questions et Réponses écrites  
 CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral  
 CRABV: Compte Rendu Analytique  
 CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)

PLEN: Séance plénière  
 COM: Réunion de commission  
 MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

Bestellingen:  
 Natieplein 2  
 1008 Brussel  
 Tel.: 02/ 549 81 60  
 Fax: 02/549 82 74  
 www.dekamer.be  
 e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

Commandes:  
 Place de la Nation 2  
 1008 Bruxelles  
 Tél.: 02/ 549 81 60  
 Fax: 02/549 82 74  
 www.lachambre.be  
 courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

### 1. Recente ontwikkelingen op de postmarkt

“Met meer dan 31 805 directe tewerkgestelden vertegenwoordigde de postsector in 2014 bijna 1 % van het totale aantal tewerkgestelden in België”, stelde het BIPT onlangs<sup>1</sup>.

In tegenstelling tot wat algemeen wordt gedacht, verkeert de postmarkt niet in crisis, maar in volle overgangsfase. Die overgang houdt rechtstreeks verband met de nieuwe technologieën, die de operatoren ertoe hebben genoopt de verrichtingen aan te passen.

Als gevolg van de elektronische communicatie is er minder briefwisseling, maar worden wel meer postpakketten verzonden.

Die omwenteling in de sector wordt bevestigd door de cijfers: ten opzichte van 2013 daalde de werkgelegenheid in 2014 er met 4,4 %, maar namen de investeringen toe met meer dan 10 % (thans 106 miljoen euro op jaarbasis).

Parallel daarmee zijn de algemene inkomsten van de sector tussen 2010 en 2014 gestegen met 7,7 %. Het gaat nu om 26,7 miljard euro, waarvan 150 miljoen euro afkomstig uit de bezorging van kranten.

### 2. De bezorging van kranten en tijdschriften

De jongste jaren worden weliswaar minder tijdschriften aan huis bezorgd, maar de bezorging van dagbladen is vrij stabiel gebleven.

### 3. Het begrip “universele dienstverlening”

Op enkele uitzonderingen (de gepersonaliseerde zendingen) na, valt de dienstverlening inzake briefwisseling in België onder de universele dienstverlening.

Al heel lang beschouwt de Staat postbezorging bij de mensen thuis als een dienst van algemeen economisch belang. Die bezorging geeft immers gestalte aan het recht op toegang tot informatie, dat voortvloeit uit de vrijheid van meningsuiting. Daarom wordt die

<sup>1</sup> Persbericht van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) van 10 december 2015: *Het BIPT publiceert de economische kerncijfers van de postsector voor het jaar 2014*.

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

### 1. Evolution récente du marché postal

Comme le rappelle l'IBPT<sup>1</sup>, avec plus de 30 000 personnes concernées, le secteur postal représente près de 1 % du nombre total de travailleurs en Belgique.

Et, contrairement aux idées reçues, le marché postal n'est pas en crise mais bien en pleine transition. Une transition qui est directement liée aux nouvelles technologies qui ont imposé une adaptation des activités des opérateurs.

Les communications électroniques réduisent les échanges de courrier mais augmentent les envois de paquets.

Les chiffres confirment cette révolution sectorielle: si entre 2013 et 2014 l'emploi dans le secteur a diminué de 4,4 %, les investissements ont sur cette même période connu une croissance de plus de 10 % pour s'établir à 106 millions d'euros par an.

Parallèlement, les revenus globaux du secteur ont augmenté de 7,7 % entre 2010 et 2014 pour atteindre 2,67 milliards d'euros (dont 150 millions sont issus de la distribution des journaux).

### 2. La distribution des journaux et périodiques

Si la distribution à domicile des périodiques s'est réduite ces dernières années, celle des quotidiens est restée relativement stable.

### 3. Notion de service universel

Hormis quelques exceptions (les envois personnalisés), le service des envois de correspondance tombe en Belgique dans le cadre du service universel.

Depuis longtemps, l'État considère que ces distributions au domicile des citoyens relèvent d'un service d'intérêt économique général. En effet, cette distribution met en œuvre le droit d'accès à l'information, corollaire de la liberté d'expression. C'est donc à ce titre qu'un

<sup>1</sup> Communiqué de presse de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) du 10 décembre 2015: “L'IBPT publie les chiffres-clés économiques du secteur postal pour l'année 2014”.

dienstverlening dus gewaarborgd door een operator, en tot dusver is dat bpost. Die verplichting is verankerd in een overeenkomst tussen de Staat en de operator.

Dankzij de overheidssubsidies biedt de huidige operator (bpost) die dienst tegen een voorkeurtarief aan op het hele grondgebied. Dat tarief is overal in België hetzelfde en wordt momenteel berekend “volgens gemiddelde cijfers die worden vastgesteld over een periode van 12 maanden”<sup>2</sup>.

De uitgevers kunnen nog steeds vrij een beroep doen op concurrerende operatoren die een vergelijkbare dienst leveren, onder meer omdat die dienstverlening minder duur zou uitvallen.

#### 4. De regels inzake de postbezorging

Artikel 148*decies* van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bepaalt dat “elke fysieke persoon die activiteiten van ophalen, sorteren of distributie van brievenpost [...] uitvoert, [...] (onweerlegbaar) wordt vermoed te zijn tewerkgesteld op basis van een arbeidsovereenkomst” (dan wel op basis van een administratiefrechtelijk statuut van ambtenaar).

Artikel 148*sexies* van dezelfde wet bepaalt dat een vergunning vereist is voor de postbezorging die resorteert onder de universele dienstverlening door een operator

Die vergunning wordt toegekend wanneer de operator diverse voorwaarden vervult, onder meer inzake de territoriale dekkingsplicht. Op termijn moet elke operator zijn postbezorgingsdiensten op ten minste 80 % van het grondgebied van elk gewest aanbieden.

#### 5. De regels inzake de bezorging van kranten en tijdschriften, en de gevolgen ervan

Voor de bezorging van kranten en tijdschriften geldt noch vergunningsplicht, noch verplichting tot het sluiten van een arbeidsovereenkomst.

Zulks heeft een dubbele impact op de markt van de bezorging van kranten en tijdschriften: enerzijds meer druk op de laaggeschoolde werknemers, anderzijds een *cherry-picking effect* (afoming van de markt) door alternatieve operatoren die geen verplichtingen in verband met territoriale dekking dienen na te komen.

<sup>2</sup> Koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst, artikel 46.

opérateur, bpost jusqu’à présent, garantit ce service. Cette obligation fait l’objet d’une convention entre l’État et l’opérateur.

Grâce aux subventions de l’État, l’opérateur actuel, bpost, offre ce service à un tarif préférentiel sur tout le territoire. Ce tarif est unique sur tout le territoire et est actuellement calculé d’après des moyennes qui sont établies sur 12 mois<sup>2</sup>.

Les éditeurs restent libres de faire appel à des opérateurs concurrents qui offriraient un service comparable, notamment parce que ce service serait moins coûteux.

#### 4. Règles applicables à la distribution de courrier

L’article 148*decies* de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques présume de façon irréfutable que toute personne physique qui effectue des activités de levée, de tri ou de distribution d’envois de correspondance effectue son activité en vertu d’un contrat de travail (ou en vertu d’un statut de droit administratif en tant que fonctionnaire).

L’article 148*sexies* de la même loi impose que la distribution du courrier qui relève du service universel par un opérateur soit soumise à l’octroi d’une licence.

Cette licence est octroyée si l’opérateur remplit plusieurs conditions, dont une relative à la couverture territoriale. Chaque opérateur doit, à terme, offrir ses services de distribution de courrier sur au moins 80 % du territoire de chaque région.

#### 5. Règles applicables à la distribution de journaux et périodiques et conséquences

Ni l’obligation relative à la licence, ni celle relative à l’existence d’un contrat de travail ne s’applique à la distribution de journaux et de périodiques.

Cela provoque un double impact sur le marché de la distribution des journaux et des périodiques: d’une part, une pression accrue sur les travailleurs peu qualifiés et, d’autre part, un effet de *cherry picking* (écrémage du marché) des opérateurs alternatifs qui ne sont pas tenus par une obligation de couverture territoriale.

<sup>2</sup> Article 46 de l’arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal.

### **5.1. De gevolgen van het ontbreken van verplichtingen inzake territoriale dekking**

Aangezien de bezorgers van kranten en tijdschriften niet moeten beschikken over een vergunning, hoeven ze hun diensten niet te leveren op de 80 % van het Belgische grondgebied die van toepassing is inzake universele dienstverlening. Ze kunnen dus de meest rendabele sectoren kiezen, en de andere links laten liggen. Bijgevolg zijn de alternatieve operatoren vooral in dichtbevolkte gebieden aanwezig (Gent, Antwerpen, Brussel). Door de bevolkingsdichtheid kunnen ze immers kostenbesparend werken: het aantal bezorgde dagbladen per arbeidskracht is hoger dan in dunbevolkte zones.

Dat brengt mee dat de minder rendabele markten overgelaten worden aan de operator die met overheids-subsidie de universele dienstverlening uitvoert.

Anders gezegd, de uitgaven van de gemeenschap die nodig zijn om een dienst van algemeen nut te verlenen, stijgen naarmate de markt wordt afgeroomd door enkele privéoperatoren die zich op de meest rendabele marktsegmenten richten.

### **5.2. De gevolgen van het ontbreken van het onweerlegbaar vermoeden van contractuele relatie**

De alternatieve operatoren doen voor de bezorging van de dagbladen uitsluitend een beroep op individuele zogenaamde “zelfstandigen”, niet op werknemers met een arbeidsovereenkomst.

Werken met zelfstandigen kost de operatoren minder, maar brengt de ingezette laaggeschoolden in een heel kwetsbare positie: ze hebben geen enkele werkzekerheid, en voor hen geldt een veel beperktere sociale bescherming dan de bescherming waarop wie met een arbeidsovereenkomst werkt, kan rekenen.

De zelfstandigen worden immers niet beschermd door de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten; zo moeten ze het bij een ontslag stellen zonder opzeggingstermijn (ze hebben alleen recht op de in hun overeenkomst bepaalde opzeggingstermijn). Bovendien genieten de zelfstandigen, doordat ze minder bijdragen, minder sociale bescherming dan de werknemers, met name wat de ziekte- en invaliditeitsverzekering en de werkloosheidsverzekering betreft.

### **5.1. Effets de l'absence d'obligation de couverture territoriale**

Le fait que les distributeurs de journaux et périodiques ne doivent pas posséder de licence a pour effet qu'ils ne doivent pas prêter leurs services sur les 80 % du territoire belge applicables au service universel. Ils peuvent ainsi choisir les secteurs les plus rentables et délaisser les autres. On constate donc la présence d'opérateurs alternatifs dans des zones densément peuplées (Gand, Anvers, Bruxelles). En effet, la concentration de la population permet aux opérateurs de réaliser des économies: le nombre de quotidiens distribués par personne est plus élevé que dans une zone moins dense.

Il en résulte que les marchés les moins rentables sont laissés à charge de l'opérateur assumant le service universel, grâce aux subventions de l'État.

Autrement dit, les dépenses de la collectivité nécessaires pour garantir un service d'intérêt général augmentent au fur et à mesure de l'écroulement du marché par quelques opérateurs privés qui se concentrent sur les segments les plus rentables de ce même marché.

### **5.2. Effets de l'absence de présomption irréfragable de relation contractuelle**

Les opérateurs alternatifs font exclusivement appel à des prestataires individuels prétendument “indépendants” pour réaliser la distribution des quotidiens et non à des travailleurs sous contrat de travail.

Si le recours à des indépendants est moins coûteux, il fragilise fortement les personnes peu qualifiées auxquelles il est fait appel: il ne leur donne aucune sécurité d'emploi et offre un niveau de protection sociale bien en deçà de celui garanti au personnel contractuel.

En effet, les indépendants ne sont pas protégés par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et n'ont ainsi, par exemple, en cas de licenciement, pas droit au bénéfice d'un préavis (sauf préavis conventionnel). De même, les indépendants, du fait de leurs cotisations réduites, ne bénéficient pas de la même protection sociale que les travailleurs salariés, notamment en ce qui concerne l'assurance maladie-invalidité et l'assurance chômage.

## 6. De aard van het werk van de dagbladbezorgers

Ons rechtssysteem vereist dat de kwalificatie die aan een aannemingsovereenkomst wordt gegeven, overeenstemt met de werkelijk verrichte prestaties. De betrokkene moet met andere woorden écht zelfstandig zijn; er mag juridisch geen sprake zijn van ondergeschiktheid.

In werkelijkheid klopt het geenszins dat de bezorgers van kranten en tijdschriften hun taak op zelfstandige basis uitvoeren. Het bezorgen van kranten gebeurt voor één opdrachtgever, binnen een welbepaald tijdsbestek en in een bepaalde zone. De “zelfstandige” dienstverleners bepalen in feite niet zelf wat ze bezorgen, noch hoeveel, wanneer en waar ze materiaal rondbrengen. De uitvoering van de taken wordt uitsluitend door de operator bepaald.

## 7. Het noodzakelijke vermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst – Doel van het wetsvoorstel

Algemeen kan worden gesteld dat de hervorming van de postsector de werknemers heeft benadeeld. Hun arbeidsomstandigheden zijn moeilijker geworden, terwijl de totale omzet van de markt is blijven toenemen.

Het ontbreken van regels wat de markt van de krantenbezorging betreft, heeft de onderlinge concurrentie tussen de arbeidskrachten in de hand gewerkt, en dat heeft de operatoren ertoe aangezet een beroep te doen op vermeende “zelfstandigen”.

Dit wetsvoorstel strekt er dus toe het toepassingsveld van artikel 148*decies* van de wet van 21 mars 1991 uit te breiden, zodat de natuurlijke personen die kranten bezorgen niet langer als “zelfstandigen” kunnen worden beschouwd.

Het doel is tweeledig: het statuut van deze arbeidskrachten op de werkelijkheid afstemmen, en voorts de gelijkheid herstellen tussen de bezorgers van postzendingen en de bezorgers van kranten en tijdschriften.

## 6. La nature du travail des distributeurs des journaux quotidiens

Notre système juridique impose que la qualification donnée au contrat d'entreprise corresponde à la réalité des prestations effectuées. Autrement dit, l'indépendance du prestataire doit être réelle, il ne peut y avoir un lien de subordination juridique.

Dans les faits, il est illusoire de considérer que les prestataires distribuant les journaux et les périodiques exécutent leur mission de façon indépendante. La distribution de journaux se fait sur l'ordre d'un seul commanditaire, dans une fenêtre de temps bien précise et dans une zone fixe. Les prestataires dits “indépendants” ne déterminent en réalité pas eux-mêmes ce qu'ils emportent, ni en quelle quantité ni même le moment et le lieu où ils effectuent la distribution. L'exécution des missions est définie uniquement par l'opérateur.

## 7. Nécessité de présumer l'existence d'un contrat de travail et objectif de la proposition de loi

De façon générale, la transformation du secteur postal s'est réalisée au détriment des travailleurs. Ces derniers ont vu leurs conditions de travail rendues plus difficiles alors même que le chiffre d'affaires global du marché n'a cessé d'augmenter.

L'absence de régulation du marché de la distribution des quotidiens a mis en concurrence les travailleurs entre eux, ce qui a incité les opérateurs à faire appel à des travailleurs dits “indépendants”.

La présente proposition de loi vise donc à étendre le champ d'application de l'article 148*decies* de la loi du 21 mars 1991 afin que les personnes physiques réalisant des distributions de journaux ne puissent plus être considérées comme “indépendantes”.

L'objectif est double: d'une part, faire concorder le statut de ces travailleurs avec la réalité et, d'autre part, rétablir l'égalité entre les distributeurs de courrier et les distributeurs de journaux et périodiques.

## TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

## Art. 2

Dit artikel strekt ertoe de werkingssfeer van artikel 148*decies* van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven uit te breiden tot de bezorging van kranten en tijdschriften. Aldus zullen de natuurlijke personen die kranten en tijdschriften bezorgen, geacht worden onder arbeidsovereenkomst te werken, zonder mogelijkheid voor de werkgever om het bewijs van het tegendeel te leveren.

## Art. 3

Het uitstel van de inwerkingtreding van de wet tot iets meer dan drie maanden na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* is bedoeld om de operatoren een redelijke termijn te geven om zich aan de nieuwe vereisten aan te passen.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

## Art. 2

Cet article étend à la distribution des journaux et périodiques le champ d'application de l'article 148*decies* de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. De la sorte, les personnes physiques réalisant la distribution des journaux et périodiques seront présumées, sans possibilité pour l'employeur d'apporter la preuve contraire, travailler dans une relation régie par un contrat de travail.

## Art. 3

Le report de l'entrée en vigueur de la loi un peu plus de trois mois après sa publication au *Moniteur belge* est destiné à donner aux opérateurs un temps raisonnable pour s'adapter aux nouvelles exigences.

Karine LALIEUX (PS)  
Laurent DEVIN (PS)

**WETSVOORSTEL****Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

**Art. 2**

In artikel 148*decies*, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, ingevoegd bij de wet van 13 december 2010, worden de woorden “dan wel van het bezorgen van kranten en tijdschriften” ingevoegd tussen de woorden “gedefinieerd overeenkomstig artikel 131, 8°,” en de woorden “uitvoert, met uitzondering van de activiteiten bedoeld in artikel 148*sexies*, § 4”.

**Art. 3**

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de derde maand na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

13 april 2016

**PROPOSITION DE LOI****Article 1<sup>er</sup>**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

**Art. 2**

À l'article 148*decies*, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, inséré par la loi du 13 décembre 2010, les mots “ou de distribution de journaux et de périodiques” sont insérés entre les mots “tels que définis à l'article 131, 8°” et “, à l'exception des activités visées à l'article 148*sexies*, § 4”.

**Art. 3**

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

13 avril 2016

Karine LALIEUX (PS)  
Laurent DEVIN (PS)