

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

16 juillet 2019

PROPOSITION DE LOI**modifiant l'article 148^{decies} de la loi
du 21 mars 1991 portant réforme de certaines
entreprises publiques économiques**(déposée par
Mme Laurence Zanchetta et consorts)**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

BUITENGEWONE ZITTING 2019

16 juli 2019

WETSVOORSTEL**tot wijziging van artikel 148^{decies} van de wet
van 21 maart 1991 betreffende de hervorming
van sommige economische overheidsbedrijven**(ingediend door
mevrouw Laurence Zanchetta c.s.)**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 également valoir pour la distribution de journaux et de périodiques. La loi est donc modifiée en ce sens.

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 bezorging van kranten en tijdschriften moet gelden. Ze stellen derhalve voor dat de wet in die zin wordt gewijzigd.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numerering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition DOC 54 1878/001.

1. *Evolution récente du marché postal*

Comme le rappelle l'IBPT, "Avec plus de 31 805 employés directs, le secteur postal représentait en 2014 près de 1 % du nombre total d'employés en Belgique"¹

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

¹ 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".

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 54 1878/001.

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 onlangs¹.

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

¹ 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".

de la liberté d'expression. C'est donc à ce titre qu'un 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 mois².

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 5 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux présume de façon irréfragable 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).

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

Ni l'obligation relative à la licence des opérateurs alternatifs, 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.

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

Les distributeurs de journaux et périodiques peuvent 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.

² Article 46 de l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal.

van meningsuiting. Daarom wordt die 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"².

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 5 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten 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).

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

Voor de bezorging van kranten en tijdschriften geldt noch vergunningsplicht voor de alternatieve operatoren, 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-pickingeffect (afroming van de markt) door alternatieve operatoren die geen verplichtingen in verband met territoriale dekking dienen na te komen.

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

De bezorgers van kranten en tijdschriften kunnen 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.

² Koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst, artikel 46.

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. 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.

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.

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. 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 5 de la loi du 26 janvier 2018 précitée 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.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Cet article étend à la distribution des journaux et périodiques le champ d'application de l'article 5 de la loi du 26 janvier 2018 précitée. 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.

Cet article vise également à exclure du champ d'application de la loi les libraires qui livrent eux-mêmes et de façon accessoire à leur activité principale, des journaux et périodiques aux habitants du quartier où se situe leur librairie.

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 5 van de voornoemde wet van 26 januari 2018 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.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

Dit artikel strekt ertoe de werkingssfeer van artikel 5 van de voornoemde wet van 26 januari 2018 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.

Dit artikel strekt er tevens toe de wet niet te doen gelden voor de dagbladhandelaars die zelf en bijkomstig bij hun hoofdactiviteit kranten en tijdschriften bezorgen aan wie woont in de wijk waar hun handelszaak is gelegen.

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.

Laurence ZANCHETTA (PS)
Jean-Marc DELIZÉE (PS)
Mélissa HANUS (PS)
Sophie THÉMONT (PS)
Malik BEN ACHOUR (PS)
Daniel SENESAEL (PS)

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.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

À l'article 5 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, sont apportées les modifications suivantes:

1° au paragraphe 1^{er}, les mots "ou de distribution de journaux et de périodiques" sont insérés entre les mots "tels que définis à l'article 2, 8°," et les mots "à l'exception des activités visées à l'article 6, § 4";

2° l'article est complété par un paragraphe 3, rédigé comme suit:

"§ 3. La présomption prévue au premier paragraphe ne s'applique pas, pour la distribution de quotidiens et périodiques, aux personnes dont l'activité principale dans un lieu fixe est notamment la vente de quotidien et périodiques et ce en qualité de travailleur indépendant."

Art. 3

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

20 juin 2019

Laurence ZANCHETTA (PS)
Jean-Marc DELIZÉE (PS)
Mélicha HANUS (PS)
Sophie THÉMONT (PS)
Malik BEN ACHOUR (PS)
Daniel SENESAE (PS)

WETSVoorstel

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 5 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in § 1 worden tussen de woorden "gedefinieerd overeenkomstig artikel 2, 8°," en de woorden "uitvoert, met uitzondering van de activiteiten bedoeld in artikel 6, § 4," de woorden "dan wel van het bezorgen van kranten en tijdschriften" ingevoegd;

2° het artikel wordt aangevuld met een § 3, luidende:

"§ 3. Wat het bezorgen van kranten en tijdschriften betreft, is het in § 1 bedoelde vermoeden niet van toepassing op de personen die als zelfstandige in hoofdberoep op een vaste plaats met name kranten en tijdschriften verkopen."

Art. 3

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

20 juni 2019