

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

2 JUIN 1997

Proposition de loi modifiant l'article 23 de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des postes

(Déposée par MM. Ph. Charlier et Delcroix)

DÉVELOPPEMENTS

Le service de médiation de La Poste, dans son rapport annuel 1996, fait mention d'un nombre de plaintes (1 551) en augmentation de 67% par rapport à l'exercice précédent. Près de 64% de celles-ci sont réparties sur trois catégories d'activité: lettres et cartes (20,05%), poste financière (24,69%) et réglementation (19,02%). Des 1 416 plaintes recevables auxquelles il convient d'ajouter 106 plaintes introduites en 1995 mais dont l'examen n'était pas clôturé à la date du 31 décembre 1995, 1 375 étaient clôturées le 31 décembre 1996. Il subsistait 147 dossiers en cours. 656 plaintes ont été clôturées favorablement pour la clientèle, qui n'a pas obtenu satisfaction pour 708 autres plaintes; dans celles-ci, plus du quart représente des plaintes pour lesquelles la demande du plaignant est justifiée, mais pour lesquelles il n'est pas possible de donner satisfaction; en effet, La Poste se retranche alors derrière le principe de non-responsabilité. Enfin, 11 plaintes étaient estimées justifiées par le service de médiation mais elles n'ont pas pu remporter l'adhésion de La Poste.

Les trois-quarts des plaintes proviennent de particuliers qui parviennent en principe moins facilement à se faire entendre. On constate aussi un glissement vers la catégorie de clients qui, dans leur activité

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

2 JUNI 1997

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 23 van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst

(Ingediend door de heren Ph. Charlier en Delcroix)

TOELICHTING

De ombudsdienst van De Post wijst in zijn jaarverslag 1996 op een stijging van het aantal klachten (1551) met 67% ten opzichte van het vorig dienstjaar. Bijna 64% daarvan zijn verdeeld over drie activiteitscategorieën: brieven en briefkaarten (20,05%), financiële post (24,69%) en reglementering (19,02%). Van de 1 416 ontvankelijke klachten, waaraan nog 106 klachten moeten worden toegevoegd die in 1995 werden ingediend maar waarvan de behandeling nog niet was afgesloten op 31 december 1995, waren er 1 375 afgehandeld op 31 december 1996. 147 dossiers zijn nog in behandeling. 656 klachten werden afgesloten met een gunstig resultaat voor de klager die dan weer geen voldoening kreeg voor 708 andere klachten. Meer dan een vierde van die 708 andere klachten waren nochtans gegrond bevonden maar toch was het niet mogelijk de klant voldoening te geven omdat De Post zich immers verschuilt achter het principe van de niet-aansprakelijkheid. Tenslotte waren er 11 klachten die door de ombudsdienst als gegrond werden beschouwd maar waarvoor De Post de redenering van de ombudsdienst niet wenste te volgen.

Drie vierden van de klachten komt van particuliere postgebruikers die niet makkelijk een luisterend oor bij De Post kunnen vinden. Toch is hier een verschuiving waar te nemen in de richting van profes-

professionnelle, doivent assumer leurs responsabilités à l'égard de leurs propres clients et comprennent, de ce fait, encore moins le principe d'irresponsabilité derrière lequel La Poste se retranche en cas de problème.

Il faut bien sûr relativiser le nombre de plaintes par rapport au nombre d'envois traités chaque année, qui s'élève à plus de 3 milliards. Il ne faut pas non plus oublier que, chaque jour, des milliers de membres du personnel de La Poste posent aussi des gestes appréciés par la clientèle. Mais il faut malgré tout mettre le doigt sur le problème de l'irresponsabilité, surtout dans la perspective de la libéralisation européenne des services postaux. Libéralisation, suppression de monopole et libre concurrence présenteront des avantages pour la clientèle mais il faut aussi maintenir un service universel au client. Ce n'est qu'au prix de la qualité que ce maintien se justifiera.

Pour une entreprise qui perdra sa position de monopole en 2002 (ouverture des services postaux), se retrancher derrière des dispositions d'irresponsabilité est dangereux, irresponsabilité établie en vertu de l'article 23 d'une loi datant de 1956, loi sur le Service des postes qui permet des dérogations au Code civil. La non-responsabilité, qui est la règle plutôt que l'exception, constitue un obstacle majeur à une meilleure perception de La Poste par le public.

Pour illustrer le problème causé par cette irresponsabilité de La Poste, nous reprenons deux avis du service de médiation, publiés dans le rapport 1996 :

1) «Un envoi contenant trois revues parvient totalement spolié de son contenu, ces revues ayant été subtilisées et remplacées par deux liasses de correspondances traitées par un centre de tri et destinées à un autre centre de tri. Bien que les faits soient avérés, La Poste décline l'indemnisation réclamée par le préjudicié, déclarant qu'elle n'a pas pu *«déterminer une quelconque responsabilité des services de La Poste qui n'est d'ailleurs soumis à aucune responsabilité pour les envois ordinaires»* et que, *«outre le caractère illégal que cela constituerait, déroger au principe fixé par l'article 23 créerait un précédent qu'il convient d'éviter.»*

Malgré l'avis du service de médiation, faisant valoir que c'est voler qui est illégal et que la nature du contenu de remplacement ne laisse aucun doute sur le fait que la spoliation s'est produite au sein de La Poste, celle-ci a maintenu sa position.

sionele klanten die zelf normaal wel de verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun producten en diensten en die het niet nemen dat De Post zich bij problemen kan verschuilen achter het niet-aansprakelijkheidsprincipe.

Het aantal klachten moet natuurlijk worden gerelativeerd en vergeleken met het jaarlijks aantal behandelde zendingen, dat meer dan drie miljard bedraagt. Men mag ook niet vergeten dat dagelijks duizenden personeelsleden van De Post hun werk goed verrichten, wat door de klanten ten zeerste wordt gewaardeerd. Ondanks alles moet het probleem van de niet-aansprakelijkheid aan de kaak worden gesteld, vooral in het vooruitzicht van de Europese liberalisering van de postdiensten. Liberalisering, afschaffing van het monopolie en vrije concurrentie hebben ontegensprekelijk voordelen voor de consument maar anderzijds moet De Post de universele dienstverlening voor alle klanten vrijwaren. Handhaving van die universele dienstverlening is slechts verantwoord indien zij op kwaliteit steunt.

Voor een bedrijf dat zijn monopoliepositie in 2002 (liberalisering van de postdiensten) zal verliezen, is het gevaarlijk zich te verschuilen achter niet-aansprakelijkheidsbepalingen die terug te vinden zijn in artikel 23 van een wet uit 1956, namelijk de wet op de Postdienst, die afwijkingen van het Burgerlijk Wetboek toestaat. De niet-aansprakelijkheid, die eerder regel dan uitzondering is, schaadt het imago van De Post.

Om het probleem veroorzaakt door de niet-aansprakelijkheid van De Post te illustreren, verwijzen wij naar twee adviezen van de ombudsdienst, die in het verslag 1996 werden gepubliceerd :

1) «Een zending die drie tijdschriften had moeten bevatten, komt beroofd van haar inhoud, aan bij de geadresseerde. De tijdschriften werden vervangen door twee bundels briefwisseling die van één sorteercentrum naar een ander moesten worden gestuurd. Hoewel de feiten bewezen zijn, wijst De Post de vraag tot schadevergoeding af, omdat ze *«geen verantwoordelijkheid, van welke dienst van De Post dan ook, heeft kunnen vaststellen, en omdat ze niet aansprakelijk kan worden gesteld voor gewone zendingen en omdat afwijken van de principes van artikel 23 een precedent zou scheppen, hetgeen moet worden vermeden. Afwijken van artikel 23 zou trouwens illegaal zijn.»*

Ondanks het advies van de ombudsdienst waarin erop gewezen wordt dat door de aard van de vervangingsstukken de beroving van de zending nergens anders dan binnen De Post kan zijn gebeurd en dat niet het afwijken van artikel 23 maar wel het feit van de beroving illegaal is, houdt De Post evenwel vast aan haar standpunt.

2) «Un client dépose le 22 décembre 1995 un mailing contenant une invitation à des journées portes ouvertes le 27, 28, 29 et 30 décembre. Au bureau de poste, il reçoit l'assurance que les envois seront tous distribués au plus tard le 27 décembre.

Dans le canton postal du déposant, les envois (1 400 pièces) ont été distribués le 27 décembre tandis que les envois destinés aux communes avoisinantes (3 480 pièces) ne l'ont été qu'à partir du 29 décembre.

Le client réclame à La Poste le remboursement des frais de port et du coût d'impression ainsi que des dommages indirects. Invoquant l'article 23 de la loi du 26 décembre 1956, La Poste rejette la demande.»

Dans son avis, le service de médiation met l'accent sur le fait que, lorsque le bureau de poste garantit au client que ses envois seront distribués dans les délais, ce fait doit être interprété comme étant une convention passée entre La Poste et le client. Lorsque La Poste ne se tient pas à ses engagements, elle doit prendre ses responsabilités.

En fin de compte, La Poste s'est déclarée d'accord pour le paiement de la moitié des frais de port.

Pour d'autres exemples, nous vous invitons à vous référer au rapport 1996 du service de médiation de La Poste.

A la page 31 du rapport, chapitre II concernant la responsabilité, il est écrit, à la première ligne «Cette question hante nos relations avec La Poste.» Ceci est éloquent.

Si l'article 23 se justifie dès lors qu'il évite à La Poste de nombreux contentieux nébuleux, vu qu'une grande partie du courrier est réceptionnée et distribuée de manière anonyme et qu'il est à craindre que de nombreux réclamants profitent de cet anonymat pour faire endosser par La Poste leur propre responsabilité, il faut cependant le remettre en question dans certains cas. Ainsi, à partir du moment où La Poste atteste qu'un envoi lui a été confié et qu'il n'a pas été remis à son destinataire, il ne devrait plus être possible à La Poste de se retrancher derrière l'irresponsabilité. Il en va de même lorsque la spoliation est avérée au sein des services postaux.

En outre, l'appel à l'article 23 pour couvrir toutes les mauvaises exécutions du service nous semble excessif.

En France, de hautes instances judiciaires ont mis en cause ce même principe d'irresponsabilité. Même si la Cour de cassation française est saisie de l'affaire et pourrait mettre ces décisions sous l'éteignoir, le progrès est cependant en marche. De toute manière, lors de la libéralisation prévue pour 2002, le client

2) «Een klant gaf op 22 december 1995 een mailing af met uitnodigingen voor opendeurdagen op 27, 28, 29 en 30 december. Van de bediende in het postkantoor kreeg hij de verzekering dat de zendingen ten laatste op 27 december allemaal zouden uitgereikt zijn.

Het bleek dat de zendingen voor het eigen postkantoor van de afgever werden uitgereikt op 27 december (1 400 stuks), de zendingen voor de omliggende gemeenten (3 480 stuks) werden uitgereikt vanaf 29 december.

De klant vroeg aan De Post vergoeding voor portkosten, drukwerk en inkomensverlies. Deze aanvraag werd op grond van artikel 23 van de wet van 26 december 1956 uiteraard afgewezen.»

In zijn advies beklemtoont de ombudsdienst dat wanneer de aannemende bediende tegenover de klant verzekert dat zijn zendingen tijdig zullen worden uitgereikt, dit moet worden geïnterpreteerd als een contract dat tussen De Post en de klant werd afgesloten. Wanneer De Post zich niet aan de afspraken houdt, dan moet zij daarvoor de verantwoordelijkheid nemen.

Uiteindelijk heeft De Post zich bereid verklaard om de helft van de portkosten terug te betalen.

Voor andere voorbeelden verwijzen wij naar het jaarverslag 1996 van de ombudsdienst van De Post.

Op bladzijde 31 van dit verslag luidt de eerste zin onder «Hoofdstuk II — Aansprakelijkheid van De Post»: «Deze kwestie blijft onze betrekkingen met De Post vertroebelen». Dit is veelbetekenend.

Artikel 23 is misschien verantwoord omdat het De Post vrijwaart voor talrijke vage geschillen. Een groot gedeelte van de briefwisseling wordt immers volledig anoniem gepost en verstuurd. Een aantal klagers zou inderdaad op basis van deze anonimiteit kunnen proberen De Post verantwoordelijk te stellen voor de eigen nalatigheid. Toch moet artikel 23 in bepaalde gevallen soepel geïnterpreteerd worden. Zodra De Post zelf vaststelt dat zij een zending heeft gekregen en ze niet afgegeven heeft aan de geadresseerde, zou De Post zich niet meer mogen verschanseren achter die niet-aansprakelijkheid. Dit geldt eveneens in geval van bewezen beroving in de diensten van De Post zelf.

Daarenboven lijkt het ons overdreven telkens te verwijzen naar artikel 23 om alle fouten van de postdiensten te dekken.

In Frankrijk hebben hoge juridische instanties vragen gesteld bij dit principe van de niet-aansprakelijkheid. Zelfs als de zaak aan het Franse Hof van Cassatie wordt voorgelegd en dit Hof de zaak eventueel anders beoordeelt, dan nog is de vooruitgang niet te stuiten. Bij een volledige open-

pourra renoncer à faire appel à La Poste et aller vers d'autres opérateurs qui ne se retrancheront pas derrière l'article 23.

La présente proposition permettra donc à La Poste de recentrer ses rapports avec le client, afin d'aborder sainement le marché européen.

Philippe CHARLIER.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 23 de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes est remplacé comme suit:

«Art. 23. — Hors les cas spécialement prévus ci-dessus, La Poste n'est soumise à aucune responsabilité en raison des services qui lui sont confiés, sauf:

— si La Poste atteste qu'un envoi lui a été confié et qu'il n'a pas été remis à son destinataire;

— s'il s'avère que la spoliation d'un envoi a eu lieu au sein des services postaux;

— s'il s'avère que le préjudice subi est dû à une mauvaise exécution du service.

Il en est de même pour les personnes qui prêtent leur concours à La Poste.»

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit sa parution au *Moniteur belge*.

Philippe CHARLIER.
Leo DELCROIX.

stelling van de markt die gepland is voor 2002, zal de klant hoe dan ook kunnen afzien van de diensten van De Post en een beroep doen op andere aanbieders die zich niet verschuilen achter artikel 23.

Dit voorstel moet dus De Post in staat stellen haar relatie met haar klanten te herdenken zodat ze de Europese markt in betere omstandigheden kan betreden.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 23 van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst wordt vervangen als volgt:

«Art. 23. — Behalve in de hierboven speciaal vermelde gevallen is De Post niet aansprakelijk voor de haar opgedragen diensten tenzij:

— De Post verklaart dat haar een zending is toevertrouwd die zij niet aan de geadresseerde heeft bezorgd;

— blijkt dat het beroven van een zending heeft plaatsgehad in de diensten van De Post;

— blijkt dat de geleden schade te wijten is aan een slechte uitvoering van de dienst.

Dit geldt mede voor hen die aan De Post hun medewerking verlenen.»

Art. 3

Deze wet treedt in werking op 1 januari van het jaar dat volgt op het jaar waarin deze wet in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.