Coordinations (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 24 août 1959, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation des actes internationaux suivants :

a) arrangement concernant les colis postaux et protocole final, règlement d'exécution, protocole final et annexes,

b) arrangement sur le service international de l'épargne, règlement d'exécution et annexes,

signés à Ottawa, le 3 octobre 1957", a donné le 30 septembre 1959 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e augustus 1959 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de volgende internationale akten :

a) overeenkomst betreffende de postcolli en slotprotocol, uitvoeringsreglement, slotprotocol en bijlagen ;

b) overeenkomst betreffende de internationale spaardienst, uitvoeringsreglement en bijlagen,

ondertekend op 3 oktober 1957, te Ottawa", heeft de 30e september 1959 het volgend advies gegeven :

L'avant-projet de loi a pour objet de faire consacrer par le législateur deux actes internationaux distincts, à savoir :

1° l'arrangement et le règlement d'exécution concernant les colis postaux;

2° l'arrangement et le règlement d'exécution sur le service international de l'épargne.

Ces deux arrangements et leurs règlements n'ont entre eux d'autre lien que celui d'être issus du même congrès de l'union postale universelle tenu à Ottawa et dont tous les actes portent la date du 3 octobre 1957.

Ces actes comprennent :

1° la convention postale universelle, avec règlement d'exécution et annexes, et la convention concernant la poste aérienne avec annexes;

2° l'arrangement concernant les lettres et les boîtes avec valeur déclarée, avec règlement d'exécution et annexes;

3° l'arrangement concernant les colis postaux, avec règlement d'exécution et annexes;

4° l'arrangement concernant les mandats de poste et les bons postaux de voyage, avec règlement d'exécution et annexes;

.../...

5° l'arrangement concernant les virements postaux, avec règlement d'exécution et annexes;

6° l'arrangement concernant les envois contre remboursement , avec règlement d'exécution et annexes;

7° l'arrangement concernant les recouvrements, avec règlement d'exécution et annexes;

8° l'arrangement concernant le service international de l'épargne, avec règlement d'exécution et annexes;

9° l'arrangement concernant les abonnements aux journaux et écrits périodiques, avec règlement d'exécution et annexes.

De tous ces actes, seuls les troisième et huitième font l'objet de l'avant-projet soumis au Conseil d'Etat. La convention postale universelle,dont ces arrangements constituent des compléments,n'est pas soumise par le Gouvernement à l'assentiment des Chambres. Le Gouvernement dispose, en effet, en matière postale d'une habilitation spéciale contenue dans le deuxième alinéa de l'article 6 de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes, qui prévoit :

"Il (le Roi) règle par des traités les relations postales avec les pays étrangers et fixe les taxes à percevoir en Belgique de ce chef. Il pourra, au besoin, être dérogé par ces traités à l'article 38 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat".

.../...

Ce texte, qui est repris de l'article 6 de la loi postale du 30 mai 1879, a été considéré comme attributif d'un pouvoir spécial donné par le législateur au Roi, pouvoir en vertu duquel les conventions postales et les arrangements et règlements qui en découlent ne doivent plus être soumis à l'approbation des Chambres.

Toutefois, l'arrangement sur les colis postaux qui, jusqu'en 1920, suivait le sort des autres arrangements, fut soumis au législateur pour la première fois, après la convention de Madrid, et fut approuvé par la loi du 20 août 1921.

Dans l'exposé des motifs de cette loi, le Gouvernement, après avoir fait remarquer que les divers arrangements internationaux relatifs à l'échange des colis postaux conclus jusqu'alors n'avaient pas été approuvés par une loi, signale les difficultés particulières devant lesquelles il se trouve. D'une part, il y a la question du change : "Tenant compte des variations du change des divers pays représentés, par rapport au dollar, le Congrès a décidé en principe que les taxes indiquées doivent être considérées comme calculées en franc-or et que, pour leur perception, il y a lieu de les multiplier par un coefficient basé sur la dépréciation de chaque devise particulière. Cette décision a pour conséquence que les taxes à percevoir en monnaie belge sont, dans la situation actuelle, triples de celles exprimées en francs-or dans les projets de convention et de règlement d'exécution".

.../...

D'autre part, se pose le problème de la responsabilité et de l'indemnité de retard. Selon l'exposé des motifs :"Les dispositions précises, limitatives de la responsabilité,ne sont pas en harmonie avec l'article 42 de la loi du 25 août 1891 ...".

Enfin, le Gouvernement fait également valoir que l'administration belge pourrait invoquer l'article 44 de la loi du 25 août 1891 pour pratiquer des prix de transport différents de ceux qui sont établis par la convention (Doc. parl. Chambre, session 1920-1921, séance du 19 avril 1921, n° 223, page 549).

Depuis la loi du 20 août 1921, les arrangements successifs concernant les colis postaux ont toujours été soumis à l'approbation du législateur (lois des 31 mars 1926, 28 juillet 1930, 22 juillet 1935, 2 juin 1949 et 3 août 1953). Le 23 mai 1939, une convention fut signée au Caire "mais le parlement n'en fut pas saisi, sans doute en raison des événements de guerre" (rapport, loi du 2 juin 1949, Doc. parl. Sénat, 1948-1949, n° 286).

Signalons aussi que le service des colis postaux en Belgique relève plutôt des chemins de fer que de la poste. La loi postale, en effet, n'en fait point mention.

En ce qui concerne l'arrangement relatif au service international de l'épargne, l'intervention du législateur paraît également nécessaire. Sans doute, l'article 3 de la loi postale charge-t-il l'administration des postes ".... f) de recevoir les dépôts d'espèces et d'effectuer des remboursements pour compte de la Caisse générale d'épargne et de retraite", mais cette disposition ne vise pas le service international de l'épargne.

En outre, cet arrangement détermine certaines règles dérogatoires au droit commun relatives à la responsabilité des caisses d'épargne. Ces raisons ont incité le Gouvernement à penser que seule l'intervention du législateur pouvait enlever le doute au sujet de leur caractère obligatoire.

Il est certain que les arrangements concernant les colis postaux et ceux relatifs au service international de l'épargne sont appelés à subir des modifications à l'occasion de chaque Congrès de l'union postale universelle, c'est-à-dire tous les cinq ans.

Il est permis au législateur d'éviter que, dans ces seuls domaines de l'activité postale, le Gouvernement doive périodiquement avoir recours à lui. Il lui suffit, à cet effet, de fixer la portée exacte de l'article 6 de la loi postale dans un texte qui pourrait être rédigé comme suit et qui formerait l'article 2 du projet :

"L'article 6, alinéa 2, de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes est remplacé par la disposition suivante :

"Il règle par des traités qui pourront au besoin déroger à la législation nationale, les relations postales avec les pays étrangers, y compris tous les services ou prestations effectués par l'administration des postes, notamment le service des colis postaux et le service international de l'épargne. Il fixe les taxes à percevoir en Belgique de ce chef".

.../...

La généralité des termes du texte proposé permettrait d'omettre l'article 2 de l'avant-projet du Gouvernement.

Une autre manière d'éviter les approbations successives de ces arrangements consisterait dans l'attribution au Roi du pouvoir de modifier des arrangements actuellement soumis, sans autre intervention des Chambres.

En ce cas, l'article 2 du projet pourrait être rédigé comme suit :

"Sortiront leur plein et entier effet, les actes par lesquels le Roi apportera, de commun accord avec les autres Etats contractants, des modifications aux arrangements, règlements et annexes, prévus à l'article 1er, ainsi que les accords qu'il conclura sur des bases similaires avec les Etats qui ne sont pas liés par ces actes".

Het voorontwerp van wet strekt er toe twee verschillende internationale akten aan de wetgever ter bekrachtiging voor te leggen, en wel :

1° de overeenkomst en het uitvoeringsreglement betreffende de postcolli;

2° de overeenkomst en het uitvoeringsreglement betreffende de internationale spaardienst.

De twee overeenkomsten met hun uitvoeringsreglementen hebben onderling niets anders gemeen dan dat zij tot stand gekomen zijn op hetzelfde congres van de Wereldpostvereniging te Ottawa, waarvan alle akten 3 oktober 1957 gedagtekend zijn.

Deze akten omvatten :

1° de wereldpostovereenkomst, met reglement tot uitvoering en bijlagen,en de overeenkomst betreffende de luchtpost,met bijlagen;

2° de overeenkomst betreffende de brieven en doosjes met aangegeven waarde, met reglement tot uitvoering en bijlagen;

3° overeenkomst betreffende de postcolli, met reglement tot uitvoering en bijlagen;

4° overeenkomst betreffende de postwissels en de reispostbons, met reglement tot uitvoering en bijlagen;

5° overeenkomst betreffende de verrekenzendingen, met reglement tot uitvoering en bijlagen;

6° overeenkomst betreffende de invorderingswaarden, met reglement tot uitvoering en bijlagen;

.../...

7° overeenkomst betreffende de postoverschrijvingen, met reglement tot uitvoering en bijlagen;

8° overeenkomst betreffende de internationale spaardienst, met reglement tot uitvoering en bijlagen;

9° de overeenkomst betreffende de abonnementen op nieuwsbladen en tijdschriften,met reglement tot uitvoering en bijlagen.

Van al deze akten zijn alleen de derde en de achtste begrepen in het voorontwerp dat aan de Raad van State is voorgelegd. De wereldpostovereenkomst, waarop deze overeenkomsten aanvullingen zijn, wordt door de Regering niet ter goedkeuring aan de Kamers onderworpen. De Regering beschikt immers inzake postaangelegenheden over een bijzondere machtsopdracht, neergelegd in het tweede lid van artikel 6 van de wet van 26 december 1956 op de postdienst, dat luidt als volgt :

"Hij (de Koning) regelt bij verdrag het postverkeer met vreemde landen en stelt de uit dien hoofde in België te heffen rechten vast. Door die verdragen kan desnoods worden afgeweken van artikel 38 van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit".

Deze tekst, die is overgenomen uit artikel 6 van de postwet van 30 mei 1879, werd geacht aan de Koning een door de wetgever verleende speciale bevoegdheid op te dragen, krachtens welke de postovereenkomsten en de daaruit volgende overeenkomsten en reglementen niet meer aan de Kamers ter goedkeuring behoren te worden voorgelegd.

.../...

Nochtans werd de overeenkomst betreffende de postcolli, die tot 1920 het lot der overige overeenkomsten deelde, voor de eerste maal, na het verdrag van Madrid, aan de wetgever voorgelegd en door de wet van 20 augustus 1921 bekrachtigd.

In de memorie van toelichting van die wet wijst de Regering, na te hebben opgemerkt dat de onderscheiden tot dan toe gesloten internationale overeenkomsten betreffende de uitwisseling van postcolli niet door een wet waren bekrachtigd, op de bijzondere moeilijkheden waarmede zij heeft af te rekenen. Enerzijds is er het vraagpunt van de wissel : "Rekening houdende met de schommelingen van de wissel der verschillende vertegenwoordigende landen, ten opzichte van de dollar, heeft het Congres in beginsel besloten dat de aangewezen porten moeten beschouwd worden als berekend in franken-goud en dat zij, voor hun heffing, moeten vermenigvuldigd worden met een coëfficiënt gesteund op de waardevermindering van elke bijzondere geldwaarde. Uit dit besluit volgt, dat de in Belgische munt te heffen porten, in de huidige toestand, driemaal zoveel bedragen als die uitgedrukt in franken-goud in de ontwerpen van overeenkomst en van uitvoeringsreglement".

Anderzijds doet zich het probleem van de aansprakelijkheid en de vergoeding in geval van vertraging voor. Volgens de memorie van toelichting komen de : "Voormelde bepalingen, die de verantwoordelijkheid beperken, niet overeen met artikel 42 van de wet van 15 augustus 1891".

.../...

Tenslotte doet de Regering ook gelden, dat de Belgische administratie zich zou kunnen beroepen op artikel 44 van de wet van 25 augustus 1891 om andere dan de door de overeenkomst vastgestelde vervoerprijzen toe te passen (Par. Doc. Kamer, zitt.1920-1921, vergadering van 19 april 1921, nr 223, blz. 549).

Sedert de wet van 20 augustus 1921 zijn de overeenkomsten betreffende de postcolli die elkaar zijn opgevolgd, steeds ter goedkeuring van de wetgever voorgelegd (wetten van 31 maart 1926, 28 juli 1930, 22 juli 1935, 2 juni 1949 en 3 augustus 1953). Op 23 mei 1939 werd in Kaïro een overeenkomst ondertekend,"maar zij werd bij het Parlement niet aanhangig gemaakt, ongetwijfeld wegens de oorlogsomstandigheden" (verslag, wet van 2 juni 1949, Parl. Doc. Senaat, 1948-1949, nr 286).

Er moge ook worden opgemerkt, dat de dienst van de postcolli in België veeleer afhangt van de spoorwegen dan van de post. In de postwet is er immers geen sprake van.

Ook ter zake van de overeenkomst betreffende de internationale spaardienst lijkt de wetgever te moeten optreden. Wel gelast artikel 3 van de wet op de postdienst het bestuur der posterijen "... f) voor rekening van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas geldinlagen te ontvangen en uitkeringen te doen",maar deze bepaling slaat niet op de internationale spaardienst.

Deze overeenkomst stelt bovendien bepaalde, van het gemeenrecht afwijkende, regels betreffende de aanspra-

.../...

kelijkheid der spaarkassen. Deze redenen hebben de Regering, de mening bijgebracht dat alleen het optreden van de wetgever de twijfel omtrent het verplichte karakter dezer bepalingen kon wegnemen.

Het lijdt geen twijfel, dat de overeenkomsten betreffende de postcolli en betreffende de internationale spaardienst naar aanleiding van elk congres van de Wereldpostvereniging, dit is om de vijf jaar,wijzigingen zullen ondergaan.

Het staat de wetgever vrij te vermijden, dat de Regering alleen ter zake van deze twee aangelegenheden onder de postverrichtingen, zich geregeld tot hem zou behoren te wenden. Te dien einde is het voldoende dat hij de juiste strekking van artikel 6 van de postwet vaststelt in een tekst, die, als artikel 2 van het ontwerp, als volgt kan worden gelezen :

"Artikel 6, tweede lid, van de wet van 26 december 1956 op de postdienst wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Hij regelt door verdragen, die zo nodig van de landswetgeving kunnen afwijken, het postverkeer met vreemde landen, waaronder ook alle door het bestuur der posterijen verrichte diensten of prestaties, inzonderheid de dienst der postcolli en de internationale spaardienst. Hij stelt de uit dien hoofde in België te heffen rechten vast".

Wegens de algemeenheid van de bewoordingen van de voorgestelde tekst, kan artikel 2 van het voorontwerp van de Regering worden geschrapt.

.../...

Een andere manier om te voorkomen dat deze overeenkomsten telkens weer moeten goedgekeurd worden, zou zijn, de Koning bevoegdheid te geven om de thans voorgedragen overeenkomsten zonder verder optreden van de Kamers te wijzigen.

In dit geval ware artikel 2 van het ontwerp als volgt te lezen :

"Volkomen uitwerking hebben de akten waarbij de Koning, in overleg met de andere verdragsluitende Staten, wijzigingen aanbrengt in de overeenkomsten, reglementen en bijlagen bedoeld in artikel 1, alsook de akkoorden welke hij op soortgelijke grondslagen mocht aangaan met Staten die niet door deze akten gebonden zijn".

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

P.COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,
P.ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, — adjunct-griffier, — greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J.SUETENS.

Le rapport a été présenté par M.W.LAHAYE, auditeur général adjoint, et par M.J.MASQUELIN, membre dirigeant du Bureau de coordination.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.W.LAHAYE, adjunct-auditeur-generaal, en door de H.J.MASQUELIN, leidend lid van het Coördinatiebureau.

GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.