

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre des Communications et des Entreprises publiques, le 7 avril 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal", a donné le 12 avril 1995 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 7 april 1995 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdiensten", heeft op 12 april 1995 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

*

*

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

.../...

"L'urgence invoquée résulte des circonstances suivantes :

- l'octroi d'une facilité de caisse adaptée aux besoins des entreprises et d'un intérêt créancier doit être organisé dans les plus brefs délais afin d'empêcher que les grandes organisations et entreprises publiques ou privées ne continuent à retirer leur avoirs de leurs comptes courants postaux, faute de trouver à LA POSTE un instrument leur permettant une marge de manoeuvre suffisante dans la gestion de ces comptes, et des intérêts créanciers leur permettant une gestion de trésorerie raisonnable;
- les mesures projetées peuvent être prises dans l'urgence parce qu'elles visent des activités qui sont déjà exercées à LA POSTE et qu'elles n'ont pour objectif que de les adapter aux demandes pressantes des organisations ou entreprises, titulaires d'un compte courant postal;
- ces mesures doivent être prises de toute urgence parce que tout retrait de ces organisations ou entreprises aurait des effets préjudiciables sur la masse des avoirs mis journellement par LA POSTE à la disposition du Trésor;
- les mesures projetées concernant les intérêts créanciers à octroyer aux titulaires de compte, personnes physiques, et qui visent à rendre ces comptes plus attractifs, doivent être prises rapidement, étant donné que les nouveaux accords de partenariat liant LA POSTE et concernant la distribution depuis le 27 mars 1995 de produits financiers (carnets dépôts, comptes épargne et bons de caisse), autres que les comptes courants et les activités qui y sont rattachées, pourraient, à défaut de telles mesures, avoir pour effet de réduire la masse des avoirs en compte".

*

*

*

.../...

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations ci-après.

*

*

*

OBJET DU PROJET.

L'arrêté royal en projet modifie l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal sur quatre points :

- à l'article 104, concernant la facilité de caisse accordée aux titulaires d'un compte courant postal, l'arrêté en projet différencie le régime applicable, selon que le titulaire est une personne physique ou une personne morale;
- à l'article 104bis, concernant l'intérêt applicable sur le solde créditeur de certains comptes, l'arrêté en projet établit des régimes différents selon que le titulaire est ou non une personne physique, et à l'égard des personnes physiques, selon le type de compte;
- en insérant un article 104ter, l'arrêté en projet introduit le régime de date de valeur pour le calcul des intérêts créditeurs et débiteurs;

.../...

- la modification de l'article 126, alinéa 2, vise à réserver désormais aux seules personnes physiques l'octroi de la carte de garantie de chèque postal.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Alinéa 1er.

Il n'y a pas lieu de mentionner la modification apportée à l'article 5, alinéa 4, de la loi du 2 mai 1956 sur le chèque postal par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, celle-ci ayant été rendue sans objet par l'arrêté royal du 14 septembre 1992 portant approbation du premier contrat de gestion de la Régie des postes et fixant des mesures relatives à cette Régie.

Alinéa 2.

La référence à l'article 3, alinéa 2, 1° et 2°, de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes doit mentionner la modification qui résulte de l'article 9 de l'arrêté royal du 14 septembre 1992 précité et non celle apportée par la loi susmentionnée du 21 mars 1991, rendue sans objet.

.../...

Alinéas 3 et 4.

Les références à la loi du 6 juillet 1971 portant création de LA POSTE et à celle du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, qui ne forment pas le fondement légal de l'arrêté en projet, sont à omettre.

Alinéa 5.

Le texte néerlandais de cet alinéa devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Alinéa 6.

L'arrêté royal du 25 juillet 1994 fixant la date de mise en vigueur des dispositions de l'arrêté royal du 25 juin 1991, modifiant l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal, et relatives à l'octroi d'intérêts créditeurs sur les comptes courants postaux assortis uniquement d'une carte de garantie de chèque postal, que l'arrêté en projet ne modifie pas, doit également être omis.

Proposant.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire "Op de voordracht van " au lieu de "Op voordracht van".

.../...

Dispositif.

Observations générales de légistique.

1. Les phrases liminaires des articles modificatifs doivent comporter le rappel des modifications déjà subies par les dispositions à modifier.

2. Les articles 1er, 2 et 3 apportent tous trois des modifications à l'article 104 de l'arrêté royal précité du 12 janvier 1970. En principe, les modifications à une même disposition doivent être groupées dans un seul article. Il serait cependant indiqué en l'espèce de réécrire l'ensemble de l'article, ce qui aurait le mérite d'être plus clair que la solution retenue dans le projet.

Une remarque identique peut être formulée à l'endroit des modifications apportées à l'article 104bis du même arrêté par les articles 4 et 5 du projet. Mieux vaut dès lors remplacer l'ensemble de l'article 104bis.

3. En ce qui concerne le texte néerlandais, il y a lieu de tenir compte de l'observation faite dans le texte néerlandais du présent avis concernant l'emploi du mot "artikel".

.../...

Article 1er.

A l'alinéa 6, 2°, de l'article 104, en projet, de l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal, il est prévu que la facilité de caisse accordée aux personnes morales ne peut l'être que si elle ne présente aucun risque pour LA POSTE.

Cette condition aurait de quoi surprendre si le rapport au Roi ne donnait, à cet égard, des explications d'où il résulte que la notion d'absence de risque ne doit pas être prise au pied de la lettre, mais dans un sens technique lié à la gestion des avoirs en compte courant.

La fonctionnaire déléguée a, pour sa part, expliqué que le texte avait été intentionnellement rédigé en ces termes en vue d'éviter que LA POSTE ne dispense des crédits dans des conditions de risque auxquelles les institutions privées ou publiques de crédit consentent elles-mêmes des crédits.

Article 6 (devenant l'article 3).

La phrase liminaire sera rédigée comme suit :

"Art. 3. Un article 104ter, rédigé comme suit, est inséré dans le même arrêté :

"Art. 104ter. Le solde ... (la suite comme au projet)".

.../...

Article 7 (devenant l'article 4).

Il résulte de l'article 126, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal, que les personnes morales, titulaires d'un compte courant postal, n'auront plus la possibilité d'émettre des chèques postaux dont le paiement est garanti par LA POSTE.

Dans le rapport au Roi, cette discrimination établie entre titulaires d'un compte, selon qu'il s'agit d'une personne physique ou d'une personne morale, est justifiée comme suit :

"... En fait, l'octroi d'une carte de garantie n'a de sens que dans la mesure où elle débouche sur l'octroi d'une facilité de caisse et le paiement de chèques garantis par LA POSTE. Pour les personnes morales, le projet prévoit la possibilité de leur conférer une facilité de caisse sans qu'il soit nécessaire pour elles d'être en possession d'une carte de garantie. L'octroi de pareille carte ne se justifie donc plus".

Si la délivrance d'une carte de garantie n'est plus justifiée par l'octroi d'une facilité de caisse, par contre, il reste que la personne morale ne bénéficiera plus de l'autre avantage lié à cette carte, à savoir le paiement de chèques garantis par LA POSTE. La justification avancée n'est que partielle.

Pour être admissible, la discrimination doit être mieux justifiée, ceci, aussi bien au regard des termes généraux de l'habilitation donnée au Roi par l'article 5,

.../...

alinéa 4, 2°, de la loi du 2 mai 1956 sur le chèque postal, que par rapport à l'économie générale du projet examiné.

Article 8 (devenant l'article 5).

Selon les explications fournies par la fonctionnaire déléguée, l'intention des auteurs du projet est de faire entrer l'arrêté en vigueur le 1er juin prochain.

Le texte devra, évidemment, être complété en ce sens.

Article 9 (devenant l'article 6).

Mieux vaut écrire dans la formule exécutoire :

"Art. 6. Notre Ministre dont relève LA POSTE et".

Contreseing.

La désignation des ministres, pour la proposition et le contreseing, doit être identique. Elle doit être celle de leur arrêté de nomination.

.../...

Observation finale.

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"L'urgence invoquée résulte des circonstances suivantes :

- l'octroi d'une facilité de caisse adaptée aux besoins des entreprises et d'un intérêt créancier doit être organisé dans les plus brefs délais afin d'empêcher que les grandes organisations et entreprises publiques ou privées ne continuent à retirer leur avoirs de leurs comptes courants postaux,

.../...

faute de trouver à LA POSTE un instrument leur permettant une marge de manoeuvre suffisante dans la gestion de ces comptes, et des intérêts créditeurs leur permettant une gestion de trésorerie raisonnable;

- les mesures projetées peuvent être prises dans l'urgence parce qu'elles visent des activités qui sont déjà exercées à LA POSTE et qu'elles n'ont pour objectif que de les adapter aux demandes pressantes des organisations ou entreprises, titulaires d'un compte courant postal;
- ces mesures doivent être prises de toute urgence parce que tout retrait de ces organisations ou entreprises aurait des effets préjudiciables sur la masse des avoirs mis journellement par LA POSTE à la disposition du Trésor;
- les mesures projetées concernant les intérêts créditeurs à octroyer aux titulaires de compte, personnes physiques, et qui visent à rendre ces comptes plus attractifs, doivent être prises rapidement, étant donné que les nouveaux accords de partenariat liant LA POSTE et concernant la distribution depuis le 27 mars 1995 de produits financiers (carnets dépôts, comptes épargne et bons de caisse), autres que les comptes courants et les activités qui y sont rattachées, pourraient, à défaut de telles mesures, avoir pour effet de réduire la masse des avoirs en compte".

*

* *

.../...

De Raad van State moet zich, binnen de korte termijn die hem is toegemeten, bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

DOEL VAN HET ONTWERP.

Het ontworpen koninklijk besluit wijzigt het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst op vier punten :

- in artikel 104 betreffende de kasfaciliteit toegekend aan houders van een postrekening-courant, maakt het ontworpen besluit een onderscheid tussen de regeling die van toepassing is naargelang de houder een natuurlijke of een rechtspersoon is;
- in artikel 104bis betreffende de interest die van toepassing is op het creditsaldo van bepaalde rekeningen, voert het ontworpen besluit verschillende regelingen in naar gelang de houder al dan niet een natuurlijke persoon is en, ten opzichte van de natuurlijke personen, naar gelang van het type van rekening;
- door een artikel 104ter in te voegen voert het ontworpen besluit de regeling in van de waardedatum voor het berekenen van de credit- en debetinteressen;

.../...

- de wijziging van artikel 126, tweede lid, strekt ertoe het verlenen van de postchequewaarborgkaart voortaan uitsluitend voor te behouden aan de natuurlijke personen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Eerste lid.

Er is geen reden om melding te maken van de wijziging die bij de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven is aangebracht in artikel 5, vierde lid, van de wet van 2 mei 1956 op de postcheck nu die wijziging doelloos is gemaakt door het koninklijk besluit van 14 september 1992 tot goedkeuring van het eerste beheerscontract van de Regie der Posterijen en tot vaststelling van maatregelen met betrekking tot die Regie.

Tweede lid.

Wat de verwijzing betreft naar artikel 3, tweede lid, 1^o en 2^o, van de wet van 26 december 1956 op de postdienst behoort melding te worden gemaakt van de wijziging die voortkomt uit artikel 9 van het voormelde koninklijk besluit van 14 september 1992 en niet van de wijziging

.../...

die aangebracht is bij de eerdergenoemde wet van 21 maart 1991 en doelloos is gemaakt.

Derde en vierde lid.

De verwijzingen naar de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van DE POST en de verwijzing naar de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven, welke niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit opleveren, behoren te vervallen.

Vijfde lid.

Het lid dient als volgt te worden gesteld :

"Gelet op het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst, inzonderheid op artikel 104, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van ..., op artikel 104bis, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 25 juni 1991, en op artikel 126, vervangen bij het koninklijk besluit van 10 juli 1981".

Zesde lid.

De verwijzing naar het koninklijk besluit van 25 juli 1994 tot vaststelling van de datum van inwerking-treding van de beschikkingen van het koninklijk besluit van 25 juni 1991 tot wijziging van het koninklijk besluit van

.../...

12 januari 1970 houdende reglementering van de postdiensten, betreffende de toekenning van creditinteressen op postrekening-courant met enkel een bijpassende postchequewaarborgkaart, behoort eveneens te vervallen, aangezien dat besluit door het ontworpen besluit niet gewijzigd wordt.

Voordrachtformulier.

Men schrijve "Op de voordracht van" in plaats van "Op voordracht van".

Bepalend gedeelte.

Algemene opmerkingen inzake de wetgevingstechniek.

1. In de inleidende volzinnen van de wijzigingsartikelen dienen de wijzigingen te worden vermeld die de te wijzigen bepalingen reeds hebben ondergaan.

2. De artikelen 1, 2 en 3 brengen alle drie wijzigingen aan in artikel 104 van het voornoemde koninklijk besluit van 12 januari 1970. In principe behoren de wijzigingen die in een zelfde bepaling worden aangebracht in een enkel artikel te worden ondergebracht. In casu zou het echter aangewezen zijn het volledige artikel te herschrijven, wat duidelijker zou zijn dan de oplossing waarvoor in het ontwerp is gekozen.

.../...

Een identieke opmerking kan worden gemaakt over de wijzigingen die door de artikelen 4 en 5 van het ontwerp in artikel 104bis van hetzelfde besluit worden aangebracht. Het is dan ook beter het volledige artikel 104bis te vervangen.

3. In het Nederlands is het niet gebruikelijk om het woord "artikel", wanneer dat door een nummer wordt gevolgd, vooraf te laten gaan door het bepaald lidwoord. Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 1.

In het ontworpen zesde lid, 2°, van artikel 104 van het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst, wordt bepaald dat aan rechtspersonen alleen een kasfaciliteit kan worden toegekend als ze voor DE POST geen enkel risico inhoudt.

Deze voorwaarde zou verbazing wekken als het verslag aan de Koning in dat opzicht geen uitleg bevatte waaruit blijkt dat het begrip van ontstentenis van risico niet letterlijk moet worden genomen, maar in een technische zin die verband houdt met het beheer van de tegoeden in rekening-courant.

De gemachtigde ambtenaar heeft van haar kant uitgelegd dat de tekst met opzet in die bewoordingen was opgesteld ten einde te voorkomen dat DE POST kredieten

.../...

verstrekt onder risicovooraarden waaronder de private of openbare kredietinstellingen zelf kredieten verstrekken.

Artikel 6 (dat artikel 3 wordt).

De inleidende zin zou aldus moeten worden gesteld :

"Art. 3. In hetzelfde besluit wordt een artikel 104ter ingevoegd, luidende :

"Art. 104ter. Het creditsaldo en het debetsaldo, bedoeld in ... (voorts als in het ontwerp)".

Artikel 7 (dat artikel 4 wordt).

Uit het ontworpen artikel 126, tweede lid, van het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst blijkt dat de rechtspersonen die houder zijn van een postrekening-courant geen postcheques meer zullen kunnen uitgeven waarvan de betaling door DE POST gewaarborgd wordt.

Het verslag aan de Koning geeft voor deze ongelijke behandeling tussen houders van een rekening naargelang het om een natuurlijke of een rechtspersoon gaat, de volgende redenen op :

"... De toekenning van een waarborgkaart heeft in feite geen betekenis als zij niet uitmondt in de toekenning van een kasfaciliteit en in de betaling van

.../...

cheques gewaarborgd door DE POST. Voor de rechtspersonen voorziet het ontwerp in de mogelijkheid om hen een kasfaciliteit te verlenen zonder dat het noodzakelijk is dat zij in het bezit zijn van een waarborgkaart. De toekenning van een dergelijke kaart rechtvaardigt zich dus niet meer".

Hoewel het verlenen van een waarborgkaart niet meer gerechtvaardigd wordt door de toekenning van een kasfaciliteit, is het zo dat de rechtspersoon niet langer het andere voordeel zal genieten dan aan die kaart verbonden is, namelijk de betaling van door DE POST gewaarborgde cheques. De gegeven rechtvaardiging is dus onvolledig.

De ongelijke behandeling is maar aanvaardbaar als ze beter gerechtvaardigd wordt, en zulks zowel in het licht van de algemene bewoordingen van de bevoegdheid die artikel 5, vierde lid, 2°, van de wet van 2 mei 1956 op de postcheck aan de Koning opdraagt, als in het licht van de algemene opzet van het onderzochte ontwerp.

Artikel 8 (dat artikel 5 wordt).

Volgens de uitleg die de gemachtigde ambtenaar heeft verschaft, zijn de stellers van het ontwerp van zins om het besluit op 1 juni aanstaande in werking te laten treden.

De tekst behoort uiteraard dienovereenkomstig te worden aangevuld.

.../...

Artikel 9 (dat artikel 6 wordt).

In de uitvoeringsbepaling schrijve men beter :

"Art. 6. Onze Minister onder wie DE POST ressorteert en ...".

Ondertekeningsformulier.

De ministers behoren in het ondertekeningsformulier op dezelfde wijze te worden vermeld als in het voordrachtformulier, namelijk met de titel uit het besluit waarbij ze benoemd zijn.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van het ontwerp is ondermaats wegens een gebrekkig taalgebruik dat bovendien afwijkt van wat in de wetgevingstechniek gangbaar is; zo bij voorbeeld staat in het ontwerp ten onrechte : "de beschikkingen" in plaats van "de bepalingen", "de alinea" in plaats van "het lid", "Huidig besluit" in plaats van "Dit besluit", "voorzien in" in plaats van "bedoeld in".

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. B. DEROUAUX, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. DEROUAUX, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. QUINTIN, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.