

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.929/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, le 18 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 22 septembre 2006 ^(*), sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques", a donné le 19 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 19 juillet 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Observation générale

Il est renvoyé à l'observation générale faite sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 6 juillet 1971 portant création de LA POSTE et modifiant la loi du 26 décembre 1956 sur le Services des Postes, avant-projet soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État concomitamment à l'avant-projet à l'examen, et enrôlé sous le numéro 40.928/4.

Observations particulières

Dispositif

Article 5

1. L'article 141, § 1^{er}, A, troisième alinéa, premier tiret, *in fine*, en projet, habilite le Roi à déterminer, pour les envois faisant partie du service universel, notamment les "envois postaux qui ne peuvent être admis au transport postal".

La section de législation n'aperçoit pas comment cette disposition est appelée à se combiner avec l'article 148*nonies*, en projet (article 11 de l'avant-projet de loi à l'examen). Le texte en projet doit être revu afin d'éviter tout risque de double emploi.

.../...

2. La disposition à l'examen confère au Roi des habilitations excessivement larges ou insuffisamment explicites. Il en va ainsi des habilitations suivantes :

1° À l'article 141, § 1^{er}, D, l'on n'aperçoit pas si l'habilitation conférée au Roi par la seconde phrase de la disposition porte sur la qualification de "journal" ou d'"écrit périodique", ou si elle porte sur la reconnaissance en tant que "journal reconnu" ou d'"écrit périodique reconnu", tels que visés à la première phrase. En d'autres termes, l'on se demande si le "journal reconnu" visé à la première phrase se confond avec le "journal" visé à la seconde phrase et si l'"écrit périodique reconnu" visé à la première phrase se confond avec l'"écrit périodique" visé à la seconde phrase.

En toute hypothèse, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les éléments essentiels du régime de reconnaissance des journaux et écrits périodiques dont le service des abonnements doit ou peut être considéré comme relevant d'une mission de service public.

2° À l'article 141, § 1^{er}, E, il convient de définir ce que l'on entend par la notion de "service de correspondance administrative".

Par ailleurs, l'on se demande ce qu'il faut entendre par la notion de "sanctions pour abus et utilisation frauduleuse de correspondance administrative".

Selon le délégué du ministre, les sanctions visées sont de nature administrative.

Il n'en reste pas moins que, bien qu'administratives au sens du droit interne, ces sanctions pourront, le cas échéant, selon leur nature ou leur montant, être qualifiées de pénales au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁽¹⁾. Le principe de la légalité des peines leur est donc applicable ⁽²⁾, et c'est par conséquent au législateur qu'il appartient de définir les

(1) Voir notamment l'avis 27.289/4, donné par la section de législation du Conseil d'État le 25 février 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 1572/1).

(2) Ibidem.

comportements sanctionnés ainsi que les peines applicables, de même que les voies de recours organisées afin de répondre aux exigences de l'article 6 de la Convention ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

3° La Poste se voit confier par l'article 141, § 1^{er}, F, en projet "la distribution des envois postaux contre franchise postale dont les bénéficiaires et les modalités sont fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres". L'habilitation ainsi conférée au Roi ne comporte aucune limite. Elle doit être précisée. À ce propos, il pourrait être envisagé de compléter la disposition à l'examen par les critères à mettre en oeuvre par le Roi dans l'exercice de son habilitation, ou par les motifs pour lesquels Il pourrait valablement décider de faire bénéficier telle personne, instance ou autorité, de la franchise postale ou encore, en précisant la ou les catégories de bénéficiaires potentiels.

En conclusion, les habilitations énumérées ci-avant doivent être revues afin d'être précisées.

3. L'article 141, § 1^{er}, en projet de la loi du 21 mars 1991, confère à La Poste, au titre de mission de service public, notamment "la délivrance de permis de pêche conformément aux modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres".

⁽³⁾ Sur les voies de recours, il est renvoyé à l'observation particulière ci-après, relative à l'article 8 de l'avant-projet à l'examen.

⁽⁴⁾ S'il s'agissait de sanctions pénales, il appartiendrait au législateur de définir les comportements sanctionnés pénalement ainsi que les peines applicables, ce, en vertu des principes de légalité des incriminations et de légalité des peines, garantis par l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

Si - autre hypothèse - il s'agissait de sanctions de nature disciplinaire, pouvant être infligées uniquement à des fonctionnaires ou agents de l'autorité, deux situations devraient alors être envisagées : 1° s'agissant des agents de l'État, c'est au Roi lui-même qu'il appartiendrait alors d'organiser le régime de ces sanctions à l'égard desdits agents, le législateur n'ayant pas à habiliter le Roi à ce faire; 2° il en irait autrement pour les agents des organismes d'intérêt public fédéraux pour lesquels une habilitation du législateur serait alors requise.

À peine de méconnaître la répartition des compétences entre les autorités fédérales et les entités fédérées, le législateur fédéral ne peut confier unilatéralement à La Poste la mission de délivrer des autorisations ou permis relevant de la compétence d'un autre niveau de pouvoir.

En matière de pêche, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 6, § 1^{er}, III, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la pêche fluviale relève de la compétence des régions, de sorte qu'il n'appartient pas au législateur fédéral de confier à La Poste la mission de délivrer les permis de pêche en matière de pêche fluviale.

Par ailleurs, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, la pêche maritime relève elle aussi, depuis le 1^{er} janvier 2002, de la compétence des régions, à l'exception des compétences attribuées par cette même disposition à l'autorité fédérale.

Ces compétences demeurent fédérales sont les suivantes :

- 1° les normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et le contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire;
- 2° les normes et leur contrôle relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire;
- 3° les mesures de remplacement de revenus en cas de cessation anticipée de l'activité d'agriculteurs plus âgés;
- 4° le Bureau d'intervention et de restitution belge, étant entendu que les régions disposent en son sein d'une représentation garantie et significative.

À priori, l'on n'aperçoit pas sur quelle base l'autorité fédérale pourrait encore, au titre de ces compétences, demeurent fédérales, en matière de pêche maritime, organiser un régime de délivrance de permis de pêche.

.../...

Article 6

Tel qu'il est rédigé, spécialement en ce qu'il comprend le mot "notamment", l'article 142, § 4, alinéa 2, première phrase, en projet, se borne à illustrer l'obligation imposée à l'alinéa précédent. À ce titre, il n'a pas de véritable valeur normative et n'a pas à figurer dans la disposition en projet.

Toutefois, il ressort du commentaire des articles que l'alinéa 2 en projet n'est pas simplement illustratif de l'obligation imposée au prestataire du service universel par l'alinéa 1^{er} en projet, mais que l'obligation visée à l'alinéa 1^{er} est limitée aux cas visés à l'alinéa 2.

Le texte en projet et le commentaire des articles doivent être revus afin de refléter l'intention de l'auteur de l'avant-projet et d'assurer la cohérence entre ceux-ci.

Article 8

L'article 144*duodecies*, § 3, en projet, est libellé comme suit :

"Par dérogation à l'article 21, § 2, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, en cas d'exécution défaillante par le prestataire du service universel des obligations prévues à la section III du chapitre V du Titre IV concernant le service universel, l'Institut pourra, à la fin de chaque année civile, imposer au prestataire du service universel, pour toute infraction aux articles distincts du Chapitre V, Section III de la présente loi, le paiement d'une indemnité ne pouvant excéder au total 1 % du chiffre d'affaires réalisé en matière de service universel.

L'Institut peut imposer la même mesure si la cause invoquée à l'article 142, § 3, quatrième tiret ne peut pas être qualifiée de force majeure."

Cette disposition reprend en majeure partie l'article 144*duodecies*, § 3, actuellement en vigueur, tel que remplacé par l'article 42, 16°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, lui-même largement inspiré de l'article 144*duodecies*, § 3, tel que remplacé par l'article 23 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

.../...

Il ressort du libellé du texte en projet, ainsi que du texte en vigueur et de celui inséré par l'arrêté du 9 juin 1999 qu'en réalité, l'"indemnité" visée n'a pas pour objet de réparer, d'indemniser, un préjudice subi en raison de la défaillance du prestataire concerné, mais constitue à son égard une sanction administrative. Ceci ressort par ailleurs du rapport au Roi relatif à l'arrêté précité du 9 juin 1999 qui qualifie ladite indemnité de sanction ⁽⁵⁾.

À l'égard de sanctions similaires, le Conseil d'État a déjà rappelé que celles-ci sont susceptibles d'être qualifiées de pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et que, pour ce motif, un recours de pleine juridiction au sens de l'article 6 précité doit être organisé, qui doit avoir un effet suspensif ⁽⁶⁾.

Afin de garantir le caractère suspensif du recours concerné, il est recommandé à l'auteur de l'avant-projet de modifier l'article 2, § 2, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, de sorte que cette disposition confère un caractère suspensif aux recours introduits contre les décisions prises par le régulateur imposant le paiement des indemnités visées à l'article 144*duodecies*, § 3, en projet.

Cette modification devra faire l'objet d'un avant-projet de loi distinct de l'avant-projet à l'examen. En effet, comme le mentionne l'article 1^{er} de l'avant-projet à l'examen, celui-ci traite d'une matière visée à l'article 78 de la Constitution, alors que, la modification qui serait apportée à l'article 2, § 2, de la loi précitée du 17 janvier 2003, dès lors qu'elle a trait à un recours introduit devant la Cour d'appel, traite une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

⁽⁵⁾ Voir Moniteur belge du 18 août 1999, p. 30.702.

⁽⁶⁾ Voir notamment l'avis 33.255/4 donné le 5 juin 2002 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges et la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges (Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, n° 50 1937/001, p. 65, obs. n° 5). Voir également l'avis 28.419/4 cité dans l'avis 29.259/4 donné le 12 mai 1999 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

Par ailleurs, comme le Conseil d'État l'a également rappelé à propos des sanctions administratives susceptibles d'être qualifiées de pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'auteur de l'avant-projet doit empêcher tout cumul entre ces sanctions administratives et les éventuelles sanctions pénales prévues pour les mêmes faits.

Article 11

L'article 148*nonies* en projet habilite le Roi à déterminer le type d'envois et les objets qui ne sont pas admis eu transport postal ainsi que des modalités pour celui-ci, ce par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Cette habilitation apparaît excessivement large.

À cet égard, le commentaire des articles apporte toutefois une précision utile, étant que le Roi est habilité à réglementer cette matière "pour des motifs de sécurité et d'ordre public". Cette précision gagnerait à figurer dans la disposition en projet elle-même, afin d'inscrire le pouvoir conféré au Roi dans des limites qui rendraient celle-ci admissible.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation faite ci-avant sur l'article 5 de l'avant-projet à l'examen.

Observation finale

S'agissant d'un avant-projet de loi, l'arrêté de présentation ne doit pas contenir de préambule, le visa de la loi du 21 mars 1991 précitée doit être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.929/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 18 juli 2006 door de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 22 september 2006 ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven", heeft op 19 september 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Bij brief van de Minister van 19 juli 2006.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Er wordt verwezen naar de algemene opmerking over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van DE POST en tot wijziging van de wet van 26 december 1956 op de postdienst, welk voorontwerp *ter fine* van advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, tegelijk met het voorliggende voorontwerp, en ingeschreven is onder rolnummer 40.928/4.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 5

1. Het ontworpen artikel 141, § 1, A, derde lid, eerste streepje, in fine, machtigt de Koning om, voor de zendingen die deel uitmaken van de universele dienst, in het bijzonder te bepalen welke "postzendingen (...) niet toegelaten worden tot het postvervoer".

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk hoe die bepaling te verenigen valt met het ontworpen artikel 148*nonies* (artikel 11 van het voorliggende voorontwerp van wet). De ontworpen tekst moet zo worden herzien dat alle mogelijke overlappingsen worden voorkomen.

2. De voorliggende bepaling verleent de Koning veel te ruime of onvoldoende expliciete bevoegdheden. Hierbij gaat het om de volgende machtigingsbepalingen :

1. Wat artikel 141, § 1, D, betreft, is het niet duidelijk of de bevoegdheid die in de tweede zin van de bepaling aan de Koning wordt verleend, betrekking heeft op de benaming "krant" of "tijdschrift", dan wel op de erkenning als "erkende krant" of "erkend tijdschrift", zoals vermeld in de eerste zin. Met andere woorden, de vraag rijst of de "erkende krant" genoemd in de eerste zin samenvalt met de "krant" genoemd in de tweede zin en of "erkend tijdschrift" genoemd in de eerste zin samenvalt met het "tijdschrift" genoemd in de tweede zin.

De wetgever behoort hoe dan ook de essentiële kenmerken van de regeling voor de erkenning van kranten en tijdschriften te bepalen waarvan de abonnementendienst als een taak van openbare dienst moet of kan worden beschouwd.

2. Wat artikel 141, § 1, E, betreft, moet worden gedefinieerd wat onder het begrip "dienst van administratieve correspondentie" moet worden verstaan.

Voorts rijst de vraag wat moet worden verstaan onder het begrip "sancties voor misbruik en bedrieglijk gebruik van administratieve correspondentie".

Volgens de gemachtigde van de minister zijn de bedoelde sancties van administratieve aard.

Hoewel het om administratieve sancties in de zin van het intern recht gaat, kunnen die sancties toch, afhankelijk van de aard en het bedrag ervan, beschouwd worden als strafrechtelijke sancties in de zin van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de

.../...

rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ⁽¹⁾. Het beginsel van de wettelijkheid van de straffen is dus van toepassing ⁽²⁾ en bijgevolg behoort de wetgever te bepalen welke gedragingen bestraft worden en welke sancties gelden, alsook welke rechtsmiddelen worden georganiseerd om te voldoen aan artikel 6 van het Verdrag ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

3° Bij het ontworpen artikel 141, § 1, F, wordt De Post belast met de volgende opdracht : "de uitreiking van postzendingen tegen portvrijdom waarvoor de begunstigden en de modaliteiten zijn bepaald door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit". De bevoegdheid die aldus aan de Koning wordt verleend, bevat geen enkele beperking. Ze moet worden gepreciseerd. In dat verband zou kunnen worden overwogen de voorliggende bepaling aan te vullen met de criteria die de Koning in de uitoefening van zijn bevoegdheid moet hanteren of met de redenen op grond waarvan Hij rechtsgeldig zou kunnen beslissen om deze of gene persoon, instantie of overheid het voordeel van portvrijdom toe te kennen, of nog, met de precieze vermelding van de categorie of categorieën van mogelijke begunstigden.

Kortom, de hierboven opgesomde machtigingsbepalingen moeten worden herzien en daarbij nauwkeuriger worden omschreven.

⁽¹⁾ Zie in het bijzonder advies 27.289/4 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 25 februari 1998 heeft gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (Gedr. St., Kamer, 1997-1998, nr. 1572/1).

⁽²⁾ Ibidem.

⁽³⁾ Wat de rechtsmiddelen betreft, wordt verwezen naar de hierna volgende bijzondere opmerking over artikel 8 van het voorliggende voorontwerp.

⁽⁴⁾ Als het om strafrechtelijke sancties zou gaan, zou de wetgever moeten bepalen welke gedragingen strafrechtelijk worden bestraft, alsook welke straffen gelden en dit krachtens de beginselen van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen en de wettelijkheid van de straffen, gewaarborgd bij artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet.

Als het - andere hypothese - om loutere tuchtsancties zou gaan, die alleen kunnen worden opgelegd aan ambtenaren of personeelsleden van de overheid, zou aan twee situaties moeten worden gedacht: 1° wanneer het om rijksambtenaren gaat, moet de Koning de regeling van die sancties ten aanzien van die ambtenaren zelf organiseren, aangezien de wetgever de Koning niet ertoe mag machtigen dat te doen; 2° dat ligt anders voor de personeelsleden van de federale instellingen van openbaar nut waarvoor dan een machtiging door de wetgever zou vereist zijn.

3. Het ontworpen artikel 141, § 1, van de wet van 21 maart 1991 belast De Post, ondermeer met de volgende opdracht van openbare dienst : het "afleveren van visverloven overeenkomstig de modaliteiten bepaald door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit".

De federale overheid mag de taak om vergunningen of verloven af te geven die onder de bevoegdheid van een ander beleidsniveau vallen, niet eenzijdig aan De Post toevertrouwen, omdat anders de verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid en de deeltentiteiten wordt geschonden.

Wat het vissen betreft, moet erop gewezen worden dat de visvangst krachtens artikel 6, § 1, III, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, zodat de federale wetgever niet bevoegd is om aan De Post de taak van de afgifte van visverloven voor de riviervisserij toe te vertrouwen.

Bovendien valt krachtens artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, ook de zeevisserij sinds 1 januari 2002 onder de bevoegdheid van de gewesten, met uitzondering van de bevoegdheden die bij diezelfde bepaling aan de federale overheid worden toegekend.

Die federaal gebleven bevoegdheden zijn de volgende :

- 1° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;
- 2° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;
- 3° de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van oudere landbouwers;

- 4° het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, met dien verstande dat de gewesten in zijn schoot beschikken over een gegarandeerde en significante vertegenwoordiging.

Op het eerste gezicht is het niet duidelijk op welke basis de federale overheid, in de uitoefening van die federaal gebleven bevoegdheden inzake zeevisserij, nog een regeling voor de afgifte van visverloven zou kunnen instellen.

Artikel 6

De eerste zin van het ontworpen artikel 142, § 4, tweede lid, beperkt zich in zijn huidige redactie, in het bijzonder door de woorden "met name", ertoe de in het vorige lid opgelegde verplichting te verduidelijken. Als zodanig heeft die zin geen regelgevende kracht en hoort hij niet thuis in de ontworpen bepaling.

Uit de artikelsgewijze bespreking blijkt echter dat het ontworpen tweede lid niet zomaar een voorbeeld is van de verplichting die in het ontworpen eerste lid aan de verstrekker van de universele dienst wordt opgelegd, maar dat de verplichting vermeld in het eerste lid zich beperkt tot de gevallen genoemd in het tweede lid.

De ontworpen tekst en de artikelsgewijze bespreking moeten zo worden herzien dat de bedoeling van de steller van het voorontwerp tot uiting komt en dat het ontwerp en de bespreking op elkaar worden afgestemd.

Artikel 8

Het ontworpen artikel 144*duodecies*, § 3, luidt als volgt :

"In afwijking van artikel 21, § 2, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, zal het Instituut in geval van een gebrekkige uitvoering van de in afdeling III van hoofdstuk V van Titel IV vastgestelde universele dienstverplichtingen door de leverancier van de universele dienst, op het einde van elk kalenderjaar de leverancier van de universele dienst voor elke inbreuk op de onderscheiden artikelen van Hoofdstuk V, Afdeling III van deze wet de betaling

.../...

kunnen opleggen van een schadevergoeding die niet meer mag bedragen dan in totaal 1% van de omzet die inzake universele dienstverlening is behaald.

Het Instituut kan dezelfde maatregel opleggen indien de oorzaak ingeroepen in artikel 142, § 3, vierde streepje, niet kan worden gekwalificeerd als overmacht."

Die bepaling neemt grotendeels het thans geldende artikel 144*duodecies*, § 3, over, zoals vervangen bij artikel 42, 16°, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, dat op zijn beurt sterk gebaseerd is op artikel 144*duodecies*, § 3, zoals vervangen bij artikel 23 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 tot omzetting van de verplichtingen die voortvloeien uit de van kracht zijnde richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst.

Uit de bewoordingen van de ontworpen bepaling, alsook uit de geldende bepaling en uit de bepaling ingevoegd bij het besluit van 9 juni 1999 blijkt dat de genoemde "schadevergoeding" in werkelijkheid niet tot doel heeft een door de tekortkoming van de betrokken dienstverlener veroorzaakt nadeel goed te maken of te vergoeden, maar een administratieve sanctie ten aanzien van die dienstverlener vormt. Dat blijkt overigens uit het verslag aan de Koning betreffende het voormelde besluit van 9 juni 1999 waarin die schadevergoeding als sanctie wordt bestempeld ⁽⁵⁾.

In verband met soortgelijke sancties heeft de Raad van State er reeds op gewezen dat die sancties als strafrechtelijke sancties kunnen worden bestempeld in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en dat, om die reden een beroep met volle rechtsmacht in de

⁽⁵⁾ Zie Belgisch Staatsblad van 18 augustus 1999, blz. 30.702.

zin van het voormelde artikel 6 moet worden georganiseerd dat schorsende kracht moet hebben ⁽⁶⁾.

Om de schorsende kracht van dat beroep te waarborgen, wordt de steller van het voorontwerp aanbevolen om artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector zo te wijzigen dat die bepaling schorsende kracht verleent aan de beroepen die worden ingesteld tegen de beslissingen van de regulator waarbij de betaling van de schadevergoedingen bedoeld in het ontworpen artikel 144*duodecies*, § 3, wordt opgelegd.

Dat artikel moet worden gewijzigd bij een ander voorontwerp van wet dan het voorliggende voorontwerp. Zoals in artikel 1 van het voorliggende voorontwerp wordt vermeld, regelt dit voorontwerp immers een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, terwijl de wijziging die zou worden aangebracht in artikel 2, § 2, van de voormelde wet van 17 januari 2003, aangezien het gaat om een beroep bij het hof van beroep, een aangelegenheid is als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Zoals de Raad van State ook heeft opgemerkt in verband met de administratieve sancties die kunnen worden bestempeld als strafrechtelijke sancties in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, moet de steller van het voorontwerp bovendien elke

⁽⁶⁾ Zie in het bijzonder advies 33.255/4 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 5 juni 2002 heeft gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector en tot de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (Gedr. St., Kamer, 2001-2002, nr. 50 1937/001, blz. 65, opm. nr. 5). Zie ook advies 28.419/4 dat wordt aangehaald in advies 29.259/4 van 12 mei 1999 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 juni 1999 tot omzetting van de verplichtingen die voortvloeien uit de van kracht zijnde richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst.

cumulatie van die administratieve sancties en eventuele voor dezelfde feiten opgelegde strafrechtelijke sancties voorkomen.

Artikel 11

Bij het ontworpen artikel 148^{nonies} wordt de Koning gemachtigd om, bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit, de soort zendingen en voorwerpen die niet toegelaten worden tot het postvervoer, alsook nadere regels hiertoe, te bepalen.

Die machtiging lijkt te ruim.

In dat verband bevat de artikelsgewijze bespreking echter een nuttige verduidelijking, namelijk dat de Koning bevoegd is om die aangelegenheid te regelen "om reden van veiligheid en openbare orde". Die verduidelijking zou in de ontworpen bepaling zelf moeten worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de bevoegdheid die aan de Koning wordt opgedragen zodanig wordt beperkt dat de bepaling aanvaardbaar wordt.

Voor het overige wordt verwezen naar de opmerking hierboven over artikel 5 van het voorliggende voorontwerp.

Slotopmerking

Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, is er geen grond om het indieningsbesluit van een aanhef te voorzien en moet de verwijzing naar de voormelde wet van 21 maart 1991 vervallen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN