RF

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 41.498/4
41.499/4
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 17 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de trente jours (*), sur :

- un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal" (40.498/4);

- un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal" (40.199/4),

a donné le 13 décembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 23 octobre 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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, les projets appellent les observations suivantes.

Observation préalable

Le Conseil d'État s'est prononcé récemment sur deux demandes d'avis, l'une portant sur un 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 Service des Postes", l'autre, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques" (1).

Ces deux avant-projets se donnent pour objet de modifier plusieurs dispositions essentielles pour la définition des différentes missions confiées La Poste et, plus généralement, de ses activités.

Plutôt que de procéder immédiatement à la modification de l'arrêté royal et de l'arrêté ministériel présentement examinés, il serait utile d'attendre que le législateur se soit prononcé sur les deux avant-projets de lois précités. Une fois leur sort connu - que ces avant-projets soient adoptés tels quels, moyennant modifications ou amendements, ou qu'ils ne soient pas, en définitive, adoptés -, ces arrêtés pourront être plus utilement modifiés, ou, le cas échéant, abrogés et remplacés par d'autres dispositions réglementaires qui tiendront alors compte du nouveau cadre légal.

(1) Avis 40.928/4 donné le 19 septembre 2006 sur un 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 les services des postes" et avis 40.929/4 donné le 19 septembre 2006 sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques".

Observations générales relatives à l'arrêté royal en projet

1. Comme le rappelle le préambule de l'arrêté en projet, "depuis la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, le principe de l'autonomie de LA POSTE est inscrit dans la loi".

1.1. À ce propos, il convient notamment de rappeler que les articles 7 à 14 de la loi du 21 mars 1991 précitée, forment le chapitre III du titre I$^{er}$ de cette loi, intitulé "Autonomie".

Plus spécialement, l'article 7 précité dispose comme suit :

> "Les entreprises publiques autonomes sont libres de développer, dans les limites de la présente loi, toutes les activités qui sont compatibles avec leur objet social. Elles peuvent constituer des succursales ou des agences en Belgique et à l'étranger sur décision de leur conseil d'administration."

Dans le cadre de leur autonomie, les entreprises publiques autonomes voient leurs actes réputés commerciaux en vertu de l'article 8 de la loi précitée du 21 mars 1991.

En matière de tarifs, elles sont soumises à la législation sur le contrôle des prix et déterminent librement les tarifs et les structures tarifaires pour les prestations qu'elles fournissent, autres que les prestations de service public. En ce qui concerne les prestations de service public, elles déterminent les tarifs et structures dans les limites des principes concernant les tarifs contenus dans le contrat de gestion. Toutefois, les tarifs maximums, ou les formules pour leur calcul, qui ne sont pas réglés dans le contrat de gestion, sont soumis à l'approbation du ministre dont relève l'entreprise publique [(2)].

---

(2) Article 9 de la loi du 21 mars 1991 précitée.

En ce qui concerne La Poste, il faut en outre avoir égard aux articles 140 et 141 de la loi précitée du 21 mars 1991, qui disposent comme suit :

"Art. 140. L'objet social de LA POSTE comprend :

1° l'exploitation de services postaux et des services financiers postaux, en vue d'assurer de façon permanente l'universalité et la confidentialité de la communication écrite, ainsi que du transport et de l'échange de l'argent et des moyens de paiement;

2° toutes les activités, de quelque nature que ce soit, destinées à promouvoir directement ou indirectement ses services ou à permettre une utilisation optimale de son infrastructure.

Art. 141. § 1er. La Poste est chargée des missions de service public suivantes sur l'ensemble du territoire du Royaume :

A. La totalité du service postal universel.

Les dispositions de l'article 148*sexies*, § 1er, point 2°, sont applicables à La Poste pour toutes les prestations relevant du service universel, réservé ou non.

B. Les services financiers postaux et la vente des timbres-poste et autres valeurs postales, qui sont réglés par le contrat de gestion entre l'État et La Poste.

C. La Poste peut être chargée par ou en vertu d'une disposition légale ou contractuelle d'autres missions de service public.

§ 2. À titre transitoire, aussi longtemps que La Poste est l'unique prestataire de la totalité du service universel et jusqu'à l'expiration du contrat de gestion en cours, il peut être recouru audit contrat pour fixer les règles et conditions spéciales selon lesquelles celle-ci exerce les missions de service public qui lui sont confiées par la loi.

Les dispositions du contrat de gestion doivent être compatibles avec les obligations contenues dans 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 de service."

1.2. De l'ensemble des dispositions rappelées ci-avant, il résulte ce qui suit.

En tant qu'entreprise publique autonome, La Poste est notamment libre de développer, dans les limites de la loi précitée du 21 mars 1991, toutes les activités qui sont compatibles avec son objet social, à savoir l'exploitation de services postaux et des services financiers postaux en vue d'assurer de façon permanente l'universalité et la confidentialité de la communication écrite, ainsi que du transport et de l'échange de l'argent et des moyens de paiement, et toutes les activités, de quelque nature que ce soit, destinées à promouvoir directement ou indirectement ses services ou à permettre une utilisation optimale de son infrastructure.

Les limites mises à son autonomie sont uniquement celles qui sont prévues par ou en vertu de la loi.

En outre, en tant qu'entreprise publique, La Poste peut se voir confier des missions de service public.

À cet égard, et plus particulièrement dans la matière concernée par les projets à l'examen, à savoir les services financiers postaux, la loi prévoit que La Poste est chargée au titre de missions de service public, des services financiers postaux et de la vente des timbres-poste et autres valeurs postales, "qui sont réglés par le contrat de gestion entre l'État et La Poste".

Enfin, La Poste peut être chargée par ou en vertu d'une disposition légale ou contractuelle d'autres missions de service public.

1.3. De ce qui précède, il suit qu'en matière de services postaux financiers, le principe est que La Poste jouit d'une grande autonomie.

Chacune des dispositions légales qui permettent de limiter cette autonomie doit donc s'interpréter strictement, et les seules habilitations conférées au Roi par les dispositions légales concernées résident dans l'article 3 de la loi du 26 décembre 1956 sur LA POSTE, qui dispose comme suit :

"LA POSTE est chargée en outre :

a) d'émettre des mandats payables dans les bureaux de poste;

b) [...];

c) [...];

d) de recevoir des dépôts, des versements en comptes courants et d'opérer les paiements assignés sur ces comptes par chèques et virements;

e) d'effectuer le service des abonnements aux journaux et autres publications périodiques;

f) de recevoir des dépôts d'espèces et d'effectuer des paiements pour compte de LA POSTE ou d'autres institutions financières.

[...]

Sur la proposition du Ministre dont relève LA POSTE et du Ministre des Finances, le Roi peut, dans les limites et aux conditions qu'Il détermine :

1° autoriser [LA POSTE] à accorder des facilités de caisse aux titulaires de comptes de chèques postaux;

2° prévoir que le solde créditeur et le solde débiteur d'un compte de chèques postaux peuvent être productifs d'intérêts;

3° autoriser moyennant réciprocité le paiement de chèques tirés sur les institutions financières ou de crédit appartenant aux catégories qu'Il détermine."

Pour le surplus, en ce qui concerne les services financiers postaux érigés en missions de service public, c'est au contrat de gestion conclu entre La Poste et l'État belge qui, conformément à l'article 3, § 5, de la loi précitée du 21 mars 1991, n'est ni un acte ni un règlement au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qu'il appartient de les régler, et non au Roi, par le biais de l'exercice de son pouvoir réglementaire.

Enfin, si l'intention est de confier à La Poste d'autres missions de service public, cet objectif ne peut être poursuivi que par ou en vertu d'une disposition légale ou par contrat.

1.4. En l'espèce, nombreuses sont les dispositions de l'arrêté en projet dont l'objet dépasse les habilitations, limitées par leur nombre et leur objet, conférées au Roi par les dispositions légales que l'arrêté en projet se donne pour fondement légal [(3)]. Concernant ces dispositions, il est renvoyé aux observations particulières ci-après, faites à la lumière des principes rappelés ci-avant.

1.5. Il appartient à l'auteur du projet de vérifier si les dispositions de l'arrêté royal du 12 janvier 1970, notamment celles que le projet entend modifier ou remplacer, ne doivent pas en réalité être abrogées en raison de leur incompatibilité avec le cadre législatif nouveau issu de la loi précitée du 21 mars 1991 ainsi que, le cas échéant, avec les dispositions des deux avant-projets de loi cités dans l'observation préalable.

2. De nombreuses dispositions de l'arrêté en projet précisent qu'elles s'appliquent "sans préjudice" d'autres dispositions, la plupart du temps, de nature législative, dont elles font mention.

Selon les explications des délégués du ministre,

> "«Sans préjudice de» signifie «sans remise en cause de», «sans violation de», «tenant compte de», pour rappeler qu'on ne peut pas perdre de vue les articles dont il s'agit et que ceux-ci doivent encore toujours être respectés."

Il s'ensuit que les membres de phrase introduits par les mots "Sans préjudice de" ont seulement pour objet de rappeler l'existence des autres dispositions qu'ils mentionnent. Un tel rappel apparaît inutile. En outre, ce procédé est ambigu, dès lors qu'il pourrait conduire à douter que les dispositions visées s'appliquent dans des hypothèses correspondant au champ d'application de dispositions qui ne contiennent pas un rappel analogue.

---

(3) Il est renvoyé à l'observation particulière n° 1 formulée dans le préambule.

Par ailleurs, il faut constater que certaines des dispositions qui comportent la mention "sans préjudice de", sont incompatibles avec, se heurtent à, ou méconnaissent les dispositions "sans préjudice" desquelles elles entendent s'appliquer [(4)], ce qui rend le texte difficilement compréhensible pour le lecteur.

Il convient donc de revoir l'ensemble du texte en projet afin d'y supprimer la mention "sans préjudice de" ou toute autre mention analogue.

Observations particulières relatives à l'arrêté royal en projet

Préambule

1. L'alinéa 1er du préambule vise l'article 108 de la Constitution.

Des explications données par les délégués du ministre, il résulte que l'arrêté en projet n'entend puiser son fondement légal que dans les dispositions législatives visées au préambule, ainsi que dans le pouvoir général d'exécution de la loi conféré au Roi par l'article 108 de la Constitution. À ce propos, il faut constater que, compte tenu de l'autonomie conférée à La Poste par le législateur, l'article 108 de la Constitution ne peut fonder le Roi à fixer des règles générales et abstraites qui ne trouveraient pas de fondement dans une habilitation expresse du législateur, et qui entendraient limiter l'autonomie de La Poste, soit par des interdictions, soit par des autorisations, ces dernières laissant entendre, *a contrario*, que les activités ou actes pour lesquels La Poste ne serait pas expressément autorisée lui seraient interdits.

---

(4) À ce stade, il convient toutefois de relever que, lorsque la disposition en projet est incompatible avec à la disposition "sans préjudice de laquelle" elle est censée s'appliquer, et que cette dernière est d'intensité de force obligatoire supérieure, la disposition en projet est sujette à une critique plus fondamentale de stricte légalité. Dans ce cas, elle doit être revue afin de se conformer à la disposition d'intensité de force obligatoire supérieure qu'elle méconnaît, voire, le cas échéant, purement et simplement omise du projet. À ce propos, l'on peut notamment citer l'article 124 en projet (article 18 de l'arrêté en projet) et l'article 126 en projet (article 19 de l'arrêté en projet).

2. Parmi les dispositions visées au préambule, les dispositions de la loi du 2 mai 1956 sur le chèque postal et de la loi précitée du 21 mars 1991, ne procurent pas de fondement légal au texte en projet. Ces dispositions ne doivent donc pas être visées au préambule.

3. Concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet et son évolution probable dans un futur proche, il est renvoyé à l'observation préalable.

Dispositif

Article 1er

La disposition à l'examen se borne à rappeler l'applicabilité à La Poste de l'article 9 de la loi précitée du 21 mars 1991.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent souligné, il n'appartient pas au pouvoir exécutif de rappeler une règle qui résulte déjà d'une disposition de nature législative.

En effet, outre qu'un tel procédé ne présente pas d'utilité, il est de nature à laisser croire que la règle concernée pourrait être modifiée par le pouvoir exécutif alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

La disposition en projet doit être omise.

Article 2

L'article 2 du projet entend remplacer l'article 91*bis* de l'arrêté royal du 12 janvier 1970 dont la modification est envisagée, par une disposition nouvelle, rédigée comme suit :

> "Art. 91*bis*. § 1er. LA POSTE détermine les conditions générales des services financiers postaux définis à l'article 131, 19° de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques qui ne relèvent pas du contrat de gestion.
>
> § 2. Les conditions générales des services financiers postaux, qui sont rendus à titre de missions de service public, réglés dans le contrat de gestion conformément à l'article 141, § 1er, B de ladite loi, et les autres prestations financières qui sont rendues à titre de missions de service public, effectuées par La Poste pour l'État, notamment celles réalisées pour les comptables de l'État fédéral et pour le Service Public Fédéral Finances, sont réglés dans des conventions entre LA POSTE et l'État, représenté par le Ministre des Finances et le Ministre ou Secrétaire d'État dont relève LA POSTE."

Cette disposition appelle les observations suivantes.

1. Compte tenu du cadre légal rappelé ci-avant à l'observation générale n° 1, la règle prévue au paragraphe 1er n'est en réalité qu'une confirmation de l'autonomie dont jouit La Poste, telle que définie par la loi précitée du 21 mars 1991.

Pour les motifs rappelés à l'observation sur l'article 1er du projet, une telle disposition ne présente pas d'utilité et doit être omise.

2. Quant au paragraphe 2, il prévoit tout d'abord que les services financiers postaux érigés en missions de service public et réglés par le contrat de gestion voient leurs conditions générales fixées par des conventions entre La Poste et l'État.

Interrogés sur la nature des dites conventions, les délégués du ministre ont répondu que sont visées des conventions "d'approfondissement du contrat de gestion". Comme les mêmes l'ont confirmé, ces conventions ne trouvent leur fondement dans aucune disposition de nature législative et sont seulement prévues et mentionnées dans le contrat de gestion, dont toutes les clauses sont réputées contractuelles par l'article 3, § 5, de la loi précitée du 21 mars 1991.

Force est de constater qu'aux termes de la loi précitée du 21 mars 1991 et sous réserve des habilitations restreintes conférées au Roi essentiellement par l'article 3, alinéa 2, de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, il n'appartient pas au Roi de fixer les conditions générales ou particulières des services financiers postaux confiés à La Poste au titre de mission de service public, fût-ce en renvoyant à des conventions conclues ou à conclure entre La Poste et l'État.

Ces conditions doivent soit être intégrées dans le contrat de gestion, soit faire l'objet d'un avenant à celui-ci.

Enfin, quant aux "autres prestations financières" qui sont fournies à titre de missions de service public par La Poste, mais ne sont pas réglées par le contrat de gestion, elles ne peuvent lui être confiées que par ou en vertu de la loi, ou par contrat, conformément à l'article 141, § 1er, C, de la loi précitée du 21 mars 1991. Il n'appartient donc pas au Roi de fixer les conditions générales ou particulières de ces "autres prestations financières", pas plus qu'il ne lui appartient de renvoyer à des conventions conclues ou à conclure entre La Poste et l'État.

De ce qui précède, il suit que c'est l'ensemble de l'article 91*bis* en projet qui est sujet à critique.

La disposition en projet est d'autant moins admissible que, selon les explications communiquées par les délégués du ministre, l'intention n'est pas seulement de renvoyer aux conventions précitées, mais, plus encore, de conférer à celles-ci une valeur "quasi-réglementaire", ce qui ne se peut.

L'article 91*bis* en projet sera dès lors omis.

Article 4

Il n'appartient pas au Roi de prévoir que les mandats de poste en régime intérieur sont des services nationaux de transfert de fonds offerts conformément à l'article 139*bis* , alinéa 1er, 1°, de la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises publiques d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placement.

Une telle disposition revient en effet à définir la notion de transfert de fonds, que le législateur a lui-même définie à l'article 139*bis* alinéa 2, précité. Or, il n'est pas au pouvoir du Roi de définir une notion légale.

La disposition en projet sera omise.

Article 5

Il est renvoyé à l'observation générale n° 1 ainsi qu'à l'observation faite ci-avant sur l'article 2 de l'arrêté royal en projet.

La disposition en projet sera omise.

Article 7

1. Il n'appartient pas au Roi de mettre à charge de La Poste l'obligation qu'entend lui imposer l'article 103, § 1er, en projet. De même, il ne lui appartient pas d'"autoriser" La Poste à effectuer les opérations et à mener les activités visées aux paragraphes 2, 3 et 4, de l'article 103 en projet.

Ces obligations et autorisations découlent déjà de l'article 3 de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, de l'article 141 de la loi précitée du 21 mars 1991 et de l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 15 juillet 1997 portant des mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques, pris en application des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 6°, et § 2, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les

conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, confirmé par la loi du 12 décembre 1997.

2. Concernant la référence faite par la disposition en projet aux "conditions générales et/ou particulières", il est renvoyé à l'observation générale n° 1 ainsi qu'à l'observation faite ci-avant sur l'article 2 du projet.

3. La disposition en projet sera omise.

Article 8

L'article 3, alinéa 2, 1°, de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, expressément visé par la disposition à l'examen, dispose comme suit :

> "Sur la proposition du Ministre dont relève la poste et du Ministre des Finances, le Roi peut, dans les limites et aux conditions qu'Il détermine :
>
> 1° autoriser La Poste à accorder des facilités de caisse aux titulaires de comptes chèques postaux;"

L'article à l'examen méconnaît cette disposition dans la mesure où il autorise La Poste à décider à quels titulaires ou catégories de titulaires de comptes courants postaux elle accorde des facilités de caisse en ce compris des éventuels dépassements de solde en fin de journée, renvoie aux conditions générales de La Poste pour décider si certains titulaires ou catégories de titulaires ne peuvent se voir accorder des facilités de caisse ou un dépassement de solde en fin de journée, et enfin, habilite La Poste à fixer les limites et conditions des facilités de caisse ou de dépassements de solde en fin de journée.

C'est en effet au Roi qu'il appartient de fixer ces règles.

Le texte en projet doit être revu en conséquence.

Article 9

L'article 3, alinéa 2, 2°, de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, expressément visé par la disposition à l'examen, dispose comme suit :

> "Sur la proposition du Ministre dont relève la poste et du Ministre des Finances, le Roi peut, dans les limites et aux conditions qu'Il détermine :
>
> [...];
>
> 2° prévoir que le solde créditeur et le solde débiteur d'un compte de chèques postaux peuvent être productifs d'intérêts;"

L'article à l'examen méconnaît cette disposition dans la mesure où il autorise La Poste à décider quels sont les comptes courants postaux ou les catégories de comptes postaux susceptibles de produire des intérêts créditeurs ou débiteurs, renvoie aux conditions générales de La Poste pour décider si certains comptes ou catégories de comptes ne sont pas susceptibles de produire de tels intérêts, et enfin, habilite La Poste à fixer les limites et conditions de l'octroi d'intérêts créditeurs et de la perception des intérêts débiteurs, et à déterminer le taux, la périodicité et les modalités de mise en compte de ces intérêts.

C'est en effet au Roi qu'il appartient d'arrêter ces règles.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Articles 11, 12 et 13

Il est renvoyé à l'observation générale n° 1 ainsi qu'à l'observation faite ci-avant sur l'article 2 du projet d'arrêté royal à l'examen.

Les dispositions en projet seront omises.

Article 14

La section de législation n'aperçoit pas la portée exacte de l'article 111 en projet, plus spécialement des mots "sans préjudice de l'article 91 du présent arrêté", employés au début de la disposition à l'examen.

En toute hypothèse, il n'appartient pas au Roi de régler, fût-ce en habilitant La Poste à ce faire, la détermination des tarifs et structures tarifaires des services financiers postaux.

En effet, comme déjà mentionné, selon l'article 9 de la loi précitée du 21 mars 1991 :

> "Les entreprises publiques autonomes sont soumises à la législation sur le contrôle des prix.
>
> Elles déterminent librement les tarifs et les structures tarifaires pour les prestations qu'elles fournissent, autres que les prestations de service public.
>
> Elles déterminent les tarifs et les structures tarifaires pour les prestations de service public dans les limites des principes concernant les tarifs contenus dans le contrat de gestion. Toutefois, les tarifs maximums, ou les formules pour leur calcul, qui ne sont pas réglés dans le contrat de gestion, sont soumis à l'approbation du ministre dont relève l'entreprise publique."

Par conséquent, le Roi n'est pas compétent pour déterminer les conditions tarifaires des services postaux, ni pour rappeler la liberté, fût-elle relative, dont dispose La Poste pour fixer certains tarifs ou structures tarifaires.

La disposition en projet sera omise [(5)].

---

(5) Dans un sens similaire, voir l'avis 40.267/4 donné le 8 mai 2006 par la section de législation du Conseil d'État sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'article 70 de l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal".

Article 15

1. L'article 112, alinéa 1er, en projet, est rédigé comme suit :

"L'exécution des ordres de versement postal donnés par des tiers, visés par l'article 3, alinéa 1er, f), de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes, est autorisée dans les bureaux de poste. LA POSTE peut également désigner d'autres points de service postal et/ou d'autres lieux où de tels ordres de versement postal sont acceptés. Un ordre de versement postal peut être effectué à l'intervention d'un agent distributeur en tournée pour autant que le montant n'excède pas 300 euro par opération et pour autant que l'ordre soit accompagné d'une communication structurée."

L'article 3 de la loi du 26 décembre 1956 visée à la disposition en projet n'habilite pas le Roi à régler l'exécution des "ordres de versement postal" donnés par des tiers, tels que visés en son alinéa 1er, f); il ne L'habilite pas non plus à confier le règlement de cette question à une autre autorité ou personne telle que La Poste.

L'article 112, alinéa 1er, en projet ne peut dès lors être admis.

2. Concernant l'article 112, alinéa 2, en projet, il est renvoyé à l'observation générale n° 1 ci-avant, spécialement en ce qu'elle rappelle l'autonomie conférée à La Poste par la loi précitée du 21 mars 1991, notamment son article 3.

3. La disposition en projet sera omise.

Article 16

L'article 3, alinéa 2, 3°, de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, expressément visé par la disposition à l'examen, dispose comme suit :

"Sur la proposition du Ministre dont relève la poste et du Ministre des Finances, le Roi peut, dans les limites et aux conditions qu'Il détermine :

[...];

3° autoriser moyennant la réciprocité le paiement de chèques tirés sur les institutions financières ou de crédit appartenant aux catégories qu'Il détermine."

L'article à l'examen méconnaît cette disposition aux motifs suivants :

- d'une part, il est en défaut de définir les catégories d'institutions financières ou de crédit pour lesquelles l'autorisation concernée est accordée à La Poste;

- d'autre part, il ne fixe pas les limites et conditions de cette autorisation, mais prévoit que celles-ci seront fixées dans les conditions générales; or, c'est au Roi qu'il appartient de fixer celles-ci.

Le texte en projet sera revu et complété afin de se conformer à l'article 3, alinéa 2, 3°, de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 33 de l'arrêté en projet.

Article 17

Il est renvoyé à l'observation générale n° 1 ainsi qu'à l'observation faite ci-avant sur l'article 2 de l'arrêté royal en projet.

La disposition en projet sera omise.

Article 18

1. En ses paragraphes 1er et 2, la disposition à l'examen entend autoriser La Poste à décider quels sont les comptes courants postaux ou les catégories de comptes courants postaux dont le titulaire ou le mandataire sont autorisés à tirer des chèques postaux, et à décider que certains comptes courants postaux ou catégories de comptes courants postaux ne permettent pas à leur titulaire ou mandataire de tirer des chèques postaux.

La section de législation n'aperçoit pas quelle pourrait être la disposition de nature législative, spécialement au sein de la loi du 2 mai 1956 sur le chèque postal et de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, habilitant le Roi à autoriser La Poste à limiter la possibilité de tirer des chèques postaux sur des comptes courants postaux ou catégories de comptes courants postaux.

Plus spécialement, contrairement aux explications données par les délégués du ministre, les dispositions à l'examen ne peuvent trouver un fondement légal dans l'article 3, alinéa 1er, d), de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, ni dans les articles 1er, § 2, et 5, de la loi précitée du 2 mai 1956.

En ses paragraphes 1er et 2, le texte en projet est dépourvu de fondement juridique.

2. Concernant le paragraphe 3 de l'article 124 en projet, il est renvoyé à l'observation générale n° 1 et à l'observation faite ci-avant sur l'article 2 de l'arrêté royal en projet.

3. La disposition en projet sera omise.

Article 19

1. En ses paragraphes 1er et 2, la disposition à l'examen entend autoriser La Poste à décider quels sont les comptes courants postaux ou les catégories de comptes courants postaux pour lesquels elle délivre une carte de garantie, et à décider que certains comptes courants postaux ou catégories de comptes courants postaux ne permettent pas la délivrance d'une carte de garantie.

La disposition à l'examen mentionne que ces autorisations sont accordées à La Poste "sans préjudice des dispositions de la loi précitée du 2 mai 1956, notamment l'article 5".

La section de législation n'aperçoit pas comment ces autorisations pourraient être accordées à La Poste "sans préjudice" de l'article 5 précité.

En effet, en son alinéa 4, cette disposition prévoit que :

"Sur proposition du Ministre dont relève LA POSTE et du Ministre des Finances, le Roi, peut, suivant les modalités qu'Il détermine :

[...];

2° garantir le paiement de chèques postaux au bénéficiaire ou au porteur quel que soit le montant de la provision existante au moment de la présentation. L'autorisation de tirer des chèques garantis est donnée sans préjudice de l'application éventuelle de l'article 509*bis* du Code pénal."

C'est par conséquent au Roi qu'il appartient de décider, selon les modalités qu'Il détermine, de garantir ou non le paiement de chèques postaux. Il ne peut conférer ce pouvoir à La Poste.

Il s'ensuit qu'en réalité, les paragraphes 1er et 2 de la disposition en projet, méconnaissent l'article 5 de la loi précitée du 2 mai 1956.

Le texte à l'examen sera revu en conséquence.

2. Concernant le paragraphe 3 de l'article 126 en projet, il est renvoyé à l'observation générale n° 1 et à l'observation faite ci-avant sur l'article 2 de l'arrêté royal en projet.

Le paragraphe 3 sera omis.

Article 21

1. Dans la mesure où l'article 127*bis* en projet a un champ d'application qui inclut les hypothèses visées à l'article 13 de la loi précitée du 21 mars 1991, il fait double emploi avec ce dernier et empiète sur la compétence du législateur.

2. Le même article 127*bis* en projet, en tant qu'en son alinéa 1er, il fait dépendre d'une autorisation du Roi la participation à des organisations ou associations porte, en l'absence d'habilitation légale (6), atteinte à l'autonomie de La Poste.

3. L'alinéa 2 de la disposition en projet s'expose à la même critique dans la mesure où il oblige La Poste à faire partie d'un certain nombre d'organisations ou d'associations.

De plus, il méconnaît la liberté d'association garantie par l'article 27 de la Constitution.

4. En conclusion, l'article 127*bis* en projet doit être omis.

Article 22

1. L'article 128 en projet entend, "Sans préjudice des dispositions de la loi du 2 mai 1956 sur le chèque postal et de l'article 3 de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes", autoriser La Poste à décider quels sont les comptes courants postaux ou les catégories de comptes courants postaux pour lesquels le service des assignations postales ou le service des chèques circulaires postaux sont susceptibles d'être offerts.

La section de législation n'aperçoit pas quelle pourrait être la disposition de nature législative, spécialement au sein de la loi précitée du 2 mai 1956 et de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, habilitant le Roi à autoriser La Poste à limiter l'offre des services précités à certains comptes postaux ou catégories de comptes postaux.

(6) Précédemment, l'article 127*bis* que la disposition en projet vise à remplacer trouvait un fondement légal dans l'article 2, alinéa 4, de la loi précitée du 6 juillet 1971, disposition actuellement abrogée.

Plus spécialement, contrairement aux explications données par les délégués du ministre, les dispositions à l'examen ne peuvent trouver un fondement légal dans l'article 3, alinéa 1er, d), de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, ni dans les articles 1er, 9 et 10, de la loi précitée du 2 mai 1956.

2. Concernant le renvoi opéré par la disposition à l'examen aux conditions générales et particulières de La Poste, il est renvoyé à l'observation générale n° 1 et à l'observation faite ci-avant sur l'article 2 de l'arrêté royal en projet.

3. La disposition en projet doit être omise.

4. Les mêmes observations valent, *mutatis mutandis*, pour l'article 23 de l'arrêté royal en projet (article 129 en projet).

Article 24

1. La section de législation n'aperçoit pas précisément quelle pourrait être la disposition de nature législative, spécialement au sein de la loi précitée du 2 mai 1956 et la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, habilitant le Roi à régler le paiement des assignations postales comme prévu par les alinéas 1er et 2 de l'article 130 en projet.

Plus spécialement, contrairement aux explications données par les délégués du ministre, les dispositions à l'examen ne peuvent trouver un fondement légal dans les articles 9 et 10, de la loi précitée du 2 mai 1956.

En ses alinéas 1er et 2, le texte en projet est dépourvu de fondement juridique.

2. L'alinéa 3 de la disposition en projet comporte une règle qui va de soi et ne présente donc pas d'utilité.

3. La disposition en projet sera omise.

Article 25

L'article 163, § 1er, en projet prévoit que :

> "Sans préjudice de l'article 16 de l'arrêté du Régent du 18 septembre 1947 relatif à l'exécution du Code des droits de timbre, LA POSTE est chargée de la vente de timbres fiscaux pour le compte de l'État fédéral - Service public fédéral Finances."

Il ajoute en substance que les conditions et modalités de l'intervention de La Poste et des personnes qu'elle désigne à cet effet pour la vente de timbres fiscaux "sont convenues au préalable entre l'État fédéral et La Poste", ceci valant également pour les conditions et modalités selon lesquelles La Poste intervient dans l'échange ou le remboursement des timbres fiscaux.

Cette disposition trouve en réalité son fondement légal non pas dans les dispositions que l'arrêté en projet se donne pour fondement légal, mais dans l'article 3 du Code des droits de timbre, selon lequel :

> "Le type des timbres, la débite des papiers timbrés et des timbres adhésifs, le mode d'apposition et d'annulation de ces derniers, et le visa pour timbre, sont réglés par arrêté royal. Un arrêté royal peut, dans le cas où le paiement n'est pas constaté par l'emploi de papiers timbrés ou de timbres adhésifs prescrire le paiement des droits, des amendes et des intérêts par versement ou virement au compte de chèques postaux du bureau chargé du recouvrement."

Eu égard au fondement légal ainsi précisé, le texte en projet appelle les observations suivantes :

1. L'article 3 précité a fait l'objet d'un arrêté d'exécution, étant l'arrêté du Régent du 18 septembre 1947 relatif à l'exécution du Code des droits de timbres, dont l'article 16 dispose comme suit :

> "La débite des papiers timbrés et des timbres adhésifs est confiée aux bureaux de recettes de l'administration de l'enregistrement et des domaines.
>
> Le Ministre des Finances peut autoriser la débite par d'autres administrations publiques ou par des particuliers aux conditions qu'il détermine."

Il s'ensuit que la disposition examinée déroge à l'article 16 précité en ce que, par celle-ci, le Roi - et non le Ministre des Finances - confie directement à La Poste la vente de timbres fiscaux.

Par ailleurs, au regard de l'article 3 du Code des droits de timbre, c'est au pouvoir exécutif, et non à une convention à conclure entre La Poste et l'autorité fédérale, qu'il appartient de définir les conditions et modalités de l'intervention de La Poste en la matière ici concernée.

2. Toutefois, il y a lieu d'avoir égard au fait que la Chambre des représentants a adopté tout récemment un projet de loi "transformant le Code des taxes assimilées au timbre en Code des droits et taxes divers, abrogeant le Code des droits de timbre et portant diverses autres modifications législatives" [(7)].

Le délai d'évocation imparti au Sénat a, selon les documents de la Chambre des représentants [(8)], expiré le 6 décembre 2006.

---

(7) Doc. parl., Chambre, doc 51 2743/004 (2006/2007).

(8) http://www.lachambre.be, fiche relative au document parlementaire 51K2743.

En son article 72, ce projet abroge le Code des droits de timbre. Conformément à son article 73, chacune de ses dispositions entrera en vigueur à une date à fixer par le Roi.

3. La disposition en projet doit être réexaminée à la lumière des deux observations qui précèdent.

Articles 26 et 27

Les dispositions à l'examen sont dépourvues de fondement légal et doivent être omises pour les raisons ci-après.

Aucune disposition légale, spécialement aucune de celles que l'arrêté en projet se donne pour fondement légal, n'autorise le Roi à confier à La Poste une mission telle que celle visée par les dispositions à l'examen, à savoir l'impression et la délivrance des permis de pêche [(9)].

Par ailleurs, à peine de méconnaître la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, l'autorité fédérale 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, fût-ce en renvoyant, comme le fait l'article 165 en projet, à des conventions à conclure entre La Poste et cet autre niveau de pouvoir.

---

(9) Comme mentionné à l'observation sur l'article 25 de l'arrêté royal en projet, plus spécialement en ce qui concerne les missions de service public confiées à La Poste, l'article 141, § 1er, B et C, de la loi précitée du 21 mars 1991 fait obstacle à ce que le Roi confie par voie réglementaire, des missions à La Poste, autres que celles qui lui sont attribuées légalement ou contractuellement.

En matière de pêche, le Conseil d'État a rappelé récemment qu'en vertu de l'article 6, § 1er, 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 à l'autorité fédérale de confier à La Poste la mission de délivrer les permis de pêche en matière de pêche fluviale (10).

Par ailleurs, en vertu de l'article 6, § 1er, 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 1er janvier 2002, de la compétence des régions, à l'exception des compétences attribuées par cette même disposition à l'autorité fédérale.

Ces compétences demeurées 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.

La section de législation n'aperçoit pas sur quelle base l'autorité fédérale pourrait encore, au titre de ces compétences demeurées fédérales en matière de pêche maritime, organiser un régime de délivrance de permis de pêche.

---

(10) Voir l'avis 40.929/4 précité.

Article 28

Interrogé sur la question de savoir si l'article 167 en projet ne fait pas double emploi avec l'article 120 en projet (article 16 du projet à l'examen), les délégués du ministre ont répondu ce qui suit :

> "L'article 167 fait effectivement double emploi avec l'article 120, en ce sens qu'il donne à La Poste la compétence de décider si elle paie les chèques tirés sur d'autres institutions financières. Alors que l'article 120 en projet vise le crédit sur un compte courant postal du montant des chèques barrés, l'article 167 concerne plutôt le paiement des chèques en espèces au guichet. Pour éviter une confusion, ces deux dispositions seront l'objet d'une clarification dans l'arrêté."

Eu égard à ces explications, la disposition en projet appelle *mutatis mutandis* les mêmes observations que celles faites ci-avant sur l'article 120 en projet.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article 29

L'article 29 du projet entend remplacer l'article 180, alinéa 1er, de l'arrêté royal par la disposition suivante :

> "Les relations entre LA POSTE et les administrations postales concernant ces services repris sous le présent titre, sont réglées par la Convention et les Arrangements de l'Union postale universelle, en ce compris les règles relatives au dépôt d'envois de correspondance à l'étranger, ainsi que par des arrangements spéciaux conclus avec certains pays ou opérateurs dans le cadre de la Convention postale universelle”."

Interrogés sur cette disposition, les délégués du ministre ont répondu ce qui suit :

> "L'utilité de l'article 29 du projet réside dans la confirmation de l'application des dispositions de l'union postale universelle au cas où il pourrait subsister un doute sur le caractère directement applicable du droit international."

À ce propos, de deux choses l'une :

- soit les dispositions de droit international concernées sont applicables en tant que telles à La Poste : dans ce cas, dans le même ordre d'idées que l'observation faite à propos de l'article 1er du projet, il n'est pas au pouvoir du Roi de rappeler l'applicabilité de ces normes d'intensité de force obligatoire supérieure;

- soit les dispositions de droit international concernées ne sont pas applicables en tant que telles à La Poste : dans ce cas, il n'appartient pas au Roi de les lui rendre applicables (11).

Quelle que soit l'hypothèse retenue, la disposition à l'examen doit être omise.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 194, § 2, en projet (article 31 du projet à l'examen), pour lequel les délégués du ministre ont communiqué la même explication.

Article 30

1. Contrairement à ce que laisse entendre l'article 193, § 1er, en projet, l'article 139*bis*, alinéa 1er, 1°, de la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placement, auquel il est fait référence, confère une autorisation à La Poste, mais ne lui impose aucune obligation.

---

(11) Il convient de rappeler que la section de législation du Conseil d'État a été saisie récemment d'un avant-projet de loi "portant assentiment aux actes internationaux suivants : 1° le Septième Protocole additionnel à la constitution de l'Union postale universelle; 2° le Règlement général de l'Union postale universelle; 3° la Convention postale universelle et le Protocole final, et 4° l'Arrangement concernant les services de paiement de la poste". La section de législation a donné son avis 40.892/2/V sur cet avant-projet le 7 août 2006. En l'état des textes publiés au Moniteur belge, aucune loi portant assentiment aux conventions précitées n'est entrée en vigueur à ce jour.

Par ailleurs, aucune autre disposition législative n'habilite le Roi à transformer l'autorisation ainsi donnée à La Poste par le législateur, en obligation.

Interrogé à propos de cette disposition, les délégués du ministre ont exposé ce qui suit :

> "L'article 30 [du] projet confirme, dans un nouvel article 193, que La Poste est tenue par certaines obligations internationales d'offrir des services de transfert de fonds, pour lesquels l'article 139*bis* de la loi du 6 avril 1995 lui confère l'habilitation légale nécessaire."

Compte tenu de l'explication fournie, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas au pouvoir exécutif de rappeler une règle existante, qui résulte déjà d'une norme d'intensité de force obligatoire supérieure.

En effet, outre qu'un tel procédé ne présente pas d'utilité, il est de nature à laisser croire que la règle concernée pourrait être modifiée par le pouvoir exécutif, ce qui n'est pas le cas.

2. La section de législation n'aperçoit pas la portée exacte du paragraphe 2 de l'article 193 en projet, en ce qu'il prévoit que La Poste est "notamment susceptible d'être tenue d'offrir elle-même et/ou de participer elle-même" aux services mentionnés à cette disposition.

En effet, de deux choses l'une :

- soit La Poste est déjà tenue d'offrir de tels services par ou en vertu de dispositions de droit international ou européen ou de dispositions législatives de droit interne, qui lui sont actuellement applicables : dans ce cas, le texte en projet entend rappeler des règles existantes;

- soit La Poste n'est pas, à ce jour, tenue d'offrir lesdits services : dans ce cas, le texte en projet est dépourvu de toute valeur réglementaire.

Quelle que soit l'hypothèse à retenir, l'article 193, § 2, en projet, ne peut être admis et doit être omis.

Article 31

La section de législation n'aperçoit pas quelle pourrait être la disposition de nature législative, spécialement au sein des dispositions que le texte en projet a pour fondement légal, habilitant le Roi à régler les limites et conditions dans lesquelles les mandats de poste internationaux et autres transferts de fonds sont susceptibles d'être émis ou payés.

Plus spécialement, contrairement aux explications données par les délégués du ministre, les dispositions à l'examen ne peuvent trouver un fondement légal dans l'article 3, alinéa 1er, d) et f), de la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes.

L'article 194, § 1er, en projet est dépourvu de fondement juridique.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 196, en projet (article 32 du projet).

Article 46

Sauf quelques exceptions (12), les abrogations des différentes dispositions visées par l'article 46 à l'examen résultent ou sont intimement liées aux dispositions nouvelles que les articles précédents du projet entendent insérer dans l'arrêté royal dont la modification est envisagée.

L'article 46 du projet sera donc, le cas échéant, revu à la lumière de l'ensemble des observations faites sur les articles précédents, en tenant compte des modifications que l'auteur du projet apportera à ces articles afin de rencontrer lesdites observations.

(12) Spécialement l'article 46, 26°, 32° et 33°.

L'article 46 ne sera pas examiné plus avant.

Observation relative à l'arrêté ministériel en projet

Il ressort des dossiers transmis au Conseil d'État, notamment les "considérants" qui figurent au préambule du projet d'arrêté ministériel, que le contenu de celui-ci, qui se donne pour objet d'abroger les articles 90 à 231 de l'arrêté ministériel du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal, est intimement lié au contenu de l'arrêté royal en projet. Il doit dès lors être adapté à la suite des modifications qui seront apportées à l'arrêté royal en projet et, pour ce motif, ne sera pas examiné plus avant.

---

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN

RF

KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 41.498/4
41.499/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 17 oktober 2006 door de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot dertig 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 postdienst" (41.498/4);

- een ontwerp van ministerieel besluit "houdende wijziging van het ministerieel besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst" (41.499/4),

heeft op 13 december 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Bij brief van de Minister van 23 oktober 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, geven de ontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande opmerking

De Raad van State heeft onlangs gevolg gegeven aan twee adviesaanvragen, waarvan de ene betrekking had op een 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" en de andere op een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven [(1)].

In die beide voorontwerpen wordt als doel ervan opgegeven het wijzigen van verscheidene essentiële bepalingen voor het vaststellen van de onderscheiden opdrachten die aan De Post zijn toevertrouwd en, meer in het algemeen, van de activiteiten van De Post.

In plaats van dadelijk een aanvang te maken met het wijzigen van het voorliggende koninklijk besluit en het voorliggende ministerieel besluit, zou het goed zijn te wachten totdat de wetgever over de beide voormelde voorontwerpen van wet uitspraak heeft gedaan. Zodra bekend is wat daarmee gebeurt - ongeacht of die voorontwerpen

(1) Advies 40.928/4, uitgebracht op 19 september 2006 over een 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" en advies 40.929/4, uitgebracht op 19 september 2006 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven".

ongewijzigd, met wijzigingen of na amendementen aangenomen worden dan wel uiteindelijk niet aangenomen worden - zal het mogelijk zijn deze besluiten op een meer dienstige manier te wijzigen of ze, in voorkomend geval op te heffen en te vervangen door andere verordeningsbepalingen die dan rekening moeten houden met het nieuwe wettelijk kader.

Algemene opmerkingen betreffende het ontworpen koninklijk besluit

1. Zoals in de aanhef van het ontworpen besluit wordt opgemerkt, is "sinds de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven het principe van de autonomie van DE POST in de wet ingeschreven".

1.1. In dat verband behoort er inzonderheid op te worden gewezen dat de artikelen 7 tot 14 van de voormelde wet van 21 maart 1991 hoofdstuk III vormen van titel I van die wet, dat als opschrift "Autonomie" draagt.

Het voormelde artikel 7 luidt namelijk als volgt :

> "De autonome overheidsbedrijven kunnen vrij, binnen de grenzen van deze wet, alle bedrijvigheden ontwikkelen die verenigbaar zijn met hun doel. Zij kunnen bij beslissing van hun raad van bestuur bijhuizen of agentschappen oprichten in België en in het buitenland."

In het kader van de zelfstandigheid van autonome overheidsbedrijven worden hun handelingen geacht daden van koophandel te zijn krachtens artikel 8 van de voornoemde wet van 21 maart 1991.

Inzake tarieven zijn autonome overheidsbedrijven onderworpen aan de wetgeving betreffende prijzencontrole en stellen ze vrij de tarieven en tariefstructuren vast voor door hen "geleverde prestaties" (lees : gedane verrichtingen) andere dan verrichtingen van openbare dienst. Wat verrichtingen van openbare dienst betreft, stellen ze de tarieven en tariefstructuren vast binnen de grenzen van de in het beheerscontract bepaalde grondregelen inzake tarifering. Maximumtarieven, of formules voor de berekening ervan, die niet in het beheerscontract zijn geregeld, worden evenwel ter goedkeuring voorgelegd aan de minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert [(2)].

---

(2) Artikel 9 van de voornoemde wet van 21 maart 1991.

Wat De Post betreft, behoort daarenboven acht te worden geslagen op de artikelen 140 en 141 van de voormelde wet van 21 maart 1991, die als volgt luiden :

"Art. 140. Het doel van DE POST omvat :

1° de exploitatie van postdiensten en van de financiële postdiensten teneinde op bestendige wijze de universaliteit en het vertrouwelijk karakter van de geschreven mededelingen, evenals van het vervoer en van het verkeer van het geld en van de betaalmiddelen te waarborgen;

2° alle activiteiten, van welke aard ook, bestemd om rechtstreeks of onrechtstreeks haar diensten te bevorderen of om het meest efficiënte gebruik van haar infrastructuur mogelijk te maken.

Art. 141. § 1. De Post is belast met volgende opdrachten van openbare dienst over het gehele grondgebied van het Rijk :

A. De totaliteit van de universele postdienst.

De bepalingen van artikel 148*sexies*, § 1, punt 2°, zijn van toepassing op De Post voor alle verrichtingen die onder de, al of niet voorbehouden, universele dienst vallen.

B. De financiële postdiensten en de verkoop van postzegels en andere postwaarden, die worden geregeld door het beheerscontract tussen de Staat en De Post.

C. De Post kan door of krachtens een wettelijke of contractuele bepaling worden belast met andere opdrachten van openbare dienst.

§ 2. Als overgangsmaatregel, en zolang De Post de enige leverancier van de totaliteit van de universele dienst is en tot het aflopen van het huidige beheerscontract kan op dit contract beroep worden gedaan om de regels en bijzondere voorwaarden vast te leggen volgens dewelke deze de opdrachten van openbare dienst uitoefent die haar bij de wet zijn toevertrouwd.

De bepalingen van het beheerscontract moeten verenigbaar zijn met de verplichtingen van 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".

1.2. Uit alle bepalingen waaraan hiervoor herinnerd is, vloeit het volgende voort.

Als autonoom overheidsbedrijf kan De Post vrij, binnen de grenzen van de voornoemde wet van 21 maart 1991, alle bedrijvigheid aan de dag leggen die verenigbaar is met haar doel, namelijk de exploitatie van postdiensten en van financiële postdiensten teneinde doorlopend de universaliteit en het vertrouwelijk karakter van schriftelijke mededelingen, alsook van het vervoer en van het verkeer van geld en van betaalmiddelen te waarborgen, alsmede alle activiteiten uitoefenen, van welke aard ook, bestemd om rechtstreeks of onrechtstreeks haar diensten te bevorderen of om een zo efficiënt mogelijk gebruik van haar infrastructuur mogelijk te maken.

De beperkingen die aan haar autonomie zijn gesteld, zijn uitsluitend die welke bij of krachtens de wet zijn bepaald.

Voorts kan De Post, als overheidsbedrijf, worden belast met opdrachten van openbare dienst.

In dat verband en meer in het bijzonder in de aangelegenheid waarop de voorliggende ontwerpen betrekking hebben, namelijk financiële postdiensten, wordt in de wet bepaald dat De Post bij wijze van opdracht van openbare dienst belast is met de financiële postdiensten en de verkoop van postzegels en andere postwaarden "die worden geregeld door het beheerscontract tussen de Staat en De Post".

Ten slotte kan De Post door of krachtens een wettelijke of contractuele bepaling worden belast met andere opdrachten van openbare dienst.

1.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat, wat financiële postdiensten betreft, als principe geldt dat De Post een grote autonomie geniet.

Elke wetsbepaling die het mogelijk maakt die autonomie in te perken, dient dan ook strikt te worden geïnterpreteerd en de enige bevoegdheid die aan de Koning is opgedragen bij de kwestieuze wetsbepalingen is terug te vinden in artikel 3 van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, welk artikel als volgt luidt :

"Art. 3. DE POST is bovendien gelast :

a) in de postkantoren betaalbare postwissels uit te geven;

b) [...];

c) [...];

d) geldspeciën op rekeningen-courant in bewaring te ontvangen en de betalingen te verrichten welke door checks en overschrijvingen op deze rekeningen aangewezen worden;

e) de dienst der abonnementen op nieuwsbladen en tijdschriften te verzorgen;

f) geldinlagen te ontvangen en uitkeringen te doen voor rekening van DE POST of van andere financiële instellingen.

[...]

Op de voordracht van de Minister onder wie DE POST ressorteert en van de Minister van Financiën, kan de Koning binnen de grenzen en onder de voorwaarden welke Hij bepaalt :

1° (DE POST) machtigen om kasfaciliteiten aan houders van postcheckrekeningen toe te staan;

2° beslissen dat het credit- en het debetsaldo van een postcheckrekening interest kunnen opbrengen;

3° onder wederkerigheid, de uitbetaling toestaan van checks getrokken op financiële- en kredietinstellingen behorend tot de categorieën welke Hij bepaalt."

Voor het overige staat het, wat de financiële postdiensten betreft die als een opdracht van openbare dienst worden beschouwd, niet aan de Koning om door middel van de uitoefening van zijn verordenende bevoegdheid daarvoor een regeling te treffen, aangezien zulks dient te geschieden in het beheerscontract gesloten tussen De Post en de Belgische Staat, welk beheerscontract overeenkomstig artikel 3, § 5, van de voormelde wet van 21 maart 1991 geen akte of reglement is bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Ten slotte, indien het de bedoeling is De Post andere opdrachten van openbare dienst toe te vertrouwen, kan dat enkel met of krachtens een wetsbepaling of met een overeenkomst.

1.4. *In casu* zijn er heel wat bepalingen van het ontworpen besluit waarvan de strekking verder gaat dan de in aantal en strekking beperkte machtigingen die aan de Koning verleend zijn bij de wetsbepalingen waarop het ontworpen besluit aangeeft te steunen [(3)]. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar de hiernavolgende bijzondere opmerkingen, gemaakt in het licht van de hierboven gememoreerde principes.

1.5. Het staat aan de steller van het ontwerp na te gaan of de bepalingen van het koninklijk besluit van 12 januari 1970, inzonderheid die welke het project wil wijzigen of vervangen, eigenlijk niet hoeven te worden opgeheven omdat ze niet verenigbaar zijn met het nieuwe wettelijk kader zoals dat volgt uit de voornoemde wet van 21 maart 1991 en, in voorkomend geval, met de bepalingen van de twee voorontwerpen van wet genoemd in de voorafgaande opmerking.

2. Talrijke bepalingen van het ontworpen besluit schrijven voor dat ze van toepassing zijn "onverminderd" andere bepalingen, meestal van wetgevende aard, waarvan ze melding maken.

De gemachtigden van de minister hebben de volgende uitleg verschaft :

> "«Sans préjudice de» signifie «sans remise en cause de», «sans violation de», «tenant compte de», pour rappeler qu'on ne peut pas perdre de vue les articles dont il s'agit et que ceux-ci doivent encore toujours être respectés."

Daaruit volgt dat de zinsdelen ingeleid met de woorden "onverminderd" er enkel toe strekken te herinneren aan het bestaan van de andere bepalingen die erin worden genoemd. Dat lijkt overbodig. Bovendien is die werkwijze dubbelzinnig, aangezien ze twijfel kan veroorzaken omtrent de toepasselijkheid van de genoemde bepalingen in gevallen waar het gaat om de werkingssfeer van bepalingen die geen soortgelijke herinnering bevatten.

---

(3) Verwezen wordt naar bijzondere opmerking nr. 1 gemaakt onder Aanhef.

Bovendien valt op te merken dat sommige bepalingen die de vermelding "onverminderd" bevatten, niet verenigbaar zijn met, indruisen tegen of voorbijgaan aan de bepalingen "onverminderd" welke ze van toepassing willen zijn [(4)], wat het voor de lezer moeilijk maakt de tekst te begrijpen.

Bijgevolg moet de hele ontworpen regeling worden herzien en daarin de vermelding "onverminderd" of iedere andere soortgelijke vermelding, geschrapt worden.

Bijzondere opmerkingen betreffende het ontworpen koninklijk besluit

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

Uit de uitleg van de gemachtigden van de minister blijkt dat het ontworpen besluit enkel zijn rechtsgrond wil halen uit de in de aanhef genoemde wetsbepalingen, en uit de algemene bevoegdheid om wetten uit te voeren, die de Koning is verleend bij artikel 108 van de Grondwet. Wat dat betreft zij, gezien de autonomie die de wetgever De Post heeft gegeven, opgemerkt dat artikel 108 van de Grondwet de Koning geen armslag kan bieden om algemene en abstracte regels te bepalen waarvoor geen uitdrukkelijke wettelijke machtiging voorhanden is, en die ertoe zouden strekken de autonomie van De Post te beperken, door verbodsbepalingen of door toestemmingen die *a contrario* de indruk wekken dat het De Post verboden is activiteiten te verrichten of handelingen te stellen waartoe ze niet uitdrukkelijk gemachtigd is.

---

(4) In dit stadium moet er evenwel op gewezen worden dat wanneer de ontworpen bepaling onverenigbaar is met de bepaling "onverminderd welke" ze geacht wordt van toepassing te zijn, en wanneer laatstgenoemde bepaling een hogere plaats in de rangorde inneemt, tegen de ontworpen bepaling een fundamenteler bezwaar, dat louter de wettelijkheid betreft, aangevoerd kan worden. In dat geval moet ze zo herzien worden dat ze in overeenstemming is met de hogere regel die ze schendt, of dat ze in voorkomend geval zelfs gewoon weggelaten wordt uit het ontwerp. In dat verband kunnen onder meer het ontworpen artikel 124 (artikel 18 van het ontworpen besluit) en het ontworpen artikel 126 (artikel 19 van het ontworpen besluit) worden genoemd.

2. Van de bepalingen genoemd in de aanhef, leveren de bepalingen van de wet van 2 mei 1956 op de postcheque en de voornoemde wet van 21 maart 1991 geen rechtsgrond op voor de ontworpen regeling. Er is dan ook geen reden om die bepalingen in de aanhef te vermelden.

3. Met betrekking tot de rechtsgrond van het ontworpen besluit en het mogelijke verloop daarvan in de nabije toekomst, wordt verwezen naar de voorafgaande opmerking.

Dispositief

Artikel 1

In de voorliggende bepaling wordt er enkel weer op gewezen dat artikel 9 van de voornoemde wet van 21 maart 1991 van toepassing is op De Post.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds vaak heeft onderstreept, komt het de uitvoerende macht niet toe te herinneren aan een regel die reeds volgt uit een bepaling van wetgevende aard.

Immers, naast het feit dat zo'n werkwijze geen zin heeft, kan daardoor de indruk ontstaan dat de betrokken regel door de uitvoerende macht gewijzigd kan worden, terwijl die bevoegdheid enkel bij de wetgever berust.

De ontworpen bepaling moet vervallen.

Artikel 2

In artikel 2 van het ontwerp wordt artikel 91*bis* van het koninklijk besluit van 12 januari 1970, tot wijziging waarvan het ontwerp strekt, vervangen door een nieuwe bepaling, die luidt als volgt :

> "Art. 91*bis*. § 1. DE POST bepaalt de algemene voorwaarden van de financiële postdiensten die gedefinieerd worden in artikel 131, 19° van de wet van 21 maart 1991 houdende hervorming van sommige economische overheidsbedrijven die niet onder het beheerscontract vallen.
>
> § 2. De algemene voorwaarden van de financiële postdiensten die worden verleend als opdrachten van openbare dienst en die geregeld worden in het beheerscontract, overeenkomstig artikel 141, § 1, B van voornoemde wet, en de andere financiële prestaties die als opdrachten van openbare dienst worden verricht door De Post voor de Staat, onder andere deze die verleend worden voor de rekenplichtigen van de federale Staat en voor de Federale Overheidsdienst Financiën, worden geregeld in overeenkomsten tussen De Post en de Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Financiën en de Minister of Staatssecretaris onder wie De Post ressorteert."

Deze bepaling geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Gezien het eerder, in algemene opmerking nr. 1, gememoreerde wettelijk kader, is de regel in paragraaf 1 eigenlijk slechts een bevestiging van de autonomie die De Post geniet, zoals bepaald in de voornoemde wet van 21 maart 1991.

Om de redenen genoemd in de opmerking gemaakt bij artikel 1 van het ontwerp, heeft zulk een bepaling geen zin en moet ze vervallen.

2. In paragraaf 2 wordt eerst bepaald dat de algemene voorwaarden van de financiële postdiensten die als opdrachten van openbare dienst zijn gekwalificeerd en door het beheerscontract, geregeld worden, vastgesteld worden in overeenkomsten tussen De Post en de Staat.

Op de vraag om welke overeenkomsten het gaat, hebben de gemachtigden van de minister geantwoord dat hiermee overeenkomsten "tot uitdieping van het beheerscontract" worden bedoeld. Zoals dezelfde gemachtigden hebben bevestigd,

steunen die overeenkomsten op geen enkele wetgevende bepaling en worden ze alleen voorgeschreven en genoemd in het beheerscontract, waarvan luidens artikel 3, § 5, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 alle clausules geacht worden contractueel te zijn.

Op te merken valt dat luidens de voornoemde wet van 21 maart 1991 en onder voorbehoud van de beperkte machtigingen die, in hoofdzaak bij artikel 3, tweede lid, van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, aan de Koning worden verleend, de Koning niet gerechtigd is de algemene of bijzondere voorwaarden vast te stellen van de financiële postdiensten die als opdracht van openbare dienst aan De Post zijn toevertrouwd, ook niet via verwijzing naar overeenkomsten die afgesloten zijn of afgesloten moeten worden tussen De Post en de Staat.

Die voorwaarden moeten ofwel opgenomen worden in het beheerscontract, ofwel in een aanvullende overeenkomst daarvan.

De "andere financiële prestaties" ten slotte, die als opdrachten van openbare dienst door De Post worden verstrekt, maar die niet geregeld zijn in het beheerscontract, mogen, overeenkomstig artikel 141, § 1, C, van de voornoemde wet van 21 maart 1991, slechts bij of krachtens een wet of bij een overeenkomst aan de Koning worden toevertrouwd. De Koning is dus niet gerechtigd de algemene of bijzondere voorwaarden te bepalen van die "andere financiële prestaties", net zo min als dat Hij ertoe gerechtigd is te verwijzen naar overeenkomsten die afgesloten zijn of moeten worden tussen De Post en de Staat.

Uit het bovenstaande volgt dat heel het ontworpen artikel 91*bis* vatbaar is voor kritiek.

De ontworpen bepaling is des te minder aanvaardbaar daar het, volgens de uitleg verstrekt door de gemachtigden van de minister, niet alleen de bedoeling is te verwijzen naar de voornoemde overeenkomsten, maar ook om aan die overeenkomsten een "nagenoeg verordenende" waarde toe te kennen, wat niet kan.

Het ontworpen artikel 91*bis* moet derhalve vervallen.

Artikel 4

Het komt aan de Koning niet toe te bepalen dat postwissels in binnenverkeer nationale diensten van overdracht van gelden zijn die aangeboden worden overeenkomstig artikel 139*bis*, eerste lid, 1°, van de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs.

Zulk een bepaling komt er immers op neer het begrip overdracht van geld te definiëren, dat de wetgever zelf gedefinieerd heeft in het voornoemde artikel 139*bis*, tweede lid. De Koning is niet bevoegd om een wettelijk begrip te definiëren.

De ontworpen bepaling moet vervallen.

Artikel 5

Verwezen wordt naar algemene opmerking nr. 1 en naar de bovenstaande opmerking over artikel 2 van het ontworpen koninklijk besluit.

De ontworpen bepaling moet vervallen.

Artikel 7

1. Het komt aan de Koning niet toe De Post de verplichting op te leggen die het ontworpen artikel 103, § 1, eraan wil opleggen. Zo is Hij evenmin gerechtigd De Post "te machtigen" de verrichtingen te doen en de activiteiten te verrichten genoemd in de paragrafen 2, 3 en 4 van het ontworpen artikel 103.

Die verplichtingen en machtigingen vloeien reeds voort uit artikel 3 van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, uit artikel 141 van de voornoemde wet van 21 maart 1991 en uit artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 1997 houdende maatregelen tot consolidatie van de financiële activa van de overheid, genomen met toepassing van de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 6°, en § 2 van de wet van 26 juli 1996

strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997.

2. Met betrekking tot de verwijzing in de ontworpen bepaling naar de "algemene en/of bijzondere voorwaarden", wordt verwezen naar algemene opmerking nr. 1 en naar de bovenstaande opmerking over artikel 2 van het ontwerp.

3. De ontworpen bepaling moet vervallen.

Artikel 8

Artikel 3, tweede lid, 1°, van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in de voorliggende bepaling, luidt als volgt :

> "Op de voordracht van de Minister onder wie De Post ressorteert en van de Minister van Financiën, kan de Koning binnen de grenzen en onder de voorwaarden welke Hij bepaalt :
>
> 1° De Post machtigen om kasfaciliteiten aan houders van postcheckrekeningen toe te staan;"

Het voorliggende artikel schendt die bepaling doordat het De Post machtigt te beslissen aan welke houders of categorieën van houders van postrekeningen-courant kasfaciliteiten worden toegekend, met inbegrip van eventuele debetoverschrijding aan het einde van de dag, verwijst naar de algemene voorwaarden van De Post om te stellen dat De Post mag beslissen dat sommige houders of sommige categorieën van houders geen kasfaciliteiten of debetoverschrijding aan het einde van de dag kunnen krijgen, en ten slotte De Post machtigt de grenzen en voorwaarden te bepalen van de kasfaciliteiten of van debetoverschrijdingen aan het einde van de dag.

Het is immers de taak van de Koning om die regels vast te stellen.

De ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 9

Artikel 3, tweede lid, 2°, van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, waarnaar uitdrukkelijk verwezen wordt in de voorliggende bepaling, luidt als volgt :

> "Op de voordracht van de Minister onder wie De Post ressorteert en van de Minister van Financiën, kan de Koning binnen de grenzen en onder de voorwaarden welke Hij bepaalt :
>
> [...];
>
> 2° beslissen dat het credit- en het debetsaldo van een postcheckrekening interest kunnen opbrengen;"

Het voorliggende artikel schendt deze bepaling doordat het De Post machtigt te beslissen welke postrekeningen-courant of categorieën van postrekeningen-courant credit- en/of debetintresten (lees : credit- en/of debetrente) kunnen voortbrengen, verwijst naar de algemene voorwaarden van De Post om te stellen dat De Post gemachtigd is te beslissen dat bepaalde rekeningen of categorieën van rekeningen geen credit- en/of debetrente kunnen voortbrengen, en ten slotte De Post machtigt de limieten en voorwaarden voor het toekennen van creditrente en het innen van debetrente te bepalen, de interestvoet, de berekeningsfrequentie en de nadere regels vast te stellen voor het op rekening plaatsen van die intresten.

Het staat immers aan de Koning om die regels uit te vaardigen.

De ontworpen regeling moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikelen 11, 12 en 13

Verwezen wordt naar algemene opmerking nr. 1 en naar de hierboven gemaakte opmerking over artikel 2 van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit.

De ontworpen bepalingen moeten vervallen.

Artikel 14

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk wat precies de strekking is van het ontworpen artikel 111, en meer bepaald van de woorden "onverminderd artikel 91 van dit besluit" gebruikt aan het begin van de voorliggende bepaling.

Hoe dan ook, het komt aan de Koning niet toe om, ook al is het door De Post daartoe te machtigen, het bepalen van de tarieven en de tariefstructuren van financiële postdiensten te regelen.

Zoals reeds gezegd bepaalt artikel 9 van de voornoemde wet van 21 maart 1991 immers het volgende :

> "De autonome overheidsbedrijven zijn onderworpen aan de wetgeving betreffende de controle der prijzen.
>
> Zij stellen vrij de tarieven en de tariefstructuren vast voor de door hen geleverde prestaties andere dan prestaties van openbare dienst.
>
> Zij stellen de tarieven en de tariefstructuren voor de door hen geleverde prestaties van openbare dienst vast binnen de grenzen van de in het beheerscontract bepaalde grondregelen inzake tarifering. De maximumtarieven, of de formules voor hun berekening, die niet in het beheerscontract zijn geregeld, worden evenwel ter goedkeuring voorgelegd aan de minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert."

De Koning is bijgevolg niet bevoegd om de tariefvoorwaarden van postdiensten te bepalen, noch om te herinneren aan de - zij het relatieve - vrijheid waarover De Post beschikt om bepaalde tarieven of tariefstructuren vast te stellen.

De ontworpen bepaling moet vervallen [(5)].

---

(5) Zie in dezelfde zin advies 40.267/4 op 8 mei 2006 door de afdeling wetgeving van de Raad van State gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 70 van het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst".

Artikel 15

1. Het ontworpen artikel 112, eerste lid, luidt als volgt :

"De uitvoering van door derden gegeven opdrachten van poststorting, bedoeld in artikel 3, eerste lid, f) van de wet van 26 december 1956 betreffende de postdienst, is toegestaan in de postkantoren. De Post kan tevens andere postale servicepunten en/of andere plaatsen aanwijzen waar dergelijke poststortingen aanvaard worden. Een poststortingsopdracht kan geschieden door tussenkomst van de uitreiker op dienstronde voor zover het bedrag 300 euro per verrichting niet overschrijdt en voor zover de opdracht voorzien is van een gestructureerde mededeling."

Artikel 3 van de wet van 26 december 1956, genoemd in de ontworpen bepaling, machtigt de Koning niet de uitvoering te regelen van door derden gegeven "poststortingsopdrachten", zoals bedoeld in het eerste lid, f), van dat artikel; het machtigt Hem evenmin om die kwestie te laten regelen door een andere overheid of persoon, zoals De Post.

Het ontworpen artikel 112, eerste lid, is bijgevolg onaanvaardbaar.

2. Met betrekking tot het ontworpen artikel 112, tweede lid, wordt verwezen naar de voorgaande algemene opmerking nr. 1, inzonderheid voor zover daarin gewezen wordt op de autonomie die aan De Post is verleend door de voornoemde wet van 21 maart 1991, meer bepaald artikel 3 ervan.

3. De ontworpen bepaling moet vervallen.

Artikel 16

Artikel 3, tweede lid, 3°, van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in de voorliggende bepaling, luidt als volgt :

> "Op de voordracht van de Minister onder wie De Post ressorteert en van de Minister van Financiën, kan de Koning binnen de grenzen en onder de voorwaarden welke Hij bepaalt :
>
> [...];
>
> 3° onder wederkerigheid, de uitbetaling toestaan van cheques getrokken op financiële- en kredietinstellingen behorend tot de categorieën welke Hij bepaalt."

Het voorliggende artikel schendt deze bepaling om de volgende redenen :

- enerzijds worden daarin niet de categorieën van financiële instellingen of kredietinstellingen bepaald waarvoor de betrokken machtiging aan De Post wordt verleend;

- anderzijds worden daarin niet de grenzen en voorwaarden van die machtiging vastgelegd, maar bepaalt het dat die vastgelegd zullen worden in de algemene voorwaarden; het staat echter aan de Koning om die vast te stellen;

De ontworpen regeling moet herzien en aangevuld worden, zodat ze in overeenstemming is met artikel 3, tweede lid, 3°, van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst.

Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, voor artikel 33 van het ontworpen besluit.

Artikel 17

Er wordt verwezen naar algemene opmerking nr. 1, alsmede naar de opmerking hierboven over artikel 2 van het ontworpen besluit.

De ontworpen bepaling dient te vervallen.

Artikel 18

1. In de paragrafen 1 en 2 van de onderzochte bepaling wordt beoogd De Post te machtigen om te beslissen van welke postrekeningen-courant of categorieën van postrekeningen-courant de houder of gevolmachtigde gemachtigd is om postcheques te trekken, en om te beslissen dat voor bepaalde postrekeningen-courant of categorieën van postrekeningen-courant de houder of gevolmachtigde geen postcheques kan trekken.

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk op grondslag van welke wetsbepaling, inzonderheid in de wet van 2 mei 1956 op de postcheque en in de wet van 26 december 1956 op de postdienst, de Koning De Post zou kunnen machtigen de mogelijkheid te beperken om postcheques te trekken op postrekeningen-courant of categorieën van postrekeningen-courant.

In het bijzonder kunnen in weerwil van de uitleg gegeven door de gemachtigden van de minister, de onderzochte bepalingen geen rechtsgrond vinden in artikel 3, eerste lid, d), van de wet van 26 december 1956 op de postdienst, noch in de artikelen 1, § 2, en 5 van de voormelde wet van 2 mei 1956.

De paragrafen 1 en 2 van de ontworpen regeling hebben geen rechtsgrond.

2. Wat paragraaf 3 van het ontworpen artikel 124 betreft, wordt verwezen naar algemene opmerking nr. 1 en naar de opmerking die hierboven is gemaakt over artikel 2 van het ontworpen koninklijk besluit.

3. De ontworpen bepaling dient te vervallen.

Artikel 19

1. In de paragrafen 1 en 2 van de onderzochte bepaling wordt beoogd De Post te machtigen om te beslissen voor welke postrekeningen-courant of categorieën van postrekeningen-courant ze een waarborgkaart uitreikt, en voor welke postrekeningen-courant of categorieën van postrekeningen-courant geen waarborgkaart kan worden uitgereikt.

In de onderzochte bepaling staat dat deze machtigingen aan de Post worden verleend "onverminderd de bepalingen van de wet van 2 mei 1956 op de postcheque, met name artikel 5".

De afdeling wetgeving ziet niet in hoe deze machtigingen aan De Post zouden kunnen worden verleend, "onverminderd" het voornoemde artikel 5

In paragraaf 4 van deze bepaling staat immers het volgende :

> "Op de voordracht van de Minister onder wie DE POST ressorteert en van de Minister van Financiën, kan de Koning volgens regelen die Hij vaststelt :
>
> [...]
>
> 2° de uitbetaling van postcheques aan de gerechtigde of aan toonder waarborgen, ongeacht het bedrag van het op het tijdstip van de aanbieding beschikbare tegoed. De machtiging tot het trekken van gewaarborgde cheques wordt gegeven onverminderd de eventuele toepassing van artikel 509*bis* van het Strafwetboek."

Het komt bijgevolg aan de Koning toe om volgens de nadere regels die Hij bepaalt, te beslissen de betaling van postcheques al dan niet te waarborgen. Hij kan deze bevoegdheid niet aan De Post overdragen.

Hieruit volgt dat in werkelijkheid de paragrafen 1 en 2 van de ontworpen bepaling artikel 5 van de voornoemde wet van 2 mei 1956 schenden.

De onderzochte tekst moet bijgevolg worden herzien.

2. Wat paragraaf 3 van het ontworpen artikel 126 betreft, wordt verwezen naar algemene opmerking nr. 1 en naar de opmerking die hierboven is gemaakt over artikel 2 van het ontworpen koninklijk besluit.

Paragraaf 3 dient te vervallen.

Artikel 21

1. Daar het toepassingsgebied van het ontworpen artikel 127*bis* de gevallen omvat waarvan sprake is in artikel 13 van de genoemde wet van 21 maart 1991, overlapt het dat artikel en maakt het inbreuk op de bevoegdheid van de wetgever.

2. Hetzelfde ontworpen artikel 127*bis*, doordat het eerste lid ervan deelneming aan organisaties of verenigingen afhankelijk stelt van een machtiging door de Koning, doet bij gebrek aan een wettelijke machtiging [(6)] afbreuk aan de autonomie van De Post.

3. Het tweede lid van de ontworpen bepaling is vatbaar voor dezelfde kritiek, daar het De Post verplicht deel uit te maken van een bepaald aantal organisaties of verenigingen.

Bovendien schendt het de vrijheid van vereniging die door artikel 27 van de Grondwet wordt gewaarborgd.

---

(6) Voorheen ontleende artikel 127*bis*, dat men van zins is met de ontworpen bepaling te vervangen, rechtsgrond aan artikel 2, vierde lid, van de voornoemde wet van 6 juli 1971, een bepaling die thans opgeheven is.

4. De slotsom is dat het ontworpen artikel 127*bis* dient te vervallen.

Artikel 22

1. Het ontworpen artikel 128 beoogt, "onverminderd de bepalingen van de wet van 2 mei 1956 op de postcheque en artikel 3 van de wet van 26 december 1956 op de postdienst", De Post te machtigen om te beslissen voor welke postrekeningen- courant of categorieën van postrekeningen-courant de dienst postassignaties en de dienst circulaire postcheques kunnen worden verstrekt.

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk op grondslag van welke wetsbepaling, inzonderheid in de wet van 2 mei 1956 op de postcheque en in de wet van 26 december 1956 op de postdienst, de Koning De Post zou kunnen machtigen het aanbod van de voormelde diensten te beperken tot bepaalde postrekeningen of categorieën van postrekeningen.

In het bijzonder kunnen in weerwil van de uitleg gegeven door de gemachtigden van de minister, de onderzochte bepalingen geen rechtsgrond vinden in artikel 3, eerste lid, d), van de wet van 26 december 1956 op de postdienst, noch in de artikelen 1, 9 en 10 van de voormelde wet van 2 mei 1956.

2. Wat betreft de verwijzing in de onderzochte bepaling naar de algemene en bijzondere voorwaarden van De Post, wordt verwezen naar algemene opmerking nr. 1 en naar de opmerking die hierboven is gemaakt over artikel 2 van het ontworpen koninklijk besluit.

3. De ontworpen bepaling dient te vervallen.

4. Dezelfde opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor artikel 23 van het ontworpen koninklijk besluit (ontworpen artikel 129).

Artikel 24

1. Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk op grondslag van welke wetsbepaling, inzonderheid in de wet van 2 mei 1956 op de postcheque en in de wet van 26 december 1956 op de postdienst, de Koning De Post zou kunnen machtigen de uitbetaling van postassignaties te regelen zoals bepaald in het eerste en tweede lid van het ontworpen artikel 130.

In het bijzonder kunnen in weerwil van de uitleg gegeven door de gemachtigden van de minister, de onderzochte bepalingen geen rechtsgrond vinden in de artikelen 9 en 10 van de voormelde wet van 2 mei 1956.

Het eerste en tweede lid van de ontworpen regeling hebben geen rechtsgrond.

2. Het derde lid van de ontworpen bepaling bevat een regel die vanzelfsprekend is en bijgevolg geen nut heeft.

3. De ontworpen bepaling dient te vervallen.

Artikel 25

Het ontworpen artikel 163, § 1, bepaalt :

> "Zonder afbreuk te doen aan artikel 16 van het Besluit van de Regent van 18 september 1947 tot uitvoering van het Wetboek van zegelrechten, is DE POST belast met de verkoop van fiscale plakzegels voor rekening van de Federale Staat - Federale Overheidsdienst Financiën."

Voorts bepaalt het in essentie dat de voorwaarden en de nadere regels voor het handelen van De Post en van de personen die ze daartoe voor de verkoop van belastingzegels aanwijst, "voorafgaandelijk worden overeengekomen tussen de Federale

Staat en De Post", wat eveneens geldt voor de voorwaarden en de nadere regels volgens welke De Post tewerk gaat bij de uitwisseling of de terugbetaling van belastingzegels.

Deze bepaling ontleent in werkelijkheid geen rechtsgrond aan de bepalingen die in het ontworpen besluit als rechtsgrond worden opgegeven, maar aan artikel 3 van het Wetboek van Zegelrechten, dat het volgende bepaalt :

> "Het type der zegels, de verkoop van gezegeld papier en plakzegels, de wijze van aanbrengen en onbruikbaarmaken van deze laatsten en het visa voor zegel, worden bij koninklijk besluit geregeld. Een koninklijk besluit kan, in de gevallen waarin de betaling niet vastgesteld wordt door gebruik van gezegeld papier of van plakzegels, voorschrijven dat de betaling der rechten, boeten en interesten moet geschieden door storting of overschrijving op de postchequerekening van het met de invordering belast kantoor."

Gelet op de aldus vermelde rechtsgrond, moeten over de ontworpen tekst de volgende opmerkingen worden gemaakt :

1. Het voormelde artikel 3 heeft aanleiding gegeven tot een uitvoeringsbesluit, namelijk het besluit van de Regent van 18 september 1947 betreffende de uitvoering van het Wetboek der zegelrechten, waarvan artikel 16 het volgende bepaalt :

> "De verkoop van gezegeld papier en van plakzegels wordt toevertrouwd aan de ontvangkantoren van het Bestuur der Registratie en Domeinen.
>
> De Minister van Financiën kan de verkoop toestaan door andere openbare besturen of door particulieren op de door hem bepaalde voorwaarden."

Hieruit volgt dat de onderzochte bepaling afwijkt van het voornoemde artikel 16 doordat bij die bepaling de Koning - en niet de Minister van Financiën - De Post rechtstreeks met de verkoop van belastingszegels belast.

Bovendien is het, op de voet van artikel 3 van het Wetboek van Zegelrechten een aangelegenheid van de uitvoerende macht en niet van een overeenkomst te sluiten tussen De Post en de federale overheid te bepalen volgens welke voorwaarden en nadere regels De Post te werk gaat in de bewuste aangelegenheid.

2. Er moet evenwel acht worden geslagen op het feit dat de Kamer van volksvertegenwoordigers heel recentelijk een wetsontwerp heeft aangenomen "tot omvorming van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen tot het Wetboek diverse rechten en taksen, tot opheffing van het Wetboek der zegelrechten en houdende verscheidene andere wijzigingen" (7).

De voor de Senaat gestelde evocatietermijn is, volgens de documenten van de Kamer van volksvertegenwoordigers (8), op 6 december 2006 verstreken.

Artikel 72 van dit wetsontwerp heft het Wetboek van Zegelrechten op. Overeenkomstig artikel 73 ervan, treedt elke bepaling ervan in werking op een door de Koning te bepalen datum.

3. De ontworpen bepaling moet opnieuw worden onderzocht in het licht van de twee opmerkingen die voorafgaan.

Artikelen 26 en 27

De onderzochte bepalingen hebben geen rechtsgrond en moeten om de volgende redenen vervallen.

Geen enkele wetsbepaling, en inzonderheid geen enkele van die welke in het ontworpen besluit als rechtsgrond worden aangegeven, machtigen de Koning om De Post te belasten met een taak zoals die waarvan sprake is in de onderzochte bepalingen, namelijk het drukken en afgeven van visverloven (9).

---

(7) Gedr. St., Kamer, doc 51 2743/004 (2006/2007).

(8) http://www.lachambre.be, fiche betreffende parlementair document 51K2743.

(9) Zoals vermeld in de opmerking over artikel 25 van het ontworpen koninklijk besluit, inzonderheid wat betreft de opdrachten van openbare dienst waarmee De Post wordt belast, staat artikel 141, § 1, B en C, van de voormelde wet van 21 maart 1991 eraan in de weg dat de Koning bij wege van een verordening De Post belast met andere taken dan die welke haar wettelijk of contractueel worden toevertrouwd.

Bovendien mag de federale overheid, om geen afbreuk te doen aan de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de deelentiteiten, De Post niet eenzijdig opdragen vergunningen of verloven af te geven die vallen onder de bevoegdheid van een ander niveau van gezag, en zelfs niet, zoals in het ontworpen artikel, door te verwijzen naar overeenkomsten te sluiten tussen De Post en dit andere gezagsniveau.

Wat visvangst betreft, heeft de Raad van State er onlangs wederom op gewezen dat riviervisserij 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 afgifte van visverloven voor riviervisserij op te dragen [(10)].

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 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 grondstoffen en plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;

2° de normering en de daarop toepasbare controle inzake dierengezondheid, dierenwelzijn en de kwaliteit van dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;

3° de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van oudere landbouwers;

---

(10) Zie voormeld advies 40.929/4.

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

Het is de afdeling wetgeving 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 28

Op de vraag of het ontworpen artikel 167 het ontworpen artikel 120 (artikel 16 van het voorliggende ontwerp) niet overlapt, hebben de gemachtigden van de minister het volgende geantwoord :

"L'article 167 fait effectivement double emploi avec l'article 120, en ce sens qu'il donne à La Poste la compétence de décider si elle paie les chèques tirés sur d'autres institutions financières. Alors que l'article 120 en projet vise le crédit sur un compte courant postal du montant des chèques barrés, l'article 167 concerne plutôt le paiement des chèques en espèces au guichet. Pour éviter une confusion, ces deux dispositions seront l'objet d'une clarification dans l'arrêté."

Gelet op die uitleg gelden voor de ontworpen bepaling *mutandis mutandis* dezelfde opmerkingen als die welke hiervoren voor het ontworpen artikel 120 gemaakt zijn.

De ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 29

Artikel 29 van het ontwerp heeft tot doel artikel 180, eerste lid, van het koninklijk besluit te vervangen als volgt :

"De betrekkingen tussen DE POST en de postale administraties met betrekking tot de diensten opgenomen in deze titel worden geregeld door de Conventie en de Overeenkomsten van de Wereldpostvereniging, met inbegrip van de regels betreffende de afgifte van brievenpost in het buitenland, alsmede door

met sommige landen of operatoren afgesloten bijzondere overeenkomsten in het kader van de Wereldpostconventie."

Naar aanleiding van een vraag over die bepaling hebben de gemachtigden van de minister het volgende geantwoord :

"L'utilité de l'article 29 du projet réside dans la confirmation de l'application des dispositions de l'union postale universelle au cas où il pourrait subsister un doute sur le caractère directement applicable du droit international."

Daarbij is het van tweeën een :

- ofwel zijn de bewuste internationale rechtsbepalingen als zodanig van toepassing op De Post : in dat geval, in de lijn van de opmerking over artikel 1 van het ontwerp, staat het niet aan de Koning te wijzen op de toepasselijkheid van die hogere regelingen;

- ofwel zijn die internationale rechtsbepalingen niet als zodanig van toepassing op De Post : in dat geval staat het niet aan de Koning die bepalingen van toepassing te verklaren op De Post [(11)].

In de beide gevallen moet de onderzochte bepaling vervallen.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 194, § 2, (artikel 31 van het voorliggende ontwerp), waarvoor de gemachtigden van de minister dezelfde uitleg hebben gegeven.

---

(11) Op te merken valt dat de afdeling wetgeving van de Raad van State onlangs om advies is verzocht over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de volgende internationale akten : 1° het Zevende Protocol ter aanvulling van de stichtingsakte van de Wereldpostvereniging; 2° het Algemeen Reglement van de Wereldpostvereniging; 3° de Wereldpostconventie en het Slotprotocol, en 4° de Overeenkomst betreffende de uitbetalingsdiensten van de post". De afdeling wetgeving heeft op 7 augustus 2006 advies 40.892/2/V over dat voorontwerp gegeven. Gelet op de teksten die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn, is tot op heden nog geen enkele wet houdende instemming met de voormelde akten in werking getreden.

Artikel 30

1. In tegenstelling tot wat het ontworpen artikel 193, § 1, laat uitschijnen, wordt bij het genoemde artikel 139*bis*, eerste lid, 1°, van de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs een machtiging verleend aan De Post, maar wordt haar geen enkele verplichting opgelegd.

Bovendien wordt de Koning bij geen enkele andere wetsbepaling bevoegd verklaard om de aldus door de wetgever aan De Post verleende machtiging om te zetten in een verplichting.

Op een vraag over die bepaling hebben de gemachtigden van de minister het volgende geantwoord :

> "L'article 30 [du] projet confirme, dans un nouvel article 193, que La Poste est tenue par certaines obligations internationales d'offrir des services de transfert de fonds, pour lesquels l'article 139*bis* de la loi du 6 avril 1995 lui confère l'habilitation légale nécessaire."

Gelet op de verstrekte uitleg moet er wederom op gewezen worden dat de uitvoerende macht niet bevoegd is om te verwijzen naar een bestaande regel die al voortvloeit uit een hogere regeling.

Naast het feit dat zulk een werkwijze geen zin heeft, kan ze immers doen vermoeden dat de betrokken regel zou kunnen worden gewijzigd door de uitvoerende macht, wat niet het geval is.

2. Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met paragraaf 2 van het ontworpen artikel 193, doordat daarin wordt bepaald dat De Post "met name verplicht (kan) worden om zelf de (in deze bepaling genoemde) diensten aan te bieden en/of hieraan mee te werken".

Er zijn immers twee mogelijkheden :

- ofwel is De Post reeds verplicht zulke diensten aan te bieden door of krachtens bepalingen van internationaal of Europees recht of wetsbepalingen van intern recht die thans op De Post van toepassing zijn : in dat geval heeft de ontworpen tekst tot doel naar bestaande regels te verwijzen;

- ofwel is De Post tot op heden niet verplicht de genoemde diensten aan te bieden : in dat geval heeft de ontworpen tekst geen verordenende waarde.

In de beide gevallen is het ontworpen artikel 193, § 2, onaanvaardbaar en moet het vervallen.

Artikel 31

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk welke wetsbepaling - in het bijzonder welke van de wetsbepalingen die de rechtsgrond van de ontworpen tekst vormen - de Koning zou kunnen machtigen om aan te geven binnen welke perken en onder welke voorwaarden internationale postwissels en andere bescheiden tot overdracht van geld kunnen worden uitgegeven of uitbetaald.

Meer in het bijzonder, in tegenstelling tot de uitleg die de gemachtigden van de minister hebben gegeven, kunnen de onderzochte bepalingen geen rechtsgrond ontlenen aan artikel 3, eerste lid, d) en f), van de wet van 26 december 1956 op de postdienst.

Het ontworpen artikel 194, § 1, heeft geen rechtsgrond.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 196 (artikel 32 van het ontwerp).

Artikel 46

Op enkele uitzonderingen na [12] vloeit de opheffing van de verschillende, in het onderzochte artikel 46 genoemde bepalingen voort uit of houdt ze nauw verband met de nieuwe bepalingen die de voorafgaande artikelen van het ontwerp tot doel hebben in te voegen in het koninklijk besluit waarvan de wijziging wordt beoogd.

Artikel 46 van het ontwerp moet dus, in voorkomend geval, worden herzien in het licht van alle opmerkingen die over de voorafgaande artikelen zijn gemaakt, met inachtneming van de wijzigingen die de steller van het ontwerp in die artikelen zal aanbrengen om tegemoet te komen aan die opmerkingen.

Artikel 46 wordt niet nader onderzocht.

Opmerking over het ontworpen ministerieel besluit

Uit de dossiers die aan de Raad van State zijn overgezonden, in het bijzonder uit de overwegingen in de aanhef van het ontwerp van ministerieel besluit, blijkt dat de inhoud van dat ministerieel besluit, dat tot opheffing strekt van de artikelen 90 tot 231 van het ministerieel besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst, nauw samenhangt met de inhoud van het ontworpen koninklijk besluit. Het ontworpen ministerieel besluit moet dus worden aangepast aan de wijzigingen die in het ontworpen koninklijk besluit zullen worden aangebracht en wordt, om die reden, niet nader onderzocht.

---

(12) Inzonderheid artikel 46, 26°, 32° en 33°.

41.499/4

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | R. ANDERSEN, | eerste voorzitter van de Raad van State, |
| | P. LIÉNARDY,<br>P. VANDERNOOT, | staatsraden, |
| 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