

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.499/4
DU 11 AVRIL 2007

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 13 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation du service postal", a donné l'avis suivant :

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet constituent des règles à caractère technique.

Il en va essentiellement ainsi des articles 12 à 16, relatifs aux normalisations des envois de correspondance, de l'annexe I, relative au même objet, et de la plupart des dispositions de l'annexe II relative aux conditions d'acceptation et de marquage de certains envois postaux.

Ces dispositions doivent être examinées au regard de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

L'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34/CE, précitée, oblige les États membres à communiquer immédiatement à la Commission tout projet de règle technique sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, et à indiquer les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Arrêt du 2 août 1993, Commission/Italie - "Moteurs de bateaux de plaisance" (C-139/92, Rec. p. I-4707).

L'article 1^{er}, paragraphe 11, alinéa 1^{er}, de la directive 98/34/CE, précitée, définit une "règle technique" comme étant

"une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 10, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services".

Selon la même disposition, alinéa 2, troisième tiret, constituent notamment des règles techniques de facto :

"les spécifications techniques ou d'autres exigences ou les règles relatives aux services liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation de produits ou de services en encourageant le respect de ces spécifications techniques ou autres exigences ou règles relatives aux services; ne sont pas concernées les spécifications techniques ou autres exigences ou les règles relatives aux services liées aux régimes nationaux de sécurité sociale".

La "spécification technique" est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 3, comme étant

"une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente, la terminologie, les symboles, les essais et les méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité".

En outre, en vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE, précitée, les États membres doivent communiquer non seulement le projet de texte contenant les règles techniques, mais aussi le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées. L'objectif de cette disposition est de permettre à la Commission d'avoir l'information la plus complète possible pour qu'elle puisse exercer, de la manière la plus efficace possible, les pouvoirs qui lui sont conférés par la directive ⁽²⁾.

⁽²⁾ Arrêt du 7 mai 1998, Commission/Belgique (C-145/97, Rec. p. I-2643), § 12.

La Cour de justice a rappelé que le but de la directive 98/34/CE, précitée, n'est pas simplement d'informer la Commission, mais précisément, dans un dessein plus général, d'éliminer ou de restreindre les entraves aux échanges, d'informer les autres États des réglementations techniques envisagées par un État, d'accorder à la Commission et aux autres États membres le temps nécessaire pour réagir et proposer une modification permettant d'amoindrir les restrictions à la libre circulation des marchandises découlant de la mesure envisagée et de laisser à la Commission le temps nécessaire pour proposer une directive d'harmonisation ⁽³⁾.

Il appartient à la Commission européenne, en vertu de la directive 98/34/CE, précitée, d'apprécier le caractère significatif de l'influence exercée par les normes envisagées sur la composition, la nature ou la commercialisation des produits concernés.

En conclusion, l'arrêté en projet doit être communiqué à la Commission européenne préalablement à son adoption, laquelle doit être reportée dans le délai prévu à l'article 9 de la directive 98/34/CE, précitée.

Observations générales

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 vis-à-vis 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".

⁽³⁾ Arrêt du 30 avril 1996, CIA Security International (C-194/94, Rec. p. I-2201), §§ 40, 41, 50.

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 ⁽⁴⁾.

En ce qui concerne La Poste, il faut par ailleurs relever que les articles 142 et suivants de la loi du 21 mars 1991, précitée, prévoient certaines exigences spécifiques notamment en matière de tarifs, pour ce qui concerne le service postal universel, tel que défini à l'article 142.

En outre, concernant les missions confiées à La Poste, il faut avoir égard aux articles 140 et 141 de la loi précitée du 21 mars 1991.

Concernant l'article 141, il faut relever que cette disposition est modifiée par un projet de loi adopté par la Chambre des représentants, et non évoqué par le Sénat ⁽⁵⁾ mais qui, selon les informations à la disposition du Conseil d'État et en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas été sanctionné et promulgué, et n'est pas encore entré en vigueur.

⁽⁴⁾ Article 9 de la loi du 21 mars 1991, précitée.

⁽⁵⁾ Voir demande d'avis et Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n° 2781/006 et Doc. parl. Sénat, S. 3 - 2063 fiche du dossier Ch. 51-281 (<http://www.senat.be/www/?Mival=dossier&LEG=3&NR=2063&LANG=fr>)

L'arrêté en projet se fonde notamment sur cette disposition telle qu'elle est modifiée par ledit projet. Dès lors que ce projet a été adopté par la Chambre des représentants et n'a pas été évoqué par le Sénat dans le délai prescrit, c'est à l'article 141 précité, tel que modifié par ledit projet que, comme il est d'usage, le présent avis aura égard.

Les articles 140 et 141, tels que modifiés comme mentionnés ci-avant, 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. § 1^{er}. 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 148sexies, § 1^{er}, point 2/, sont applicables à La Poste pour toutes les prestations relevant du service universel, réservé ou non.

En ce qui concerne les points repris ci-dessous, le Roi peut par arrêté délibéré en Conseil des ministres, définir des modalités pour les envois faisant partie du service universel :

- les modalités relatives aux dimensions et normalisation des envois postaux et la définition de lettres, imprimés et cartes postales, ainsi que la détermination des envois postaux qui ne peuvent être admis au transport postal
- les modalités relatives à la distribution des envois postaux y compris le traitement d'envois postaux non distribuables et d'envois postaux insuffisamment affranchis
- les modalités relatives à l'affranchissement et à l'approbation et l'utilisation des machines à affranchir
- les modalités relatives à la collecte et au traitement des changements d'adresse et à la réexpédition d'envois postaux suite à un changement d'adresse.

.../...

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. L'offre d'un tarif réduit pour les imprimés électoraux adressés ou non adressés, dont les modalités sont fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

D. Le service des abonnements pour les journaux reconnus et les écrits périodiques reconnus, conformément aux modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres concernant la demande, le port et les frais administratifs y afférents. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres également les critères tels que la périodicité et le niveau d'information requis auxquels des envois doivent répondre pour être reconnu comme journal ou écrit périodique. Le Roi détermine également par arrêté délibéré en Conseil des ministres les modalités de ce service comprenant entre autres le parachèvement technique, les mentions obligatoires, les conditions de dépôt et les suppléments.

E. Le service de la correspondance administrative. Les modalités du service comme le traitement, le conditionnement, la distribution, les modalités de rétribution, les modalités de la rétribution différée y compris les ayants droit et les mentions obligatoires sont fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

F. La distribution des envois postaux contre franchise postale dont les modalités et la liste des destinataires sont fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

G. Le traitement des correspondances émanant ou adressées à des militaires conformément aux modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

H. La commande à domicile par l'agent distributeur en tournée de timbres-poste et le dépôt d'envois recommandés égrenés à l'intervention de l'agent distributeur en tournée conformément aux modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

I. Le débit de timbres fiscaux conformément aux modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres et l'impression et la délivrance de permis de pêche conformément aux modalités fixées par les régions.

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

§ 2. 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.

§ 3. Sans préjudice de l'application du Code pénal et des peines disciplinaires qui peuvent leur être imposées en vertu de leur statut, doivent payer une surtaxe qui est égale à deux fois le montant des taxes éludées, les fonctionnaires et employés qui se sont rendus coupable de :

- 1/ abus d'enveloppes, de bandes ou de cartes utilisées comme courrier administratif;
- 2/ fraude.

Est considéré comme frauduleux, le courrier en franchise postale, avec rétribution différée ou envoyé affranchi :

- 1/ qui ne possède pas de nature administrative d'intérêt général;
- 2/ qui porte une indication erronée concernant les mentions obligatoires
- 3/ avec une adresse simulée, par «adresse simulée» on entend l'adresse qui attribue au destinataire une qualité dont il n'est pas revêtu, dans le but de se soustraire au paiement des tarifs postaux.

Le même principe vaut pour les fonctionnaires et les agents qui ont permis tout abus par un tiers."

Toujours en ce qui concerne La Poste, le préambule de l'arrêté en projet vise aussi la loi du 6 juillet 1971 portant création de La Poste, plus spécialement ses articles 1^{er} et 2.

Comme pour ce qui concerne la loi du 21 mars 1991, précitée, il faut relever que la loi du 6 juillet 1971, précitée, est modifiée par un projet de loi adopté par la Chambre des représentants, et non évoqué par le Sénat ⁽⁶⁾ mais qui, selon les informations à la disposition du Conseil d'État et en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas été sanctionné et promulgué, et n'est pas encore entré en vigueur. Ce même projet abroge par ailleurs la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes.

⁽⁶⁾ Voir demande d'avis et Doc. parl. Chambre, 2006-2007, n/ 2780/006 et Doc. parl. Sénat, S. 3-2062 fiche du dossier Ch. 51-2780 (<http://www.senat.be/www/?MIval=dossier&LEG=3&NR=2062&LANG=fr>).

Pour les mêmes raisons que celle évoquées plus haut concernant la loi du 21 mars 1991, précitée, le présent avis a égard au texte de la loi du 6 juillet 1971, précitée, tel que modifié par le projet adopté par la Chambre des représentants et repose sur le postulat que la loi du 26 décembre 1956 est abrogée.

Les articles 1^{er} et 2 de la loi du 6 juillet 1971 tels que modifiés par le projet précité, disposent comme suit :

"Article 1^{er}. Il est créé sous la dénomination LA POSTE, une personne de droit public chargée d'exploiter, selon les méthodes industrielles et commerciales, les services et les activités visés dans son objet social.

Art. 2. Dans le domaine des envois postaux, LA POSTE est chargée des tâches suivantes :

- a) effectuer le service des abonnements aux journaux et aux écrits périodiques;
- b) assurer le service de la poste aux lettres internationale, tel que prévu dans les actes de l'Union postale universelle, en complément des tâches qu'elle est tenue d'assumer en sa qualité de prestataire du service postal universel.

[...] ⁽⁷⁾"

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, précitée, 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.

⁽⁷⁾ La suite de la disposition ne concerne pas les services postaux mais les services financiers postaux.

En outre, en tant qu'entreprise publique, La Poste s'est vu confier des missions de service public, et elle peut être chargée par ou en vertu d'une disposition légale ou contractuelle d'autres missions de ce type.

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

S'agissant de missions de service public, cette autonomie se trouve toutefois largement limitée, notamment par les nombreuses habilitations conférées au Roi par le législateur.

Prévoit de telles habilitations, l'article 141, § 1^{er}, nouveau de la loi du 21 mars 1991, précitée, disposition que l'arrêté en projet entend précisément mettre en oeuvre. Par contre, contrairement à ce que laisse entendre le préambule de l'arrêté en projet, en ce qui concerne les services postaux, il n'en va pas de même pour les articles 1^{er} et 2 de la loi du 6 juillet 1971, précitée, qui ne comportent aucune habilitation au Roi.

1.4. À propos des habilitations conférées au Roi par ces dispositions, l'attention doit être attirée sur différents éléments.

1.4.1. Tout d'abord, chacune des dispositions légales qui permettent de limiter l'autonomie de La Poste doit s'interpréter strictement, dès lors que l'autonomie de La Poste est de principe.

1.4.2. Ensuite, 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.

1.4.3. Enfin, concernant l'article 141 de la loi du 21 mars 1991, précitée, les habilitations considérées ont une portée différente, selon qu'il s'agit des habilitations prévues par l'article 141, § 1^{er}, A, ou par l'article 141, § 1^{er}, C à I.

En effet, des termes employés au point A, précité et de ceux employés aux points C à I précités, il suit que, alors que le Roi a la possibilité - et non l'obligation - d'arrêter les modalités visées aux différents tirets du point A, il a l'obligation d'adopter les modalités et règles énumérées aux points C à I.

Ceci n'est pas sans conséquence.

Ainsi :

1/ lorsqu'il adopte les modalités visées au point A, le Roi, dès lors qu'il n'est pas tenu d'adopter celles-ci, n'est pas, a fortiori, tenu d'en régler tous les aspects.

Dans ce contexte, les dispositions de l'arrêté en projet qui entendent mettre en oeuvre les habilitations conférées au Roi par le point A, précité, n'ont pas, pour les aspects qu'elles ne règlent pas, à renvoyer aux conditions générales ou particulières de La Poste et ainsi, soit à rappeler un pouvoir qui appartient déjà à La Poste, soit à lui imposer d'arrêter des conditions générales ou particulières sur un sujet déterminé ⁽⁸⁾.

Il s'agit essentiellement des articles 12 à 16, 17 à 19, 59 et 60 (art.141, § 1^{er}, point A, 1^{er} tiret), des articles 29 à 30, 49 à 51 et 52 (art.141, § 1^{er}, point A, 2^e tiret), des articles 2 à 11 (art.141, § 1^{er}, point A, 3^e tiret) et de l'article 53 (art.141, § 1^{er}, point A, 4^e tiret).

Ces dispositions doivent être revues en conséquence, spécialement l'article 2, alinéa 2, l'article 4, l'article 19, alinéa 1^{er}, l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'article 51, § 1^{er}, alinéa 2, l'article 53 et l'article 60.

2/ lorsqu'il adopte, dans le cadre de missions de service public de La Poste, les modalités ou les règles visées aux points C à I, le Roi est tenu de régler l'ensemble des aspects des matières concernées sans pouvoir habilitier La Poste à en régler certains.

⁽⁸⁾ Il n'en va pas de même lorsque les modalités arrêtées par le Roi entendent permettre à La Poste de prévoir des conditions additionnelles ou complémentaires.

Sur ce second point, il est renvoyé aux observations particulières ci-après.

2. Aucune des habilitations conférées au Roi par le législateur, que le texte en projet se donne pour fondement légal, ne permet au Roi d'arrêter des règles en matière de responsabilité, que ce soit en vue de rappeler des règles existantes ou d'y déroger.

Les dispositions du texte en projet qui contiennent de telles règles doivent donc être omises.

Sont ainsi visés l'article 45, l'article 57 et l'article 58, § 3 ⁽⁹⁾.

3. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet renvoient à des textes de droit international, tels "la Convention et les Arrangements de l'Union postale universelle" ou les "Actes de la convention postale universelle", textes auxquels il est parfois permis de déroger, dans les cas prévus par le texte en projet, par exemple en cas "d'accords différents entre La Poste et l'opérateur postal étranger", comme mentionné à l'article 54 du projet.

Opèrent un tel renvoi notamment l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, l'article 54, l'article 56 et l'article 58 du projet ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Sur les articles 57 et 58, voir néanmoins l'observation particulière ci-après relative aux articles 54 à 58 du projet.

⁽¹⁰⁾ Sur les articles 54, 56 et 58, voir néanmoins l'observation particulière ci-après relative aux articles 54 à 58 du projet.

Comme le Conseil d'État l'a déjà exposé ⁽¹¹⁾, 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, 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 ⁽¹²⁾.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, le texte en projet ne peut renvoyer à ces instruments de droit international.

Il sera revu en conséquence.

⁽¹¹⁾ Voir les avis 41.498/4 et 41.499/4 donnés par la section de législation du Conseil d'État le 13 décembre 2006 sur :

- un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal" (41.498/4);
- un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal" (41.499/4)

⁽¹²⁾ 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.

Observations particulières

Objet et intitulé

Le texte en projet n'entend pas régler toute la matière du service postal tel que défini à l'article 131, 1/, de la loi du 21 mars 1991, précitée.

À quelques très rares exceptions près, ses dispositions ne concernent qu'un seul opérateur postal, étant le prestataire du service universel, à savoir La Poste.

Afin d'éviter toute confusion de nature à faire naître une insécurité juridique préjudiciable, le texte en projet devrait être revu de sorte que son objet soit limité à la réglementation exclusivement relative à La Poste, ce qui devrait par ailleurs ressortir de son intitulé qui devrait lui aussi être modifié.

Préambule

1. Compte tenu de l'observation générale 1.3., l'alinéa 1^{er} doit être omis.

2. L'accord du Ministre du Budget n'est pas requis sur le texte en projet en vertu des article 5, 2/, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Afin d'éviter toute confusion sur le caractère obligatoire de cette consultation, cet accord ne doit pas être visé au préambule dont l'alinéa 5 sera omis.

Dispositif

Article 14

Les dispositions que constituent l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, 1, quatrième alinéa, *in limine*, deuxième tiret ⁽¹³⁾ et troisième tiret, consistent en des recommandations et non en des règles contraignantes.

Elles n'ont pas leur place dans un arrêté réglementaire et seront omises.

Articles 20 à 27

Ces dispositions, qui constituent le chapitre IV de l'arrêté en projet, intitulé "Journaux et écrits périodiques", doivent être mises en rapport avec l'article 141, § 1^{er}, D, nouveau, de la loi du 21 mars 1991, précitée, qui dispose comme suit :

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

(...)

D. Le service des abonnements pour les journaux reconnus et les écrits périodiques reconnus, conformément aux modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres concernant la demande, le port et les frais administratifs y afférents. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres également les critères tels que la périodicité et le niveau d'information requis auxquels des envois doivent répondre pour être reconnu comme journal ou écrit périodique. Le Roi détermine également par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les modalités de ce service comprenant entre autres le parachèvement technique, les mentions obligatoires, les conditions de dépôt et les suppléments."

Au regard de cette disposition, les articles 20 à 27 appellent les observations suivantes.

⁽¹³⁾ Dans la mesure où cette disposition prévoit que le format de la fenêtre doit être rectangulaire, "de préférence".

1. Selon l'article 141, § 1^{er}, D, nouveau, de la loi du 21 mars 1991, précitée, c'est au Roi qu'il appartient d'arrêter les modalités du service des abonnements pour les journaux reconnus et les écrits périodiques reconnus, comprenant notamment les conditions de dépôt.

Le Roi ne peut dès lors habilitier La Poste à déterminer les formalités de dépôt.

L'article 20, § 8, du projet sera revu.

2. Dès lors que selon l'article 141, § 1^{er}, D, nouveau, de la loi du 21 mars 1991, précitée, c'est au Roi qu'il appartient d'arrêter les modalités du service des abonnements pour les journaux reconnus et les écrits périodiques reconnus, l'article 23 de l'arrêté en projet ne peut prévoir que les modalités d'exécution du service d'abonnement-poste pour les journaux reconnus feront l'objet d'une convention particulière à conclure entre l'État, les éditeurs de quotidiens et La Poste.

Quant aux conditions tarifaires de ce service, s'agissant d'une mission de service public, les tarifs sont fixés conformément à l'article 9 de la loi du 21 mars 1991, précitée. Il n'appartient dès lors pas au Roi de prévoir que ces conditions tarifaires feront l'objet d'une convention particulière à conclure entre l'État, les éditeurs de quotidiens et La Poste.

Enfin, en ce qui concerne le contrôle, il faut relever que les missions de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications sont définies par le législateur. Sans habilitation précise expresse en ce sens, il n'appartient pas à l'arrêté en projet de prévoir que les abonnements-poste pour des journaux reconnus seront offerts par La Poste "sous le contrôle de l'Institut belge de services postaux et des télécommunications", ni, a fortiori, de prévoir que les contrôles effectués par l'Institut feront l'objet d'une convention particulière entre l'État, les éditeurs de quotidiens et La Poste.

L'article 23, alinéa 2, première phrase de l'arrêté en projet doit être revue en conséquence et sa seconde phrase doit être omise.

.../...

3. Pour les mêmes motifs que ceux énumérés ci-avant, l'article 23 de l'arrêté en projet ne peut prévoir qu'un abonnement-poste peut être offert pour tous les écrits périodiques reconnus, "conformément aux conditions générales et/ou particulières de LA POSTE", fût-ce en prévoyant que La Poste tiendra compte à cet effet de critères objectifs dont notamment le nombre d'abonnés, le poids et les délais d'acheminement.

L'article 23, alinéa 3, sera revu.

4. L'article 141, § 1^{er}, D, nouveau, de la loi du 21 mars 1991, précitée, habilite le Roi à déterminer les modalités du service des abonnements pour les journaux reconnus et les écrits périodiques reconnus.

Il n'appartient donc pas au Roi d'habiliter La Poste à déterminer le mode d'affranchissement pour ces journaux et écrits.

L'article 26, § 4, sera donc omis.

Articles 35, 42 et 46

Les articles 35, 42 et 46 du projet paraphrasent l'article 141, § 3, nouveau de la loi du 21 mars 1991, précitée.

Pour les motifs déjà exposés ci-avant, les dispositions à l'examen seront omises.

Articles 36 et 37

1. En matière de correspondance administrative, l'article 141, § 1^{er}, E, nouveau, de la loi du 21 mars 1991, précitée, habilite le Roi à déterminer les modalités de ce service comme le traitement, le conditionnement, la distribution, les modalités de la rétribution différée y compris les ayants droit et les mentions obligatoires.

Le Roi ne peut dès lors conférer à La Poste le pouvoir de déterminer des ayants-droits supplémentaires, comme le prévoit l'article 36, § 3, de l'arrêté en projet.

2. De même, à l'article 37, l'arrêté en projet ne peut conférer à La Poste le pouvoir de déterminer les délais de la rétribution différée, ni les conditions opérationnelles de ce service, et il ne peut l'habiliter à déterminer le mode de recensement des envois concernés.

3. Il appartient au Roi de régler Lui-même l'ensemble de la matière. Il convient dès lors de revoir les articles 36, § 3, 37, § 1^{er}, alinéa 2, et 37, § 2.

Article 48

Selon l'article 141, § 1^{er}, G, nouveau, de la loi du 21 mars 1991 précitée, c'est au Roi qu'il appartient de fixer par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités du traitement des correspondances émanant ou adressées à des militaires.

Le Roi n'a dès lors pas à habiliter La Poste à déterminer le mode de recensement des envois, comme prévu au paragraphe 2 en projet.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article 49

La seconde phrase de l'article 49 du projet se borne à rappeler l'article 142, § 2, 3/, de la loi du 21 mars 1991, précitée, en renvoyant à cette disposition.

Il n'appartient pas à un arrêté royal de rappeler, répéter, paraphraser ou résumer des règles qui figurent déjà dans des dispositions de nature législative.

Outre qu'un tel procédé est inutile, il peut laisser entendre qu'il est au pouvoir du Roi de modifier ces règles, alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

La seconde phrase de l'article 49 du projet sera omise.

Articles 54 à 58

Ces dispositions constituent le titre III de l'arrêté en projet, intitulé "Envois postaux internationaux".

Selon le représentant du délégué du ministre, ces dispositions n'entendent pas trouver leur fondement légal dans l'article 141, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991, précitée, mais dans les articles 1^{er} et 2 de la loi du 6 juillet 1971, précitée.

Ces deux dispositions législatives ne comportent aucune habilitation au Roi et Celui-ci ne saurait trouver dans son pouvoir général d'exécution celui d'adopter les dispositions en projet : l'autonomie de La Poste étant de règle, il ne saurait lui être imposé d'obligations sans habilitation légale expresse.

Outre pour les motifs déjà évoqués aux observations générales 1.4.3, 2 et 3, les dispositions à l'examen sont donc dépourvues de fondement légal et seront omises.

Article 61

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi la disposition à l'examen n'abroge pas également l'article 57*bis* de l'arrêté royal du 12 janvier 1970 précité, à l'instar des articles 57*ter* et suivants du même arrêté.

Annexes

Chacune des annexes doit être revêtue de la mention "Vu pour être annexé à notre arrêté du ... portant ..." et comporter les mentions et signatures des ministres proposant.

Observation finale

L'arrêté en projet se donne pour fondement légal des dispositions législatives telles que modifiées par des projets de loi adoptés par le Parlement, mais qui n'ont pas encore été sanctionnés, promulgués, et publiés au Moniteur belge.

L'arrêté en projet ne comporte par ailleurs aucune disposition relative à son entrée en vigueur.

Dès lors, il conviendra de veiller à ce qu'il ne soit pas publié à une date telle qu'il entre en vigueur à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur de son ou ses fondements légaux.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.499/4
VAN 11 APRIL 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 13 maart 2007 door de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende reglementering van de postdienst", heeft het volgende advies gegeven :

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

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

Voorafgaande vormvereisten

Verschillende bepalingen van het ontworpen besluit vormen voorschriften van technische aard.

Dit is hoofdzakelijk het geval met de artikelen 12 tot 16, betreffende de normalisatie van brievenpost, van bijlage I, over hetzelfde onderwerp, en met de meeste bepalingen van bijlage II betreffende de voorwaarden inzake aanvaarding en markering van bepaalde postzendingen.

Deze bepalingen moeten worden onderzocht in het licht van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van een informatiemaatschappij.

Artikel 8, lid 1, van de voormelde richtlijn 98/34/EG verplicht de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee te delen, tenzij het een (loutere) integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, en de Commissie kennis te geven van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Arrest van 2 augustus 1993, Commissie/Italië - "Motoren voor pleziervaartuigen" (C-139/92, Jurisprudentie, blz. I-4707).

Artikel 1, lid 11, eerste alinea, van de voornoemde richtlijn 98/34/EG omschrijft een "technisch voorschrift" als volgt :

"een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 10, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden."

Volgens dezelfde bepaling, tweede alinea, derde streepje, zijn de facto technische voorschriften met name :

"technische specificaties of andere eisen of regels betreffende diensten die verbonden zijn met fiscale of financiële maatregelen die het verbruik van producten of het gebruik van diensten beïnvloeden, doordat zij de naleving van die technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten aanmoedigen; hieronder vallen niet de technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten die samenhangen met de nationale stelsels van sociale zekerheid."

De "technische specificatie" wordt in artikel 1, lid 3, omschreven als

"een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproeving en beproevings-methoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures".

Bovendien moeten de lidstaten krachtens artikel 8 van de voornoemde richtlijn 98/34/EG niet alleen het ontwerp van tekst dat technische voorschriften bevat mededelen, maar ook de tekst van de in hoofdzaak en rechtstreeks betrokken wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Het doel van deze bepaling is de Commissie zo volledig mogelijk te informeren zodat zij zo doeltreffend mogelijk de haar door de richtlijn verleende bevoegdheden kan uitoefenen ⁽²⁾.

⁽²⁾ Arrest van 7 mei 1998, Commissie/België (C-145/97, Jurisprudentie blz. I-2643), lid 12.

Het Hof van Justitie heeft erop gewezen dat de voornoemde richtlijn 98/34/EG er niet enkel toe strekt de Commissie op de hoogte te stellen, maar dat zij juist een meer algemeen doel heeft, namelijk handelsbelemmeringen uit de weg ruimen of beperken, de andere Lid-Staten op de hoogte stellen van de door een Lid-Staat voorgenomen technische regelingen, de Commissie en de andere Lid-Staten de nodige tijd geven om te reageren en een wijziging voor te stellen ter beperking van de uit de voorgenomen maatregel voortvloeiende belemmeringen van het vrije verkeer van goederen, en de commissie de nodige tijd geven om een harmonisatierichtlijn voor te stellen ⁽³⁾.

Krachtens de voornoemde richtlijn 98/34/EG staat het aan de Europese Commissie na te gaan of de voorgenomen maatregelen op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van de betrokken producten kunnen beïnvloeden.

De slotsom is dan ook dat de Europese Commissie in kennis dient te worden gesteld van het ontworpen besluit vóór de goedkeuring ervan, die moet worden uitgesteld voor de duur bepaald in artikel 9 van de voornoemde richtlijn 98/34/EG.

Algemene opmerkingen

1. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt eraan herinnerd dat "sinds de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven het principe van de autonomie in de wet is ingeschreven ten aanzien van DE POST".

1.1. In dit verband dient er inzonderheid op te worden gewezen dat de artikelen 7 tot 14 van de voornoemde wet van 21 maart 1991 hoofdstuk III vormen van titel I van deze wet, met het opschrift "autonomie".

⁽³⁾ Arrest van 30 april 1996, CIA Security International (C-194/94, Jurisprudentie blz. I-2201), lid 40, 41 en 50.

Het voormelde artikel 7 bepaalt inzonderheid het volgende :

"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 hun autonomie worden handelingen van autonome overheidsbedrijven geacht daden van koophandel te zijn, overeenkomstig artikel 8 van de voormelde wet van 21 maart 1991.

Wat tarieven betreft, zijn ze onderworpen aan de wetgeving betreffende de controle van de prijzen en stellen ze vrij de tarieven en de tariefstructuren vast voor de door hen geleverde prestaties die geen prestaties van openbare dienst zijn. 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 tarifiering. 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 ⁽⁴⁾.

In verband met De Post moet er bovendien op gewezen worden dat de artikelen 142 en volgende van de genoemde wet van 21 maart 1991 voorzien in bepaalde specifieke voorschriften, inzonderheid inzake tarieven, voor de universele postdienst, zoals bepaald in artikel 142.

Bovendien moet wat de aan De Post toevertrouwde taken betreft, worden gelet op de artikelen 140 en 141 van de voornoemde wet van 21 maart 1991.

In verband met artikel 141 dient erop te worden gewezen dat deze bepaling gewijzigd is door een wetsontwerp dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers is

⁽⁴⁾ Artikel 9 van de voormelde wet van 21 maart 1991.

goedgekeurd en dat niet geëvoceerd is door de Senaat ⁽⁵⁾, maar dat, volgens de inlichtingen waarover de Raad van State beschikt en bij de huidige stand van de in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte teksten, niet is bekrachtigd en uitgevaardigd en nog niet in werking is getreden.

Het ontworpen besluit steunt inzonderheid op deze bepaling zoals ze door het bewuste ontwerp is gewijzigd. Doordat dit ontwerp is aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en niet door de Senaat binnen de voorgeschreven termijn is geëvoceerd, moet overeenkomstig het gebruik in dit advies gelet worden op het voornoemde artikel 141, zoals het gewijzigd is bij het genoemde ontwerp.

De artikelen 140 en 141, zoals ze gewijzigd zijn zoals hierboven is aangegeven, bepalen het volgende :

"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.

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

⁽⁵⁾ Zie de adviesaanvraag en Gedr. St., Kamer, 2006-2007, nr. 2781/006, en Gedr. St., Senaat, S. 3 - 2603 fiche van het dossier Kamer 51-281 (<http://www.senat.be/www/?MIval=dossier&LEG=3&NR=2063&LANG=fr>).

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, met betrekking tot de hiernavermelde onderwerpen, nadere regels bepalen voor de zendingen die tot de universele postdienst behoren :

- de nadere regels met betrekking tot afmetingen en normalisatie van postzendingen en de definiëring van brieven, drukwerk en briefkaarten, alsmede de bepalingen van de postzendingen die niet toegelaten worden tot het postvervoer;
- de nadere regels inzake de uitreiking van postzendingen met inbegrip van de behandeling van onbestelbare postzendingen en onvoldoende gefrankeerde postzendingen;
- de nadere regels inzake frankering en inzake de goedkeuring en het gebruik van frankeermachines;
- de nadere regels inzake de verzameling en de behandeling van adresveranderingen en de nazending van postzendingen ingevolge een adresverandering.

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. Het aanbieden van een verlaagd tarief voor al dan niet geadresseerd verkiezingsdrukwerk waarvan de nadere regels door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, worden bepaald.

D. De dienst van postabonnementen op erkende kranten en erkende tijdschriften, overeenkomstig de door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vastgestelde nadere regels betreffende de aanvraag, de port en de eraan verbonden beheerskosten. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, tevens de criteria zoals de periodiciteit en het vereiste niveau van informatie waaraan zendingen moeten voldoen om als krant of tijdschrift erkend te kunnen worden. De Koning bepaalt tevens bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de modaliteiten van deze dienst met onder meer de technische afwerking, de verplichte vermeldingen, de afgiftevoorwaarden en de bijvoegsels.

E. De dienst van de administratieve correspondentie. De nadere regels van de dienst zoals de behandeling, de conditionering en de uitreiking, de nadere regels van uitgestelde vergoeding inbegrepen de rechthebbenden en de verplichte vermeldingen worden vastgesteld door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

F. De uitreiking van postzendingen tegen portvrijdom waarvoor de nadere regels en de lijst van begunstigden zijn bepaald door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit.

G. De behandeling van briefwisseling uitgaande van of geadresseerd aan militairen overeenkomstig de nadere regels bepaald door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

H. De bestelling aan huis door de uitreiker op dienstronde van postzegels en de afgifte aan de uitreiker op dienstronde van stukpost-aangetekende zendingen overeenkomstig de nadere regels bepaald door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

I. De verkoop van fiscale zegels overeenkomstig de nadere regels bepaald door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en het drukken en afleveren van visverloven overeenkomstig de nadere regels bepaald door de gewesten.

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

§ 2. 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.

§ 3. Onverminderd de toepassing van het Strafwetboek en van de tuchtstraffen die hun krachtens hun statuut kunnen worden opgelegd, moeten een strafport betalen dat gelijk is aan tweemaal het bedrag van de ontdoken taksen, de ambtenaren en beambten die zich schuldig hebben gemaakt aan :

- 1/ misbruik van voor administratieve briefwisseling gebezigde omslagen, banden of kaarten;
- 2/ bedrog.

Wordt als bedrieglijk beschouwd, de briefwisseling portvrij, met uitgestelde vergoeding of gefrankeerd verzonden :

- 1/ die geen administratieve aard van algemeen belang bezit;
- 2/ met een valse aanduiding inzake de verplichte vermeldingen;
- 3/ met een gefingeerd adres; onder «gefingeerd adres» wordt verstaan, het adres dat aan de geadresseerde een hoedanigheid toekent waarmee hij niet bekleed is, met het doel de betaling van de posttarieven te ontduiken.

Hetzelfde geldt voor ambtenaren en beambten die enig misbruik door een derde mogelijk hebben gemaakt."

Steeds wat De Post betreft, wordt in de aanhef van het ontworpen besluit ook verwezen naar de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van DE POST, inzonderheid naar de artikelen 1 en 2 ervan.

Zoals voor de voornoemde wet van 21 maart 1991 moet erop worden gewezen dat de voormelde wet van 6 juli 1971 gewijzigd is door een wetsontwerp dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen, en dat niet geëvoceerd is door de Senaat ⁽⁶⁾, maar dat, volgens de inlichtingen waarover de Raad van State beschikt en bij de huidige stand van de in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte teksten, niet is bekrachtigd en uitgevaardigd, en dat nog niet in werking is getreden. Ditzelfde ontwerp heft overigens de wet van 26 december 1956 op de postdienst op.

Om dezelfde redenen als die waarvan hierboven sprake is in verband met de voormelde wet van 21 maart 1991, wordt in dit advies gelet op de tekst van de voornoemde wet van 6 juli 1971, zoals gewijzigd bij het ontwerp dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen is, en steunt het op het postulaat dat de wet van 26 december 1956 opgeheven is.

De artikelen 1 en 2 van de wet van 6 juli 1971, zoals ze gewijzigd zijn door het voormelde ontwerp, bepalen het volgende :

"Artikel 1. Onder de benaming «(DE POST)» wordt een publiekrechtelijk rechtspersoon opgericht, belast met het exploiteren, volgens industriële en commerciële methodes, van diensten en activiteiten zoals bedoeld in haar doel.

Art. 2. Op het vlak van de postzendingen is DE POST belast met de volgende taken :

- a) de dienst van de abonnementen op nieuwsbladen en tijdschriften uitvoeren;

⁽⁶⁾ Zie de adviesaanvraag en Gedr. St., Kamer, 2006-2007, nr. 2780/006, en Gedr. St., Senaat, S. 3 - 2062 fiche van het dossier Kamer 51-2780 (<http://www.senat.be/www/?Mival=dossier&LEG=3&NR=2062&LANG=fr>).

- b) de dienst van de internationale brievenpost uitvoeren zoals bepaald wordt in de akten van de Wereldpostvereniging, naast de taken die zij moet uitvoeren in haar hoedanigheid van dienstverlener van de universele postdienst.

[...] ⁽⁷⁾"

1.2. Uit de gezamenlijke bepalingen waarop hierboven gewezen is vloeit het volgende voort.

Als autonoom overheidsbedrijf is De Post inzonderheid vrij om binnen de grenzen van de voormelde wet van 21 maart 1991 alle bedrijvigheden te ontwikkelen die verenigbaar zijn met haar doel, namelijk 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, en 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.

De beperkingen van haar autonomie zijn alleen die bepaald door of krachtens de wet.

Als overheidsbedrijf is de Post bovendien belast met opdrachten van openbare dienst en kan ze door of krachtens een wettelijke of contractuele bepaling worden belast met andere zodanige opdrachten.

1.3. Uit wat voorafgaat volgt dat wat postdiensten betreft, het principe geldt dat De Post een bepaalde autonomie geniet.

Wat opdrachten van openbare dienst aangaat, wordt deze autonomie evenwel grotendeels beperkt, inzonderheid door de talrijke machtigingen die door de wetgever aan de Koning zijn verleend.

⁽⁷⁾ De rest van de bepaling heeft geen betrekking op de postdiensten, maar op de financiële postdiensten.

Het nieuwe artikel 141, § 1, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 voorziet in zulke machtigingen, welke bepaling men met het ontworpen besluit precies beoogt uit te voeren. In tegenstelling tot wat de aanhef van het ontworpen besluit doet uitschijnen, wat postdiensten betreft, geldt daarentegen niet hetzelfde voor de artikelen 1 en 2 van de voornoemde wet van 6 juli 1971, die geen enkele machtiging aan de Koning inhouden.

1.4. In verband met de door deze bepalingen aan de Koning verleende machtigingen moet de aandacht worden gevestigd op verschillende gegevens.

1.4.1. In de eerste plaats moet elk van de wetsbepalingen die het mogelijk maken de autonomie van De Post te beperken strikt worden geïnterpreteerd, doordat de autonomie van De Post een aangenomen beginsel is.

1.4.2. Aansluitend mag, indien het de bedoeling is om De Post te belasten met andere opdrachten van openbare dienst, deze doelstelling alleen worden nagestreefd door of krachtens een wettelijke of contractuele bepaling.

1.4.3. Ten slotte hebben, wat artikel 141 van de voornoemde wet van 21 maart 1991 betreft, de bewuste machtigingen een verschillende strekking naargelang het gaat om machtigingen bepaald bij artikel 141, § 1, A, of bij artikel 141, § 1, C tot I.

Immers, uit de in het voormelde punt A gebezigde bewoordingen en uit die welke in de voornoemde punten C tot I worden gebruikt, volgt dat, terwijl de Koning de mogelijkheid heeft - en niet de verplichting - om de nadere regels vast te stellen waarvan sprake is in de tekst van de verschillende streepjes van punt A, Hij verplicht is om de nadere regels en de maatregelen uit te vaardigen waarvan in de punten C tot I sprake is.

Dit heeft gevolgen.

Zo :

1/ is de Koning, wanneer Hij de nadere regels uitvaardigt waarvan in punt A sprake is, doordat Hij niet verplicht is deze uit te vaardigen, *a fortiori* er niet toe gehouden alle aspecten ervan te regelen.

Derhalve is er geen reden dat de bepalingen van het ontworpen besluit, die ertoe strekken uitvoering te geven aan de door het voormelde punt A aan de Koning verleende machtigingen, voor de aspecten die ze niet regelen, verwijzen naar de algemene of bijzondere voorwaarden van De Post en aldus, ofwel herinneren aan een bevoegdheid die De Post reeds heeft, ofwel aan De Post de verplichting opleggen om algemene of bijzondere voorwaarden over een bepaald onderwerp vast te stellen ⁽⁸⁾.

Het gaat hoofdzakelijk om de artikelen 12 tot 16, 17 tot 19, 59 en 60 (art. 141, § 1, punt A, eerste streepje), de artikelen 29 tot 30, 49 tot 51 en 52 (art. 141, § 1, punt A, tweede streepje), de artikelen 2 tot 11 (art. 141, § 1, punt A, derde streepje) en artikel 53 (art. 141, § 1, punt A, vierde streepje).

Deze bepalingen moeten bijgevolg worden herzien, inzonderheid artikel 2, tweede lid, artikel 4, artikel 19, eerste lid, artikel 50, § 1, eerste lid, artikel 51, § 1, tweede lid, artikel 53 en artikel 60.

2/ is de Koning, wanneer Hij in het kader van opdrachten van openbare dienst van De Post, de nadere regels of de voorschriften uitvaardigt waarvan sprake is in de punten C tot I, ertoe gehouden alle aspecten van de betrokken aangelegenheden te regelen zonder dat Hij De Post vermag te machtigen sommige ervan te regelen.

Wat dit tweede punt betreft, wordt verwezen naar de bijzondere opmerkingen hierna.

⁽⁸⁾ Hetzelfde geldt niet wanneer de door de Koning vastgestelde nadere regels ertoe strekken het De Post mogelijk te maken elkaar aanvullende of additionele voorwaarden te stellen.

2. Geen enkele van de aan de Koning verleende machtigingen, die de ontworpen tekst als rechtsgrond opgeeft, maakt het de Koning mogelijk maatregelen inzake aansprakelijkheid uit te vaardigen, ongeacht of dit is om te herinneren aan bestaande bepalingen dan wel om ervan af te wijken.

De bepalingen van de ontworpen tekst die zulke regels bevatten moeten dus vervallen.

Artikel 45, artikel 57 en artikel 58, § 3, worden aldus bedoeld ⁽⁹⁾.

3. Verschillende bepalingen van het ontworpen besluit verwijzen naar teksten van internationaal recht, zoals "de Conventie en de arrangementen van de Wereldpostvereniging" of de "akten van de wereldpostconventie", van welke teksten soms mag worden afgeweken, in de gevallen bepaald bij de ontworpen tekst, bijvoorbeeld in geval van "andersluidende akkoorden tussen DE POST en de postoperator in het buitenland", zoals vermeld in artikel 54 van het ontwerp.

Inzonderheid de artikelen 3, § 1, derde lid, 54, 56 en 58 van het ontwerp verwijzen naar deze teksten ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Wat de artikelen 57 en 58 betreft, zie evenwel de bijzondere opmerking hierna over de artikelen 54 tot 58 van het ontwerp.

⁽¹⁰⁾ Wat de artikelen 54, 56 en 58 betreft, zie evenwel de bijzondere opmerking hierna over de artikelen 54 tot 58 van het ontwerp.

Zoals de Raad van State reeds heeft uiteengezet ⁽¹¹⁾, staan in dit verband twee mogelijkheden open :

- ofwel zijn de bewuste internationale rechtsbepalingen als zodanig van toepassing op De Post : in dat geval 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 ⁽¹²⁾.

Welke hypothese ook in aanmerking is genomen, de ontwerptekst kan niet verwijzen naar deze internationaalrechtelijke instrumenten.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

⁽¹¹⁾ Zie de adviezen 41.498/4 en 41.499/4, die de afdeling wetgeving van de Raad van State op 13 december 2006 verstrekt heeft omtrent :

- 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).

⁽¹²⁾ Op te merken valt dat de afdeling wetgeving van de Raad van State onlangs om advies is gevraagd 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 haar advies 40.892/2/V verstrekt omtrent dit voorontwerp. Bij de stand van de in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte teksten is tot op heden geen enkele wet houdende instemming met de voornoemde conventies in werking getreden.

Bijzondere opmerkingen

Onderwerp en opschrift

De ontwerptekst beoogt niet de volledige materie van de postdienst te regelen zoals deze is gedefinieerd in artikel 131, 1/, van de voornoemde wet van 21 maart 1991.

Op enkele zeer zeldzame uitzonderingen na, betreffen de bepalingen ervan slechts één enkele operator van postdiensten, de leverancier van de universele dienst, te weten De Post.

Teneinde iedere verwarring te voorkomen waarbij nadelige rechtsonzekerheid kan ontstaan, moet de ontwerptekst aldus worden herzien dat het onderwerp ervan beperkt wordt tot de regelgeving die uitsluitend De Post betreft, wat voorts moet blijken uit het opschrift, dat op zijn beurt moet worden gewijzigd.

Aanhef

1. Gelet op algemene opmerking 1.3., moet het eerste lid vervallen.

2. Krachtens artikel 5, 2/, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole is de akkoordbevinding van de Minister van Begroting met betrekking tot de ontwerptekst niet vereist.

Teneinde iedere verwarring omtrent het verplichte karakter van die raadpleging te voorkomen, is er geen grond om deze akkoordbevinding te vermelden in de aanhef, zodat het vijfde lid ervan dient te vervallen.

Dispositief

Artikel 14

De bepalingen van artikel 14, § 1, derde lid, 1, vierde lid, *in limine*, tweede ⁽¹³⁾ en derde streepje, zijn aanbevelingen, doch geen afdwingbare regels.

Ze horen niet thuis in een reglementair besluit en behoren te vervallen.

Artikelen 20 tot 27

Deze bepalingen, die hoofdstuk IV van het ontwerpbesluit vormen, met als opschrift "Dagbladen en tijdschriften", moeten in verband worden gebracht met het nieuwe artikel 141, § 1, D, van de voornoemde wet van 21 maart 1991, dat bepaalt :

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

(...)

D. De dienst van postabonnementen op erkende kranten en erkende tijdschriften, overeenkomstig de door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad vastgestelde nadere regels betreffende de aanvraag, de port en de eraan verbonden beheerskosten. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, tevens de criteria zoals de periodiciteit en het vereiste niveau van informatie waaraan zendingen moeten voldoen om als krant of tijdschrift erkend te kunnen worden. De Koning bepaalt tevens bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de modaliteiten van deze dienst met onder meer de technische afwerking, de verplichte vermeldingen, de afgiftevoorwaarden en de bijvoegsels."

In het licht van deze bepaling dienen omtrent de artikelen 20 tot 27 de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

⁽¹³⁾ In zoverre deze bepaling voorschrijft dat het formaat van het venster "bij voorkeur" rechthoekig moet zijn.

1. Volgens het nieuwe artikel 141, § 1, D, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 staat het aan de Koning om de nadere regels vast te stellen inzake de dienst van postabonnementen op erkende kranten en erkende tijdschriften, waaronder de afgiftevoorwaarden.

De Koning kan derhalve De Post niet machtigen de afgiftevoorwaarden te bepalen.

Artikel 20, § 8, van het ontwerp moet worden herzien.

2. Aangezien het volgens het nieuwe artikel 141, § 1, D, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 aan de Koning staat om de nadere regels vast te stellen inzake de dienst van postabonnementen op erkende kranten en erkende tijdschriften, kan artikel 23 van het ontwerpbesluit niet voorschrijven dat met betrekking tot de nadere regels betreffende de uitoefening van de dienst van postabonnementen op erkende kranten een bijzondere overeenkomst moet worden gesloten tussen de Staat, de dagbladuitgevers en De Post.

Wat betreft de tariefvoorwaarden van deze dienst, die een taak van algemene dienstverlening vormt, worden de tarieven hunnerzijds vastgesteld overeenkomstig artikel 9 van de voornoemde wet van 21 maart 1991. Het komt derhalve niet aan de Koning toe om te bepalen dat met betrekking tot deze tariefvoorwaarden een bijzondere overeenkomst moet worden gesloten tussen de Staat, de dagbladuitgevers en De Post.

Tot slot moet, wat het toezicht betreft, opgemerkt worden dat de taken van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie door de wetgever bepaald zijn. Zonder uitdrukkelijke en precieze machtiging in die zin komt het niet aan het ontwerpbesluit toe om te bepalen dat de postabonnementen op erkende kranten door De Post worden aangeboden "onder het toezicht van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie", noch, a fortiori, dat met betrekking tot het toezicht uitgeoefend

door het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie een bijzondere overeenkomst moet worden gesloten tussen de Staat, de dagbladuitgevers en De Post.

Artikel 23, tweede lid, eerste zin, van het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien en de tweede zin ervan moet vervallen.

3. Om dezelfde redenen als die welke hierboven zijn opgegeven, kan artikel 23 van het ontwerpbesluit niet voorschrijven dat een postabonnement kan worden aangeboden voor alle erkende tijdschriften, "overeenkomstig de algemene en/of bijzondere voorwaarden van DE POST", ook al wordt bepaald dat De Post daarbij rekening moet houden met objectieve criteria, waaronder het aantal abonnees, het gewicht en de verzendingstermijn.

Artikel 23, derde lid, moet worden herzien.

4. Het nieuwe artikel 141, § 1, D, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 machtigt de Koning om de nadere regels vast te stellen inzake de dienst van postabonnementen op erkende kranten en erkende tijdschriften.

Het staat dus niet aan de Koning om De Post te machtigen de wijze van frankeren van die kranten en tijdschriften vast te leggen.

Artikel 26, § 4, moet bijgevolg vervallen.

Artikelen 35, 42 en 46

De artikelen 35, 42 en 46 van het ontwerp zijn een parafrase van het nieuwe artikel 141, § 3, van de voornoemde wet van 21 maart 1991.

Om de hierboven reeds aangehaalde redenen moeten de onderzochte bepalingen vervallen.

Artikelen 36 en 37

1. Inzake administratieve correspondentie machtigt het nieuwe artikel 141, § 1, E, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 de Koning om de nadere regels vast te stellen van deze dienst, zoals de behandeling, de conditionering, de uitreiking, de nadere regels betreffende de uitgestelde vergoeding, de rechthebbenden inbegrepen, en de verplichte vermeldingen.

Derhalve kan de Koning aan De Post niet de bevoegdheid verlenen om de "bijkomende rechthebbenden" te bepalen, zoals nochtans wordt gesteld in artikel 36, § 3, van het ontwerpbesluit.

2. Zo kan artikel 37 van het ontwerpbesluit De Post evenmin bevoegdheid verlenen om de termijnen te bepalen voor de uitgestelde vergoeding, noch de operationele voorwaarden van die dienst, en kan het De Post niet machtigen de wijze te bepalen waarop de desbetreffende zendingen geteld worden.

3. Het staat aan de Koning zelf om die materie in haar geheel te regelen. De artikelen 36, § 3, 37, § 1, tweede lid, en 37, § 2, moeten derhalve worden herzien.

Artikel 48

Volgens het nieuwe artikel 141, § 1, G, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 staat het aan de Koning om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nadere regels te bepalen inzake de behandeling van briefwisseling uitgaande van of geadresseerd aan militairen.

.../...

Derhalve komt het de Koning niet toe De Post te machtigen de wijze te bepalen waarop de zendingen geteld worden, zoals nochtans wordt gesteld in de ontworpen paragraaf 2.

De ontwerptekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 49

Artikel 49, tweede zin, van het ontwerp beperkt zich ertoe te herinneren aan artikel 142, § 2, 3/, van de voornoemde wet van 21 maart 1991, door naar die bepaling te verwijzen.

Het komt niet toe aan een koninklijk besluit om te herinneren aan regels die reeds voorkomen in bepalingen van wetgevende aard, noch om ze te herhalen, te parafraseren of samen te vatten.

Een zodanige werkwijze is niet alleen onnodig, maar ze kan tevens de indruk wekken dat de Koning bevoegd is om die regels te wijzigen, terwijl die bevoegdheid alleen aan de wetgever toekomt.

De tweede zin van artikel 49 van het ontwerp moet vervallen.

Artikelen 54 tot 58

Deze bepalingen vormen titel III van het ontwerpbesluit, met als opschrift "Internationale postzendingen".

Volgens de vertegenwoordiger van de gemachtigde van de minister is het niet de bedoeling dat die bepalingen hun grondslag ontleenen aan artikel 141, § 1, van de voornoemde wet van 21 maart 1991, maar aan de artikelen 1 en 2 van de voornoemde wet van 6 juli 1971.

.../...

Deze twee wetsbepalingen bevatten geen enkele machtiging aan de Koning en het behoort niet tot Zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid om de ontwerpbeperkingen aan te nemen : aangezien de autonomie van De Post de regel is, kunnen haar alleen verplichtingen worden opgelegd op grond van een uitdrukkelijke machtiging bij wet.

Benevens om de redenen die reeds zijn aangehaald in de algemene opmerkingen 1.4.3, 2 en 3, hebben de onderzochte bepalingen bijgevolg geen rechtsgrond en dienen ze te vervallen.

Artikel 61

De afdeling wetgeving van de Raad van State ziet niet in waarom de onderzochte bepaling evenmin artikel 57*bis* van het voornoemde koninklijk besluit van 12 januari 1970 opheft, naar het voorbeeld van de artikelen 57*ter* en volgende van hetzelfde besluit.

Bijlagen

Elk van de bijlagen moet de vermelding "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ... houdende ..." bevatten, alsmede de vermelding en het ondertekeningsformulier van de voordragende ministers.

Slotopmerking

Het ontwerpbesluit geeft als rechtsgrond wetsbepalingen op zoals ze zijn gewijzigd bij wetsontwerpen goedgekeurd door het parlement, maar die nog niet zijn bekrachtigd, uitgevaardigd en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Het ontwerpbesluit bevat voorts geen enkele bepaling inzake de inwerkingtreding ervan.

.../...

Derhalve moet ervoor gezorgd worden dat het niet op een zodanige datum wordt bekendgemaakt dat het in werking treedt vóór de dag van inwerkingtreding van de teksten waaraan het zijn rechtsgrond(en) ontleent.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
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. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Y. KREINS