RF

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 42.500/4
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 ministériel "portant réglementation du service postal", a donné l'avis suivant :

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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet, spécialement au sein du Titre II intitulé "Normes réglementaires concernant des boîtes aux lettres", constituent des règles à caractère technique.

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).

L'article 1er, paragraphe 11, alinéa 1er, 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

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

> 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 1er, 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)].

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

---

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

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. Les articles 1er à 19 et pour l'essentiel, 24, de l'arrêté en projet sont dépourvus de fondement juridique.

En effet, d'une part, les dispositions légales que l'arrêté en projet se donne pour fondement juridique ne contiennent aucune habilitation au ministre, et d'autre part, il ne s'agit pas de questions de détail que le Roi aurait pu habiliter le ministre à régler.

2. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet ont trait aux normes réglementaires concernant des boîtes aux lettres. Il s'agit des articles 20 à 23 et 25 à 28 du projet et des annexes I et II.

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

Ces dispositions ne trouvent certes pas leur fondement dans les dispositions visées au préambule de l'arrêté en projet, mais elles trouvent néanmoins un fondement dans l'article 142, § 2, 3/, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Cet article dispose que :

"§ 2. La prestation du service universel comporte les obligations suivantes :

[...]

3/ la distribution des envois postaux doit s'étendre à toutes les habitations du Royaume pour autant qu'elles soient pourvues d'une boîte aux lettres placée à la limite de la voirie publique et à portée de main, répondant à la réglementation édictée par le Ministre sur proposition de l'Institut.

[...]."

De cette disposition, il suit que le ministre n'est habilité à édicter une réglementation en matière de boîtes aux lettres qu'en vue de circonscrire les obligations de service universel.

Il ne peut donc régler, de manière générale, toutes les boîtes aux lettres généralement quelconques.

Les dispositions du titre II de l'arrêté en projet doivent être rédigées de manière à faire apparaître expressément qu'elles ne visent que les boîtes aux lettres destinées au service postal universel.

Observations particulières

Préambule

1. Compte tenu de l'observation générale 1, les alinéas 1er, 3 et 4 doivent être omis.

2. À l'alinéa 2, devenant l'alinéa 1er, du préambule, il convient de viser l'article 142, § 2, 3/, de la loi du 21 mars 1991, précitée.

3. L'alinéa 6, devenant l'alinéa 3, du préambule, vise l'avis donné par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications le 2 juin 2006, sur le titre II de l'arrêté en projet.

Cet alinéa doit être mis en rapport avec l'article 142, § 2, 3/, précité, qui habilite le ministre à édicter une réglementation en matière de boîtes aux lettres, dans le cadre du service postal universel, non pas sur avis, mais sur proposition de l'I.B.P.T.

Il ressort de l'avis de l'I.B.P.T. donné le 2 juin 2006, transmis par l'intermédiaire du délégué du ministre, que le titre II de l'arrêté en projet trouve effectivement son origine dans une proposition faite par l'I.B.P.T. le 9 mai 2005.

Cette proposition doit être visée au préambule de l'arrêté en projet qui sera complété en conséquence.

4. L'accord du Ministre du Budget et l'avis de l'inspecteur des finances ne sont pas requis sur les articles 20 à 23 et 25 à 28, ni sur les annexes I et II du texte en projet, en vertu des articles 5, 2/, et 14, 1/, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Afin d'éviter toute confusion sur le caractère obligatoire de la consultation de ces instances, ces accord et avis ne doivent pas être visés au préambule dont les alinéas 7 et 8 seront omis.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Y. KREINS

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.500/4
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 Ministerieel 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 vormvoorschriften

Verscheidene bepalingen van het ontworpen besluit, inzonderheid onder Titel II met als opschrift "Reglementaire normen inzake brievenbussen", zijn technische voorschriften.

Die 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 de informatiemaatschappij.

Artikel 8, lid 1, van de voornoemde richtlijn 98/34/EG bepaalt dat de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift moeten meedelen, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, en dat zij de Commissie tevens kennis moeten 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 definieert 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 diezelfde bepaling, tweede alinea, derde streepje, zijn de facto technische voorschriften onder meer :

> "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, als volgt gedefinieerd :

> "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 beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures."

Krachtens artikel 8 van de voornoemde richtlijn 98/34/EG moeten de lidstaten bovendien niet alleen iedere ontwerptekst voor een technisch voorschrift meedelen, maar ook de tekst van de in hoofdzaak en rechtstreeks betrokken wettelijke en bestuursrechtelijke basisbepalingen. Het doel van deze bepaling bestaat erin de

Commissie zo volledig mogelijk te informeren zodat zij zo doeltreffend mogelijk de haar door de richtlijn verleende bevoegdheden kan uitoefenen [(2)].

Het Hof van Justitie heeft eraan herinnerd dat de voornoemde richtlijn 98/34/EG er evenwel niet enkel toe strekt de Commissie op de hoogte te stellen, maar ze juist een meer algemeen doel heeft, namelijk handelsbelemmeringen uit de weg ruimen of beperken, de andere lidstaten op de hoogte stellen van de door een lidstaat voorgenomen technische regelingen, de Commissie en de andere lidstaten 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)].

Het staat aan de Europese Commissie, krachtens de voornoemde richtlijn 98/34/EG, te oordelen of de bedoelde voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden.

Het besluit is dan ook dat de Europese Commissie in kennis gesteld moet worden van het ontworpen besluit voordat het wordt goedgekeurd. De goedkeuring van het ontwerp moet worden uitgesteld voor de termijn bepaald in artikel 9 van de voornoemde richtlijn 98/34/EG.

Algemene opmerkingen

1. Voor de artikelen 1 tot 19 en voor het grootste deel van artikel 24 van het ontworpen besluit is geen rechtsgrond voorhanden.

Immers, enerzijds wordt bij de wetsbepalingen waarop het ontworpen besluit beweert te steunen geen machtiging verleend aan de minister, en anderzijds gaat

---

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

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

het niet om detailkwesties tot regeling waarvan de Koning de minister gemachtigd zou kunnen hebben.

2. Verscheidene bepalingen van het ontworpen besluit hebben betrekking op reglementaire normen inzake brievenbussen. Het gaat om de artikelen 20 tot 23 en 25 tot 28 van het ontwerp en om de bijlagen I en II.

Die bepalingen ontlenen hun rechtsgrond weliswaar niet aan de bepalingen genoemd in de aanhef van het ontworpen besluit, maar vinden niettemin rechtsgrond in artikel 142, § 2, 3/, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

Dat artikel bepaalt het volgende :

"§ 2. De levering van de universele dienst brengt de volgende verplichtingen met zich :

[...]

3/ bij de bestelling van de postzendingen moeten alle woningen van het Rijk worden betrokken voor zover zij voorzien zijn van een brievenbus binnen handbereik geplaatst aan de grens van de openbare weg en beantwoordend aan de reglementering uitgevaardigd door de Minister, op voorstel van het Instituut.

[...]."

Uit deze bepaling volgt dat de minister alleen gemachtigd is regelgeving inzake brievenbussen uit te vaardigen om de verplichtingen inzake universele dienstverlening te bepalen.

Hij kan dus niet in het algemeen regels uitvaardigen voor onverschillig welke brievenbus.

De bepalingen van titel II van het ontworpen besluit moeten zo worden geredigeerd dat daarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat ze alleen betrekking hebben op de brievenbussen bedoeld voor de universele postdienst.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Gelet op algemene opmerking 1 moeten het eerste, derde en vierde lid vervallen.

2. In het tweede lid van de aanhef, dat het eerste lid wordt, moet verwezen worden naar artikel 142, § 2, 3/, van de voornoemde wet van 21 maart 1991.

3. In het zesde lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, wordt verwezen naar het advies dat het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie op 2 juni 2006 heeft gegeven aangaande titel II van het ontworpen besluit.

Dat lid moet in verband gebracht worden met het voornoemde artikel 142, § 2, 3/, waarbij de minister gemachtigd wordt, niet op advies, maar op voorstel van het BIPT regelgeving inzake brievenbussen uit te vaardigen in het kader van de universele postdienst.

Uit het advies van het BIPT dat op 2 juni 2006 is gegeven en door toedoen van de gemachtigde van de minister is overgezonden, blijkt dat titel II van het ontworpen besluit daadwerkelijk komt uit een voorstel van het BIPT d.d. 9 mei 2005.

In de aanhef van het ontworpen besluit moet naar dat voorstel worden verwezen. Hij moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

4. De akkoordbevinding van de Minister van Begroting en het advies van de inspecteur van financiën zijn krachtens de artikelen 5, 2/, en 14, 1/, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole niet vereist voor de artikelen 20 tot 23 en 25 tot 28, noch voor de bijlagen I en II van de ontworpen tekst.

Om iedere verwarring te voorkomen omtrent de vraag of die instanties verplicht geraadpleegd moeten worden, moet in de aanhef niet naar die akkoordbevinding of naar dat advies worden verwezen. Het zevende en het achtste lid moeten vervallen.

De kamer was samengesteld uit

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

C. GIGOT Y. KREINS