AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

Avis 42.553/4
42.554/4
DU 18 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 21 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

1/ un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal" (42.553/4);

2/ un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal" (42.554/4),

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, les projets appellent les observations suivantes.

Observation préalable

Le projet d'arrêté royal et le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État sont, presque en chacune de leurs dispositions, et à quelques différences formelles près, identiques aux projets sur lesquels le Conseil d'État s'est déjà prononcé dans son avis 41.498/4 - 41.499/4 donné le 13 décembre 2006.

Dans cet avis, la section de législation avait observé notamment ce qui suit :

> "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 à 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".

Les deux projets de lois mentionnés ci-avant ont été adoptés par la Chambre des représentants et n'ont pas été évoqués par le Sénat dans le délai prescrit.

Selon les informations à la disposition du Conseil d'État, ces projets n'ont pas encore été sanctionnés ni promulgués et ils n'ont pas fait l'objet d'une publication au Moniteur belge [(2)] [(3)].

Toutefois, dès lors que ces textes ont été adoptés par le Parlement, le présent avis peut, comme il est d'usage, avoir égard à ces nouveaux textes, tels qu'ils ont été ainsi adoptés, et examiner les projets d'arrêtés royal et ministériel qui lui sont soumis, au regard de ces nouveaux textes législatifs.

En principe, lorsque le Conseil d'État a donné un avis sur un projet de texte, et que ce texte est ensuite amendé afin de tenir compte de ses observations, il n'a plus à être saisi du texte modifié, ayant épuisé sa compétence à l'égard de celui-ci.

En l'espèce, les textes en projet n'ont été que très légèrement modifiés et ce, exclusivement afin de suivre certaines des observations faites par le Conseil d'État dans son avis 41.498/4-41.499/4 [(4)].

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si le Conseil d'État n'a pas épuisé sa compétence à l'égard des textes en projet, de sorte que les demandes d'avis doivent être déclarées irrecevables.

---

(2) Voir, en ce qui concerne le 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", 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).

(3) Voir, en ce qui concerne le projet de loi "modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques", 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).

(4) La modification principale apportée aux textes originaires a consisté à supprimer les membres de phrase commençant par les mots "sans préjudice de", afin de suivre l'observation générale 2 figurant dans l'avis 41.498/4-41.499/4.

Cette question appelle toutefois une réponse négative dès lors que, si les textes en projet n'ont subi que de très légères modifications formelles, le cadre juridique dans lequel ils s'inscrivent, - plus spécialement les dispositions que ces arrêtés se donnent pour fondement légal -, a fait l'objet de modifications fondamentales à travers les projets de loi mentionnés ci-avant.

Les demandes d'avis sont donc recevables [5].

Observations générales relatives à l'arrêté royal en projet

1. Dans son avis 41.498/4- 41.499/4 précité, le Conseil d'État a rappelé, en substance, ce qui suit :

1/ Les entreprises publiques économiques visées par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques jouissent d'une autonomie non négligeable, notamment en ce qui concerne leurs activités et leurs tarifs.

2/ En ce qui concerne La Poste, il faut spécialement avoir égard aux articles 140 et 141 de la loi précitée du 21 mars 1991, qui définissent respectivement l'objet social de La Poste et ses missions de service public, ainsi qu'à l'article 3 de la loi du 26 décembre 1956 sur La Poste.

Au regard du cadre législatif en vigueur, il faut relever qu'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

(5) Dans un sens similaire, voir l'avis 37.615/2/V donné le 25 août 2004 sur un avant-projet devenu la loi du 3 juillet 2005 portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n/ 1680/1, pp.73-77).

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 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.

3/ 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.

2. Au regard des principes ainsi rappelés et du cadre juridique ainsi précisé, les projets d'arrêtés royal et ministériel examinés par le Conseil d'État dans son avis 41.498/4-41.499/4, appelaient de nombreuses critiques de légalité.

Ainsi, nombreuses étaient les dispositions, spécialement du projet d'arrêté royal, dont l'objet dépassait les habilitations, limitées par leur nombre et par leur objet, conférées au Roi par les dispositions légales que ce projet se donnait pour fondement légal.

3. Postérieurement à cet avis, le Parlement a adopté deux projets de lois, comme mentionné à l'observation préalable.

Ces deux projets ont pour objet :

- l'un, de modifier la loi du 21 mars 1991, notamment l'article 141, § 1er, de cette loi, afin de conférer diverses nouvelles habilitations au Roi, plus particulièrement en matière de services postaux (6);

- l'autre, d'abroger la loi du 26 décembre 1956 sur La Poste et de modifier la loi du 6 juillet 1971 portant création de La Poste, afin notamment, d'y insérer des dispositions constituant le pendant des dispositions de la loi du 26 décembre 1956 abrogée (7).

4. Le second projet précité, tel qu'adopté par le Parlement, remplace l'article 2 de la loi précitée du 6 juillet 1971 par une disposition nouvelle, qui reprend notamment la teneur de l'article 3 de la loi précitée du 26 décembre 1956.

Toutefois, les termes de cet article 2 sont quelque peu différents de ceux de l'article 3 de la loi précitée du 26 décembre 1956 et le nouvel article 2 comprend, en son alinéa 4, une habilitation nouvelle au Roi, habilitation dont l'objet s'avère très large.

Ce nouvel article 2, tel qu'adopté par la Chambre des représentants et transmis au Sénat, dispose comme suit :

"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.

(6) Voir la note infrapaginale (2).

(7) Voir la note infrapaginale (3).

Dans le domaine de la poste financière, LA POSTE est chargée des tâches suivantes :

a) émettre et payer des ordres de transfert de fonds postaux ou non postaux;

b) ouvrir et clôturer des comptes courants postaux, recevoir des dépôts, exécuter des opérations au crédit ou au débit et opérer des retraits sur ces comptes;

c) exécuter des ordres de versement postal sur les comptes courants postaux dont les tiers sont les titulaires et sur des comptes ouverts auprès d'autres institutions financières, dont le siège est établi en Belgique.

Sur proposition du ministre des Finances et du ministre ou du secrétaire d'État dont relève LA POSTE, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, autoriser LA POSTE, dans les limites et aux conditions qu'il détermine, à :

1/ accorder ou refuser des facilités de caisse à certains titulaires ou certaines catégories de titulaires de comptes courants postaux;

2/ prévoir ou déterminer que le solde de certaines catégories de comptes courants postaux est ou n'est pas productif d'intérêts créditeurs ou débiteurs;

3/ payer des chèques tirés sur ou d'autres titres émis par d'autres institutions financières, dont le siège est établi en Belgique ou à l'étranger.

Sur proposition du ministre des Finances et du ministre ou du secrétaire d'État dont relève LA POSTE, le Roi fixe les règles pour l'exécution des tâches visées au §§ 2 et 3 [lire: aux alinéas 2 et 3].

La prise de participation visée à l'article 13, § 2, alinéa 1er, 2/, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques est fixée à dix pour cent des capitaux propres de LA POSTE tel qu'il ressort du bilan du dernier exercice clôturé."

Cet article trouve son origine dans un amendement parlementaire, dont les justifications sont libellées comme suit :

"Il est apparu souhaitable de rappeler, dans un alinéa 1er et un alinéa 2, que La Poste est actuellement chargée de certaines tâches spécifiques, tant en ce qui concerne les envois postaux que la poste financière.

Dans le domaine de la poste financière, la relative imprécision avec laquelle ces tâches sont actuellement énoncées par l'article 3 de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes nécessitait une meilleure énonciation de ces tâches, dans un langage plus compréhensible pour le lecteur.

L'alinéa 2 rappelle que le Roi peut autoriser La Poste à : 1/ accorder ou refuser des facilités de caisse aux titulaires ou catégories de titulaires de comptes courants postaux qu'elle détermine; 2/ prévoir ou disposer que le solde des catégories de comptes courants postaux qu'elle détermine est ou n'est pas productif d'intérêts créditeurs ou débiteurs; 3/ payer des chèques tirés sur ou d'autres titres émis par d'autres institutions financières, dont le siège est établi en Belgique ou à l'étranger. Le Roi exerce actuellement ce pouvoir au travers de l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal et a déjà conféré à La Poste une telle autorisation, également prévue par la loi actuelle.

Dans un alinéa 4, il est proposé que le Roi puisse fixer certaines règles impératives ou supplétives pour l'exécution des tâches visées aux alinéas 2 et 3. Même si La Poste dispose d'une certaine liberté contractuelle, le Roi peut notamment décider que les tâches à réaliser dans le cadre du service public doivent être l'objet de conditions générales convenues entre La Poste et l'État ou encore décider que ces conditions générales doivent inclure certaines dispositions qu'il juge indispensables." [8]

Telle qu'elle est cependant rédigée, l'habilitation conférée au Roi à l'article 2, alinéa 4, n'a pas un caractère facultatif; au contraire, elle impose au Roi de fixer Lui-même, c'est-à-dire intégralement, les règles d'exécution des tâches visées aux alinéas 2 et 3. Pareille attribution de pouvoirs au Roi a pour effet de restreindre en droit l'autonomie de la Poste.

C'est dans ce contexte que les textes à l'examen ont été examinés. Ceux-ci posent des difficultés de légalité réduites par rapport à celles suscitées par les projets ayant fait l'objet de l'avis 41.498/4-41.499/4 au regard du cadre juridique actuellement en vigueur.

Observations particulières relatives à l'arrêté royal en projet

Objet et intitulé

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

---

[8] Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n/ 2780/003.

Ses dispositions concernent en réalité exclusivement les services financiers postaux.

Afin d'éviter toute confusion à ce propos ainsi qu'avec le projet d'arrêté royal "portant réglementation du service postal" sur lequel la section de législation du Conseil d'État s'est prononcée tout récemment le 11 avril 2007 dans son avis 42.499/4, l'arrêté en projet devrait être revu de sorte qu'il soit conçu comme un arrêté autonome réglementant les services financiers postaux et abrogeant pour le surplus, dans l'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal, toutes les dispositions ayant trait aux services financiers postaux.

Sa structure et son intitulé devront être revus en conséquence.

Étant donné qu'une observation analogue est formulée dans l'avis 42.499/4 précité, il convient de veiller à ce que le dernier des deux textes appelé à régler ces matières abroge l'arrêté royal du 12 janvier 1970 précité.

Préambule

1. L'alinéa 2 du préambule doit être complété par l'indication précise des dispositions de la loi précitée du 21 mars 1991qui procurent un fondement légal à l'arrêté en projet.

2. L'accord du Ministre du Budget n'est pas requis sur le texte en projet en vertu de l'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 2

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 et ne peut trouver de fondement légal dans l'article 2 nouveau de la loi précitée du 6 juillet 1971.

Le paragraphe 1er doit dès lors être omis.

2. Concernant les "autres prestations financières" visées au paragraphe 2 de la disposition à l'examen, 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, J, nouveau, 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 [(9)].

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article 7

Dans la phrase liminaire de l'article 103, § 1er, en projet, il convient de viser "l'article 2, alinéa 2, b)," de la loi précitée du 6 juillet 1971.

---

(9) Voir l'avis 41.498/4-41.499/4 précité.

Articles 26 et 27

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

L'article 141, § 1er, I, nouveau de la loi précitée du 21 mars 1991 (10) prévoit que La Poste est chargée de la mission de service public consistant en "l'impression et la délivrance de permis de pêche conformément aux modalités fixées par les régions".

Cette disposition ne comporte, en la matière, aucune habilitation au Roi.

Les articles 26 et 27 doivent donc être omis.

Article 47

L'arrêté en projet se donne pour fondement légal l'article 2 nouveau de la loi précitée du 6 juillet 1971, tel que modifié par le projet de loi mentionné à l'observation générale 1, projet de loi qui n'a pas encore été sanctionné ni promulgué, n'a pas encore été publié au Moniteur belge et n'est pas encore entré en vigueur.

L'arrêté en projet ne peut donc produire ses effets au 1er avril 2007, ni, d'ailleurs et plus généralement, à une date antérieure à celle à laquelle la nouvelle loi produira ses effets.

Dès lors, la disposition en projet doit être omise et il conviendra de veiller à ce que l'arrêté en projet 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.

(10) Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n/ 2781/006.

Observation finale relative aux articles 1er, 4, 14, 21, 25, 28, 29, 30 et 46

Concernant ces dispositions, il est fait référence, *mutatis mutandis*, aux observations faites dans l'avis 41.498/4-41.499/4 précité à propos des dispositions identiques qui figuraient dans le projet originaire, observations qui conservent toute leur pertinence nonobstant l'entrée en vigueur de l'article 2 nouveau de la loi précitée du 6 juillet 1971.

Observation relative à l'arrête 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 242 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	Ph. HANSE,	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 Ph. HANSE

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.553/4
42.554/4
VAN 18 APRIL 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 21 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 :

1/ een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst" (42.553/4);

2/ een ontwerp van ministerieel besluit "houdende wijziging van het ministerieel besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst" (42.554/4),

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, geven de ontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande opmerking

Het ontwerp van koninklijk besluit en het ontwerp van ministerieel besluit die om advies zijn voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn bijna over de hele lijn en op enkele vormverschillen na identiek aan de ontwerpen die de Raad van State al becommentarieerd heeft in zijn advies 41.498/4-41.499/4 van 13 december 2006.

In dat advies had de afdeling wetgeving inzonderheid het volgende opgemerkt :

> "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.

---

(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".

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 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."

De twee voormelde wetsontwerpen zijn aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en zijn niet binnen de voorgeschreven termijn geëvoceerd door de Senaat.

Volgens de inlichtingen waarover de Raad van State beschikt, zijn deze ontwerpen nog niet bekrachtigd of afgekondigd en zijn ze nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad [(2)] [(3)].

Aangezien die teksten door het parlement aangenomen zijn, kan dit advies echter, zoals gebruikelijk, betrekking hebben op die nieuwe teksten zoals ze aldus zijn aangenomen en kunnen de ontwerpen van koninklijk en ministerieel besluit die aan de Raad van State zijn voorgelegd in dit advies worden onderzocht in het licht van die nieuwe wetteksten.

In principe wordt wanneer de Raad van State een advies heeft gegeven over een ontwerptekst en die tekst vervolgens is gewijzigd om rekening te houden met de opmerkingen van de Raad, de gewijzigde tekst niet meer aan de Raad voorgelegd, aangezien deze zijn bevoegdheid ten aanzien van die tekst heeft uitgeput.

---

(2) Zie, voor het ontwerp 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", Gedr. St., Kamer, 2006-2007, nr. 2780/006 en Gedr. St., Senaat, S 3-2062 dossierfiche K. 51-2780 (http://www.senate.be/www/?MIval=dossier&LEG=3&NR=2062&LANG=nl).

(3) Zie, voor het ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven", Gedr. St., Kamer, 2006-2007, nr. 2781/006 en Gedr. St., Senaat, S 3-2063 dossierfiche K 51-281 (http://www.senate.be/www/?MIval=dossier&LEG=3&NR=2063&LANG=nl).

In het onderhavige geval zijn de ontworpen teksten slechts zeer licht gewijzigd en uitsluitend om gevolg te geven aan bepaalde opmerkingen die de Raad van State in zijn advies 41.498/4-41.499/4 heeft gemaakt [(4)].

Met dat alles rijst de vraag of de Raad van State zijn bevoegdheid ten aanzien van de ontworpen teksten niet heeft uitgeput, zodat de adviesaanvragen onontvankelijk moeten worden verklaard.

Het antwoord op die vraag is echter ontkennend : de ontworpen teksten zijn weliswaar slechts heel licht naar de vorm gewijzigd, maar het juridische kader ervan - meer bepaald de bepalingen die in die besluiten als rechtsgrond worden opgegeven - is echter wel grondig gewijzigd via de voormelde wetsontwerpen.

De adviesaanvragen zijn dus ontvankelijk [(5)].

Algemene opmerkingen over het ontworpen koninklijk besluit

1. In zijn voormelde advies 41.498/4-41.499/4 heeft de Raad van State in hoofdzaak het volgende opgemerkt :

1/ De economische overheidsbedrijven genoemd in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven beschikken over een aanzienlijke autonomie, in het bijzonder wat hun activiteiten en tarieven betreft.

---

(4) De belangrijkste wijziging die in de oorspronkelijke teksten is aangebracht, is dat de zinsdelen ingeleid met het woord ‘onverminderd' zijn geschrapt in navolging van algemene opmerking 2 van advies 41.498/4-41.499/4.

(5) Zie in soortgelijke zin advies 37.615/2/V van 25 augustus 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 juli 2005 tot wijziging van bepaalde aspecten van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse bepalingen met betrekking tot de politiediensten (Gedr. St., Kamer, 2004-2005, nr. 1680/001, blz. 73-77).

2/ In verband met De Post moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de artikelen 140 en 141 van de voormelde wet van 21 maart 1991, waarin respectievelijk het doel en de opdrachten van openbare dienst van De Post worden omschreven, alsook aan artikel 3 van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst.

Uit het oogpunt van het geldende wettelijk kader valt op te merken dat De Post als autonoom overheidsbedrijf, binnen de grenzen van de voornoemde wet van 21 maart 1991, inzonderheid alle bedrijvigheid aan de dag kan 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.

Wat financiële postdiensten betreft, geldt als principe 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.

3/ 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.

2. Ten aanzien van de aldus gememoreerde principes en het aldus gepreciseerde juridisch kader zijn de ontwerpen van koninklijk en ministerieel besluit die de Raad van State in zijn advies 41.498/4-41.499/4 heeft onderzocht op talrijke wettigheidsbezwaren gestoten.

Zo waren er heel wat bepalingen, in het bijzonder van het ontwerp van koninklijk besluit, waarvan de strekking verder ging dan de in aantal en in strekking beperkte machtigingen die aan de Koning verleend waren bij de wetsbepalingen die in dat ontwerp als rechtsgrond werden opgegeven.

3. Na dat advies heeft het parlement twee wetsontwerpen aangenomen, zoals in de voorafgaande opmerking is vermeld.

Die twee ontwerpen hebben het volgende tot doel :

- met het ene wordt de wijziging beoogd van de wet van 21 maart 1991, in het bijzonder van artikel 141, § 1, van die wet om verscheidene nieuwe bevoegdheden aan de Koning te verlenen, meer bepaald wat de postdiensten betreft [(6)];

- het tweede ontwerp strekt tot opheffing van de wet van 26 december 1956 op de Postdienst en tot wijziging van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van De Post om, inzonderheid, daarin bepalingen op te nemen die de tegenhanger vormen van de bepalingen van de opgeheven wet van 26 december 1956 [(7)].

4. Bij het tweede voormelde ontwerp, zoals het door het Parlement is aangenomen, wordt artikel 2 van de genoemde wet van 6 juli 1971 vervangen door een nieuwe bepaling waarin meer bepaald de inhoud van artikel 3 van de genoemde wet van 26 december 1956 wordt overgenomen.

---

(6) Zie voetnoot 2.

(7) Zie voetnoot 3.

De bewoordingen van dat artikel 2 wijken echter lichtjes af van die van artikel 3 van de voormelde wet van 26 december 1956 en het nieuwe artikel 2 omvat, in het vierde lid ervan, een nieuwe machtiging aan de Koning die zeer ruim blijkt.

Dat nieuwe artikel 2, zoals het door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen en aan de Senaat is overgezonden, luidt als volgt :

"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;

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.

Op het vlak van de financiële post is DE POST belast met de volgende taken :

a) uitvoeren van opdrachten voor postale en niet-postale overdrachten van geld;

b) postrekeningen-courant openen en afsluiten, geld in bewaring ontvangen, credit- en debetverrichtingen uitvoeren en geldopnames op die rekeningen verrichten;

c) opdrachten van poststortingen uitvoeren op de postrekeningen-courant waarvan derden de houders zijn en op rekeningen die geopend zijn bij andere financiële instellingen waarvan de zetel in België is gevestigd.

Op voordracht van de minister van Financiën en de minister of de staatssecretaris onder wie DE POST ressorteert, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, DE POST binnen de grenzen en onder de voorwaarden die Hij bepaalt, machtigen om :

1/ kasfaciliteiten toe te staan of te weigeren aan bepaalde houders of bepaalde categorieën van houders van postrekeningen-courant;

2/ te voorzien of te bepalen dat het saldo van bepaalde categorieën van postrekeningen-courant al dan niet credit- of debetinteresten kan voortbrengen;

3/ cheques getrokken op of andere titels uitgegeven door andere financiële instellingen, waarvan de zetel is gevestigd in België of in het buitenland, uit te betalen.

Op voordracht van de minister van Financiën en de minister of de staatssecretaris onder wie DE POST ressorteert, legt de Koning de regels vast voor

het uitvoeren van de in §§ 2 en 3 [lees : in het tweede en het derde lid] bedoelde taken.

Het nemen van een belang bedoeld in artikel 13, § 2, eerste lid, 2/, van de wet van 21 maart 1991 betreffende hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wordt vastgesteld op tien percent van het eigen vermogen van DE POST zoals dat blijkt uit de balans van het laatste afgesloten dienstjaar."

Dat artikel vloeit voort uit een parlementair amendement, waarvan de verantwoording als volgt luidt :

"Het lijkt wenselijk om er in het eerste en tweede lid aan te herinneren dat De Post op dit ogenblik belast is met bepaalde specifieke taken, zowel wat de postzendingen als wat de financiële post betreft.

Op het vlak van de financiële post noopte de relatieve vaagheid waarmee deze taken momenteel worden omschreven door artikel 3 van de wet van 26 december 1956 op de postdienst tot een betere omschrijving van die taken, in een voor de lezer duidelijkere taal.

Het derde lid herinnert eraan dat de Koning De Post kan machtigen om : 1/ kasfaciliteiten toe te staan of te weigeren aan bepaalde houders of bepaalde categorieën van houders van postrekeningen-courant die zij bepaalt; 2/ te voorzien of te bepalen dat het saldo van bepaalde categorieën van postrekeningen-courant die zij bepaalt al dan niet credit- of debetinteresten kan voortbrengen; 3/ cheques getrokken op of andere titels uitgegeven door andere financiële instellingen, waarvan de zetel is gevestigd in België of in het buitenland, uit te betalen. De Koning oefent die macht nu uit via het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst en heeft De Post al een dergelijke machtiging verleend, zoals ook wordt voorzien door de huidige wet.

In het vierde lid wordt voorgesteld dat de Koning bepaalde dwingende of aanvullende regels kan vastleggen voor het uitvoeren van de in leden 2 en 3 bedoelde taken. Hoewel De Post over een zekere contractuele vrijheid beschikt, kan de Koning voornamelijk beslissen dat de in het kader van de openbare dienst uit te voeren taken het voorwerp moeten uitmaken van tussen De Post en de Staat overeengekomen algemene voorwaarden, of dat die algemene voorwaarden sommige voorwaarden moeten inhouden die hij onontbeerlijk acht." [8].

Zoals de bij artikel 2, vierde lid, aan de Koning verleende machtiging echter is gesteld, is ze niet facultatief; integendeel : ze houdt in dat de Koning de regels betreffende de uitvoering van de taken genoemd in het tweede en het derde lid zelf

---

[8] Gedr. St., Kamer, 2006-2007, nr. 2780/003.

integraal moet bepalen. Zo'n bevoegdheidsopdracht aan de Koning heeft tot gevolg dat de autonomie van DE POST in rechte wordt beperkt.

Tegen die achtergrond zijn de voorliggende bepalingen onderzocht. In het licht van het thans geldende wettelijk kader stoten deze bepalingen op beperkte wettigheidsbezwaren in vergelijking met die veroorzaakt door de ontwerpen die besproken zijn in advies 41.498/4-41.499/4.

Bijzondere opmerkingen over het ontworpen koninklijk besluit

Strekking en opschrift

Het ontwerp heeft niet tot doel de materie van de postdienst zoals omschreven in artikel 131, 1/, van de voormelde wet van 21 maart 1991 te regelen.

De bepalingen van het ontwerp hebben in werkelijkheid alleen betrekking op de financiële postdiensten.

Om verwarring daaromtrent te voorkomen, alsook om verwarring te voorkomen met het ontwerp van koninklijk besluit houdende reglementering van de postdienst waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State heel recentelijk op 11 april 2007 advies 42.499/4 heeft gegeven, zou het ontworpen besluit moeten worden herzien en moeten worden opgevat als een op zichzelf staand besluit waarin de financiële postdiensten worden geregeld en waarin daarenboven in het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de Postdienst alle bepalingen worden opgeheven die betrekking hebben op financiële postdiensten.

De structuur en het opschrift van het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden herzien.

Aangezien in het voormelde advies 42.499/4 een soortgelijke opmerking is gemaakt, moet ervoor gezorgd worden dat het voormelde koninklijk besluit van 12 januari 1970 wordt opgeheven bij de laatste van de twee teksten waarin die aangelegenheden moeten worden geregeld.

.../...

Aanhef

1. Het tweede lid van de aanhef moet worden aangevuld : in dat lid moet nauwkeurig worden vermeld welke bepalingen van de voormelde wet van 21 maart 1991 rechtsgrond verlenen aan het ontworpen besluit.

2. De akkoordbevinding van de Minister van Begroting over de ontworpen tekst is niet vereist krachtens artikel 5, 2/, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

Om verwarring te voorkomen over de vraag of die akkoordbevinding moet worden aangevraagd, moet die akkoordbevinding uit de aanhef worden weggelaten en moet het vijfde lid van de aanhef vervallen.

Dispositief

Artikel 2

1. De regel vervat in paragraaf 1 is in werkelijkheid slechts een bevestiging van de autonomie die De Post geniet, zoals omschreven bij de voormelde wet van 21 maart 1991, en kan geen rechtsgrond vinden in het nieuwe artikel 2 van de voormelde wet van 6 juli 1971.

Paragraaf 1 moet dus vervallen.

2. De "andere financiële prestaties" bedoeld in paragraaf 2 van de onderzochte bepaling, die als opdrachten van openbare dienst worden verricht door De Post, maar niet geregeld worden in het beheerscontract, kunnen slechts bij of krachtens de wet of via een contract aan De Post worden toevertrouwd overeenkomstig het nieuwe artikel 141, § 1, J, van de voormelde wet van 21 maart 1991. De Koning is dus niet bevoegd om de algemene of bijzondere voorwaarden voor die "andere financiële

prestaties" te bepalen, zoals Hij evenmin bevoegd is om te verwijzen naar gesloten of nog te sluiten overeenkomsten tussen De Post en de Staat [9].

De onderzochte bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 7

In de inleidende zin van het ontworpen artikel 103, § 1, moet worden verwezen naar "artikel 2, tweede lid, b)," van de voormelde wet van 6 juli 1971.

Artikelen 26 en 27

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

Het nieuwe artikel 141, § 1, I, van de voormelde wet van 21 maart 1991 [10] bepaalt dat De Post belast is met de opdracht van openbare dienst die bestaat in "het drukken en afleveren van visverloven overeenkomstig de nadere regels bepaald door de gewesten".

Die bepaling bevat terzake geen enkele machtiging aan de Koning.

De artikelen 26 en 27 moeten dus vervallen.

Artikel 47

In het ontworpen besluit wordt het nieuwe artikel 2 van de voormelde wet van 6 juli 1971, zoals gewijzigd bij het in algemene opmerking nr. 1 vermelde wetsontwerp, als rechtsgrond opgegeven. Dat wetsontwerp is nog niet bekrachtigd of

---

(9) Zie voormeld advies 41.498/4-41.499/4.

(10) Gedr. St., Kamer, 2006-2007, nr. 2781/006.

afgekondigd, is nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en is nog niet in werking getreden.

Het ontworpen besluit kan dus niet in werking treden met ingang van 1 april 2007, noch overigens, meer algemeen gesteld, op een vroegere datum dan die waarop de nieuwe wet uitwerking zal hebben.

De ontworpen bepaling moet dus vervallen en men moet ervoor zorgen dat het ontworpen besluit niet wordt bekendgemaakt op een datum die ertoe leidt dat het ontworpen besluit vroeger in werking treedt dan de rechtsgrond(en) ervan.

Slotopmerking over de artikelen 1, 4, 14, 21, 25, 28, 29, 30 en 46

Wat die bepalingen betreft, wordt *mutatis mutandis* verwezen naar de opmerkingen in het voormelde advies 41.498/4-41.499/4 in verband met dezelfde bepalingen die in het oorspronkelijke ontwerp voorkwamen. Die opmerkingen blijven relevant, ondanks de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 2 van de voormelde wet van 6 juli 1971.

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 ontwerp, dat tot doel heeft de artikelen 90 tot 242 van het ministerieel besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst op te heffen, nauw verband houdt 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 dus, om die reden, niet nader onderzocht.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	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 Ph. HANSE