



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.553/4
du 16 décembre 2013

sur

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
21 mars 1991 portant réforme
de certaines entreprises
publiques économiques'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.553/4
van 16 december 2013

over

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
21 maart 1991 betreffende de
hervorming van sommige
economische
overheidsbedrijven'

Le 21 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Entreprises publiques à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 décembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Anne VAGMAN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 2013.

*

Op 21 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Overheidsbedrijven verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 16 december 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence. Les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas être effectué sont ceux déterminés par l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012¹.

En l'occurrence, les auteurs de l'avant-projet n'ont pas invoqué un des motifs mentionnés à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 pour ne pas effectuer un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence et il n'apparaît pas que l'avant-projet puisse entrer dans les prévisions de l'un des motifs mentionnés à l'article 2.

Il faudra par conséquent veiller à ce que la formalité de l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, mentionnée à l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997, soit dûment accomplie. L'article 19/2 impose qu'une évaluation d'incidence soit réalisée si l'examen préalable visé à l'article 19/1 l'exige. Si l'examen préalable révèle la nécessité d'une évaluation d'incidence et si des modifications devaient encore être apportées au texte de l'avant-projet consécutivement à la réalisation de cette étude d'incidence, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil d'État.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article [X.1]

Dans son avis 40.929/4 donné le 19 septembre 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 1^{er} avril 2007 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', la section de législation a fait l'observation suivante :

« À peine de méconnaître la répartition des compétences entre les autorités fédérales et les entités fédérées, le législateur fédéral ne peut confier unilatéralement à

¹ Arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

La Poste la mission de délivrer des autorisations ou permis relevant de la compétence d'un autre niveau de pouvoir.

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

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

Ces compétences demeurent fédérales sont les suivantes :

1° les normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et le contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire;

2° les normes et leur contrôle relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire;

3° les mesures de remplacement de revenus en cas de cessation anticipée de l'activité d'agriculteurs plus âgés;

4° le Bureau d'intervention et de restitution belge, étant entendu que les régions disposent en son sein d'une représentation garantie et significative.

À priori, l'on n'aperçoit pas sur quelle base l'autorité fédérale pourrait encore, au titre de ces compétences, demeurer fédérales, en matière de pêche maritime, organiser un régime de délivrance de permis de pêche »².

Cette observation vaut, *mutatis mutandis*, à l'égard de l'article 131, 4^{ter}, d), en projet.

Article [X.2]

1. L'article 140 de la loi du 21 mars 1991 modifié par la loi du 13 décembre 2010, dispose comme suit :

« L'objet social de bpost 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 ».

La disposition à l'examen prévoit que cet article

« est interprété en ce sens que l'objet social de bpost comprend notamment :

² Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n° 2780/001, pp. 25-26.

a) la collecte, le transport et la distribution du courrier, des colis et de tout autre type de biens physiques et l'exploitation de tous services postaux, de transport et de logistique ;

b) la fourniture de services de communication papier ou digitale, de certification, de données, d'impression et de gestion de documents ;

c) la fourniture de services financiers postaux et de tout autre service financier, bancaire et de paiement ;

d) l'exploitation d'activités de vente de détail de biens ou de services de tiers ;

e) toutes les activités, en ce compris dans de nouveaux secteurs d'activités, indépendamment de la nature de ces activités ou des secteurs d'activités, destinées à améliorer directement ou indirectement les services de la société ou, plus généralement, à contribuer directement ou indirectement au développement des activités visées aux a) à d) ci-dessus ou à permettre une utilisation optimale de l'infrastructure et/ou du personnel de la société ».

2. Aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi. Une disposition législative interprétative est celle qui confère à une disposition le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir³. C'est le propre d'une disposition interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'elle interprète⁴ ; la garantie de la non-rétroactivité des lois, à laquelle il ne peut être dérogé que dans certaines conditions⁵, ne peut toutefois être éludée par le fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition interprétative⁶.

Il s'ensuit que s'il s'agit réellement d'une loi interprétative, son effet rétroactif⁷ (en ce que la loi interprétée doit être considérée comme ayant toujours eu la portée que lui donne la loi interprétative) se justifie précisément par le caractère interprétatif de cette loi⁸. À défaut, il y a lieu de satisfaire aux conditions qui permettent de déroger au principe de la non-rétroactivité des lois⁹.

Une loi interprétative se justifie par la suppression de l'incertitude juridique à laquelle le caractère incertain ou contesté d'une disposition législative a donné lieu.

³ C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.1 ; C.C., 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5 ; C.C., 26 novembre 2009, n° 192/2009, B.7 ; C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4.

⁴ C.C., 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5.

⁵ Voir par exemple C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.8.

⁶ C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.2 ; C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4.

⁷ C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.1 ; C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; C. C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.4 ; C. C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4.

⁸ C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 ; C. C., 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.9.

⁹ C. C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 ; C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.7.

Ainsi, une telle disposition n'est admissible que si le texte que le législateur entend interpréter est peu clair et susceptible d'interprétations en sens divers ¹⁰.

Le sens que le législateur a donné à cette disposition législative dans la loi interprétative doit aussi pouvoir être donné par le juge sans intervention du législateur ¹¹⁻¹².

3. En l'espèce, s'agissant de la disposition à l'examen, le commentaire de l'article expose ce qui suit :

« Cet article est une disposition interprétative et vise à clarifier la manière dont l'objet social de bpost, tel qu'énoncé à l'article 140 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, doit être interprété à la lumière de l'évolution des produits et services que bpost offre actuellement ».

Cette justification ne fait état d'aucune incertitude juridique auquel le caractère incertain ou contesté de l'article 140 concerné aurait donné lieu.

De même, il n'est nullement établi – et cela ne ressort au demeurant pas des travaux préparatoires de cet article 140 – que le législateur aurait voulu, dès l'origine, à savoir dès 1991 ¹³, donner à cette disposition le sens que l'avant-projet entend lui conférer.

Bien au contraire, le commentaire de l'article fait état du sens dans lequel cet article 140 devrait être « interprété » « à la lumière de l'évolution des produits et services que bpost offre actuellement ».

Enfin, comme le relève l'Inspecteur des Finances dans son avis donné sur le texte en projet le 3 juillet 2013, certaines des prestations mentionnées dans la disposition interprétative à l'examen ne faisaient d'évidence pas partie de la conception que le législateur s'est fait de l'objet social de La Poste, en 1991. Il en va notamment ainsi du service de certification et de l'exploitation d'activités de vente de détail de biens ou de services de tiers.

¹⁰ Voir en ce sens divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment l'avis 34.153/VR donné le 12 décembre 2002 sur une proposition de loi 'interprétative de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire' (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1255/2) et l'avis 46.403/1, donné le 10 avril 2009 sur un avant-projet de loi-programme (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 1967/1, pp. 49 à 51).

¹¹ Cass., 17 janvier 2008, F.07.0057.N ; Cass., 24 avril 2008, F.07.0014.N ; Cass., 13 mars 2009, F.07.0085.N.

¹² Voir, sur les principes ainsi rappelés, l'avis 51.257/3 donné le 24 avril 2012 sur un projet devenu la loi du 1^{er} juillet 2012 'interprétative de l'article 108, § 2, alinéa 2, première et deuxième partie de phrase de la loi du 8 janvier 2012 portant modifications de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-2195/001, pp. 12-13), ainsi que l'avis 52.210/4 donné le 7 novembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 7 mars 2013 'interprétatif des articles 35, § 1^{er}, alinéa 2, 40, § 7, alinéa 3, 93, § 1^{er}, alinéa 2, et 95, § 7, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, modifiés par le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 750/1, pp. 6 à 8).

¹³ Pour sa part, la loi du 13 décembre 2010 s'est limitée à remplacer les mots « La Poste » par le terme « bpost ».

Par conséquent, la disposition à l'examen ne peut pas être conçue et rédigée comme une disposition interprétative, qui aurait, par hypothèse, un effet rétroactif, mais bien comme une disposition modificative. Celle-ci pourrait avoir un caractère rétroactif, pour autant qu'elle réponde aux conditions fixées par la Cour constitutionnelle ¹⁴.

Article [X.3]

Dans le commentaire de l'article, il y a lieu de mieux préciser, au sujet du paragraphe 1^{er}, D, ce que l'auteur de l'avant-projet entend par la notion de « rôle social du facteur », ainsi que la notion de service « SVP facteur ».

Article [X.4]

L'article 141, § 1^{er}*bis* en projet est ainsi rédigé :

« D'autres missions de service public peuvent être attribuées, soit à bpost, par son contrat de gestion, soit à bpost ou un tiers, par une convention spécifique ».

Ni le texte en projet ni l'exposé des motifs n'apportent de précision sur les conditions dans lesquelles un « tiers » pourrait se voir confier une « mission de service public », par une « convention spécifique ».

S'agissant de « missions de service public », il appartient au législateur de définir avec plus de précision les conditions de fond, notamment en terme d'objet, d'instrument juridique, dans lesquelles un « tiers » pourrait se voir confier de telles missions.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence.

Article [X.11]

L'article 148*bis*/1 dont la modification est envisagée est divisé en quatre paragraphes.

La disposition à l'examen ne peut donc prévoir, comme elle le fait, que cette disposition est complétée par un alinéa nouveau.

Elle doit soit ajouter un paragraphe 5 nouveau, soit ajouter l'alinéa nouveau en projet dans l'un ou l'autre des paragraphes existants.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

*

¹⁴ Voir en ce sens, C.C. n° 128/2008, 1^{er} septembre 2008, B.8.6 et B.9.

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat voorontwerpen van wet, ontwerpen van koninklijk besluit en voorstellen van beslissing die ter goedkeuring aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd in principe aanleiding moeten geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren. De enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke bepaald zijn bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012.¹

In casu hebben de stellers van het voorontwerp geen van de motieven genoemd in artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012 aangevoerd om niet vooraf te hoeven onderzoeken of het noodzakelijk was een effectbeoordeling uit te voeren, en het blijkt niet dat het voorontwerp onder één van de motieven genoemd in artikel 2 kan vallen.

Er moet bijgevolg voor gezorgd worden dat het vormvereiste van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, genoemd in artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997, naar behoren is vervuld. Artikel 19/2 schrijft voor dat een effectbeoordeling wordt uitgevoerd wanneer het voorafgaand onderzoek bedoeld in artikel 19/1 zulks vereist. Indien uit het voorafgaand onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling moet worden uitgevoerd en er als gevolg van die effectbeoordeling nog wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het voorontwerp, dan moeten die wijzigingen ook voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel [X.1]

In advies 40.929/4 dat gegeven is op 19 september 2006 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 1 april 2007 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991

¹ Koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid, van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd :

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

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

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

Die federaal gebleven bevoegdheden zijn de volgende :

1° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;

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

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

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

Op het eerste gezicht is het niet duidelijk op welke basis de federale overheid, in de uitoefening van die federaal gebleven bevoegdheden inzake zeevisserij, nog een regeling voor de afgifte van visverloven zou kunnen instellen.”²

Deze opmerking geldt, *mutatis mutandis*, wat betreft het ontworpen artikel 131, 4°ter, d).

² Parl.St. Kamer 2006-2007, nr. 2780/001, 25-26.

Artikel [X.2]

1. Artikel 140 van de wet van 21 maart 1991, zoals het gewijzigd is bij de wet van 13 december 2010, luidt als volgt:

“Het doel van bpost 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”.

In de voorliggende bepaling wordt gesteld dat dit artikel

“wordt uitgelegd in die zin dat het doel van bpost in het bijzonder het volgende omvat:

a) het ophalen, het vervoer en de uitreiking van postzendingen, postpakketten en enig ander type van fysieke goederen, en de exploitatie van enige andere post-, transport- of logistieke dienst;

b) het leveren van diensten die betrekking hebben op papieren of digitale communicatie, certificering, gegevens, printen en beheer van documenten;

c) het leveren van financiële postdiensten en van enige andere financiële, bancaire of betalingsdienst;

d) het uitoefenen van activiteiten van kleinhandelsverkoop van goederen of diensten van derden;

e) alle activiteiten, mede in nieuwe activiteitssectoren, ongeacht de aard van zulke activiteiten of activiteitssectoren, bestemd om rechtstreeks of onrechtstreeks de diensten van de vennootschap te bevorderen of, meer in het algemeen, rechtstreeks of onrechtstreeks bij te dragen tot de ontwikkeling van de activiteiten vermeld onder a) tot en met d) hierboven, of om een optimale aanwending van de infrastructuur en/of het personeel van de vennootschap mogelijk te maken”.

2. Luidens artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven. Een wetsbepaling is interpretatief wanneer ze aan een bepaling een betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen³. Het is eigen aan een interpretatieve bepaling dat zij gevolg heeft op de datum van de inwerkingtreding van de geïnterpreteerde bepaling;⁴ de waarborg van de niet-retroactiviteit van de wetten, waarvan slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden

³ Grondwettelijk Hof, 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; Grondwettelijk Hof, 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.1; Grondwettelijk Hof, 12 november 2009, nr. 180/2009, B.5; Grondwettelijk Hof, 26 november 2009, nr. 192/2009, B.7; Grondwettelijk Hof, 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4.

⁴ Grondwettelijk Hof, 12 november 2009, nr. 180/2009, B.5.

afgeweken,⁵ kan evenwel niet worden omzeild door een wetsbepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve wetsbepaling voor te stellen.⁶

Zo het effectief gaat om een interpretatieve wet, ligt de verantwoording van het retroactieve effect dat ze heeft⁷ (doordat de geïnterpreteerde wet moet worden geacht steeds de draagwijdte te hebben gehad zoals omschreven in de interpretatieve wet), in het interpretatieve karakter zelf van de betrokken wet.⁸ Zo niet, dient aan de voorwaarden te zijn voldaan op grond waarvan kan worden afgeweken van het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten.⁹

Een interpretatieve wet vindt haar bestaansreden in het opheffen van de rechtsonzekerheid die is ontstaan door het onzekere of het betwiste karakter van een wetsbepaling.

Derhalve kan een dergelijke bepaling alleen aanvaardbaar worden wanneer de tekst die de wetgever beoogt uit te leggen onduidelijk is en voor een verschillende interpretatie vatbaar is.¹⁰

De betekenis die de wetgever in de interpretatieve wet aan de betrokken wetsbepaling heeft gegeven, moet eraan door de rechter ook zonder tussenkomst van de wetgever kunnen worden gegeven.¹¹⁻¹²

⁵ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, 15 december 2011, nr. 188/2011, B.8.

⁶ Grondwettelijk Hof, 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; Grondwettelijk Hof, 19 december 2002, nr. 189/2002, B.12.2; Grondwettelijk Hof, 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4.

⁷ Grondwettelijk Hof, 19 december 2002, nr. 189/2002, B.12.1; Grondwettelijk Hof, 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; Grondwettelijk Hof, 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.4; Grondwettelijk Hof, 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4.

⁸ Grondwettelijk Hof, 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.6.; Grondwettelijk Hof, 12 november 2009, nr. 180/2009, B.9.

⁹ Grondwettelijk Hof, 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.6; Grondwettelijk Hof, 15 december 2011, nr. 188/2011, B.7.

¹⁰ Zie in dat verband verschillende adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, inzonderheid advies 34.153/VR gegeven op 12 december 2002 over een voorstel van wet tot interpretatie van artikel 7, eerste lid, van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (*Parl.St.* Senaat 2002-2003, nr. 2-1255/2) en advies 46.403/1, gegeven op 10 april 2009 over een voorontwerp van programmawet (*Parl.St.* Kamer 2008-2009, nr. 1967/1, 49 tot 51).

¹¹ Cassatie, 17 januari 2008, F. 07.0057.N; Cassatie, 24 april 2008, F.07.0014.N; Cassatie, 13 maart 2009, F.07.0085.N.

¹² Zie in verband met de aldus in herinnering gebrachte beginselen, advies 51.257/3 gegeven op 24 april 2012 over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 1 juli 2012 tot uitlegging van artikel 108, § 2, tweede lid, eerste en tweede zinsnede van de wet van 8 januari 2012 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (*Parl.St.* Kamer 2011-2012, nr. 53-2195/001, 12-13), alsook advies 52.210/4 gegeven op 7 november 2012 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het decreet van 7 maart 2013 tot verklaring van de artikelen 35, § 1, tweede lid, 40, § 7, derde lid, 93, § 1, tweede lid, en 95, § 7, derde lid, van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, gewijzigd bij het programmadecreet van 3 februari 2005 betreffende de economische heropleving en de administratieve vereenvoudiging (*Parl.St.* W.Parl. 2012-2013, nr. 750/1, 6 tot 8).

3. *In casu* wordt met betrekking tot de voorliggende bepaling in de bespreking van het artikel het volgende gesteld:

“Dit artikel is een interpretatieve bepaling en strekt ertoe te verduidelijken hoe de doelbepaling van bpost, zoals vervat in artikel 140 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, moet worden uitgelegd in het licht van de evolutie van de producten en diensten die bpost thans aanbiedt”.

In deze uitleg is er geen sprake van enige rechtsonzekerheid die zou zijn ontstaan door het onzekere of het betwiste karakter van het artikel 140 in kwestie.

Voorts staat het geenszins vast - en blijkt overigens evenmin uit de parlementaire voorbereiding van dat artikel 140 – dat de wetgever vanaf het begin, dat wil zeggen vanaf 1991¹³, aan die bepaling de betekenis heeft willen geven die het voorontwerp daaraan beoogt te geven.

In de bespreking van het artikel wordt daarentegen bepaald op welke wijze dat artikel 140 zou moeten worden “uitgelegd” “in het licht van de evolutie van de producten en diensten die bpost thans aanbiedt”.

De Inspecteur van Financiën heeft tot slot in zijn advies van 13 juli 2013 met betrekking tot de ontworpen tekst gesteld dat sommige prestaties die vermeld staan in de ontworpen interpretatieve bepaling kennelijk niet beantwoorden aan het beeld dat de wetgever zich in 1991 gemaakt heeft van De Post. Dat geldt inzonderheid voor de dienst certificering en het uitoefenen van activiteiten van kleinhandelsverkoop van goederen of diensten van derden.

Bijgevolg mag de voorliggende bepaling niet opgevat en redigeerd worden als een interpretatieve bepaling, die per definitie terugwerkende kracht zou hebben, maar wel als een wijzigingsbepaling. Die wijzigingsbepaling zou terugwerkende kracht kunnen hebben, voor zover ze voldoet aan de voorwaarden bepaald door het Grondwettelijk Hof.¹⁴

Artikel [X.3]

In de bespreking van het artikel behoort met betrekking tot paragraaf 1, D, verduidelijkt te worden wat de steller van het voorontwerp bedoelt met het begrip “de sociale rol van de postbodes” en met het begrip dienst “AUB postbode”.

Artikel [X.4]

Het ontworpen artikel 141, § 1*bis*, luidt als volgt:

“Andere opdrachten van openbare dienst kunnen, door haar beheerscontract, aan bpost of, door een bijzondere overeenkomst, aan bpost of een derde worden toevertrouwd.”

¹³ De wet van 13 december 2010 heeft zich er harerzijds toe bepaald de woorden “De Post” te vervangen door het begrip “bpost”.

¹⁴ Zie in dat verband, Grondwettelijk Hof, nr. 128/2008, 1 september 2008, B.8.6 en B.9.

Noch in de ontworpen tekst, noch in de memorie van toelichting wordt nadere uitleg verstrekt over de voorwaarden waarop aan een “derde” een “opdracht van openbare dienst” zou kunnen worden toevertrouwd “door een bijzondere overeenkomst”.

Aangezien het gaat om “opdrachten van openbare dienst” dient de wetgever nauwkeuriger te omschrijven op basis van welke grondvoorwaarden, inzonderheid inzake onderwerp en rechtsinstrument, aan een “derde” zulke opdrachten zouden kunnen worden toevertrouwd.

De ontworpen tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien en aangevuld.

Artikel [X.11]

Artikel 148bis/1 waarvan de wijziging wordt beoogd, is onderverdeeld in vier paragrafen.

Anders dan in het voorliggende artikel het geval is, mag dus niet worden bepaald dat deze bepaling wordt aangevuld met een nieuw lid.

In dat artikel dient ofwel een nieuwe paragraaf 5 te worden ingevoegd, ofwel moet het ontworpen nieuw lid worden ingevoegd in één van de reeds bestaande paragrafen.

De voorliggende bepaling behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY