



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.539/4
du 11 juin 2020

advies 67.539/4
van 11 juni 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal n°...
'portant des mesures d'urgence
pour limiter la propagation du
coronavirus COVID-19 dans le
cadre de certains services
postaux'

een ontwerp van koninklijk
besluit nr... 'houdende
dringende maatregelen om de
verspreiding van het
coronavirus COVID-19 te
beperken met betrekking tot
sommige postdiensten'

Le 4 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, chargé de la Simplification administrative, de la Lutte contre la fraude sociale, de la Protection de la vie privée et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal n°... 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 dans le cadre de certains services postaux'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 juin 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juin 2020.

*

Op 4 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit nr... 'houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken met betrekking tot sommige postdiensten'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 11 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 4, alinéa 3, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)', qui fait référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. En son article 1^{er}, le projet à l'examen entend arrêter quatre dérogations à des dispositions de l'arrêté royal du 24 avril 2014 'portant réglementation du service postal'.

En son article 2, le projet entend prévoir une dérogation à l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, du Code judiciaire.

Il résulte de l'article 3 du projet que toutes ces dérogations produiront leur effet de manière rétroactive, à dater du 13 mars 2020 jusqu'au 31 août 2020. Ces dérogations sont donc conçues comme étant temporaires et limitées à une période précise, déterminée en fonction de la crise sanitaire liée au COVID-19.

2. Le préambule du projet mentionne comme fondements légaux à la fois les articles 2 et 5, § 2, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du COVID-19 (II)' et les articles 3, 4, 16 et 25, de la loi du 26 janvier 2018 'relative aux services postaux'.

Sont également citées au préambule les dispositions réglementaires et légales auxquelles le texte en projet entend déroger, à savoir l'arrêté royal du 24 avril 2014 ainsi que l'article 46 du Code judiciaire.

3.1. En l'espèce, dès lors que l'article 1^{er} du projet n'abroge pas, ne modifie pas, ne complète pas et ne remplace pas une disposition de nature législative, le Roi pourrait concevoir celui-ci comme une mise en œuvre exclusive des dispositions pertinentes de la loi du 26 janvier 2018, à la condition de disposer à cet égard d'un fondement juridique suffisant ¹.

¹ Sur ce point, une difficulté est à relever. Selon son préambule, l'arrêté royal du 24 avril 2014 a été adopté sur la base des articles 141, 141bis, 141ter, 141quater, 141quinquies, 141sexies, 142, § 5, 148, 1^o, 148bis et 148novies de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'. Certains de ces articles ont été abrogés par l'article 36 de la loi du 26 janvier 2018, de sorte que désormais, l'arrêté royal du 24 avril 2014 trouve son fondement dans des dispositions des deux lois précitées, sous réserve bien évidemment de la portée et du contenu précis et exacts des habilitations conférées au Roi par la loi du 26 janvier 2018. Sur ce point, il y a lieu de relever que l'arrêté royal du 24 avril 2014 utilise la notion d'« envoi enregistré ». Or, aucune disposition de la loi du 26 janvier 2018 ne définit ni n'utilise cette notion. Selon les explications communiquées par la déléguée, si elle n'est pas définie ni utilisée dans la loi du 26 janvier 2018, la notion d'« envoi enregistré » est toutefois circonscrite par

Toutefois, il paraît résulter de l'alinéa 1^{er} du préambule que le Roi a entendu adopter l'article 1^{er} sur la base des articles 2 et 5 de la loi du 27 mars 2020. Cette intention a été confirmée par la déléguée ².

À ce propos, il y a lieu de relever que, compte tenu de l'article 6 de cette loi, le recours aux pouvoirs spéciaux dispense le Roi de solliciter les avis légalement requis, et ce à l'exception de l'avis du Conseil d'État pour ce qui concerne les arrêtés royaux visés à l'article 5, § 1^{er}, 2^o à 8^o, de la loi.

Par ailleurs, selon l'article 2, alinéa 2, de la même loi, « si nécessaire, [les arrêtés de pouvoirs spéciaux] peuvent avoir un effet rétroactif, lequel ne peut cependant être antérieur au 1^{er} mars 2020 », ce qui est le cas de l'arrêté en projet, conformément à son article 3.

3.2. Dans l'avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)' et la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)', la section de législation a commenté en ces termes la possibilité pour le pouvoir exécutif de rechercher un fondement juridique à la fois dans des habilitations ordinaires et dans une disposition législative octroyant au pouvoir exécutif des pouvoirs spéciaux :

« 8. La proposition prévoit la confirmation obligatoire de tous les arrêtés pris sur la base de la réglementation proposée, même lorsque cela ne s'avère pas strictement nécessaire d'un point de vue juridique. Ainsi, il est possible que le Roi prenne des mesures ou modifie des dispositions réglementaires qui relèvent déjà de sa compétence en vertu de la législation actuellement en vigueur, mais recherche malgré tout à cet effet un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la proposition, par exemple parce que celles-ci vont de pair avec des mesures pour lesquelles il faut bel et bien recourir aux pouvoirs spéciaux ou parce que la loi de pouvoirs spéciaux lui permet de passer outre à certaines formalités.

Par l'effet de la confirmation, toutes les dispositions fixées ou modifiées par un arrêté de pouvoirs spéciaux acquièrent force de loi. Par la suite, elles ne pourront plus être modifiées que par une loi formelle. Le Roi ne pourra plus les modifier d'autorité, même si une disposition légale spécifique l'habilite à prendre des mesures en la matière. Pour ce motif, le Conseil d'État, section de législation, a toujours déconseillé par le passé d'apporter des modifications à des arrêtés d'exécution ordinaires par la voie d'arrêtés de pouvoirs spéciaux ³.

l'article 131, 11°, de la loi 21 mars 1991, qui la définit comme étant un « envoi recommandé ou à valeur déclarée ». Cet article 131, qui ne contient que des définitions, n'a pas été abrogé par la loi du 26 janvier 2018. Il s'ensuit que, s'il existe encore une définition de la notion d'« envoi enregistré » *de lege lata*, en droit belge, cette définition est à trouver dans l'article 131, 11°, de la loi du 21 mars 1991 et pas dans la loi du 26 janvier 2018 que l'arrêté en projet se donne pour fondement juridique, qui ne connaît pas cette notion mais qui définit par contre les notions d'« envoi recommandé » et d'« envoi à valeur déclarée » en son article 2, 9° et 10°.

² Selon la déléguée, « Le gouvernement souhaite avoir recours à un seul AR pouvoirs spéciaux ('ARPS') pour des raisons d'efficacité. Par ailleurs, le recours à un ARPS également pour modifier l'AR 2014 portant réglementation du service postal ('AR 2014') se justifie également par l'absence de définition des termes 'envois enregistrés' dans la Loi postale ».

³ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Voir notamment l'avis C.E. 25.669/8 du 24 octobre 1996 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 novembre 1996 'visant l'introduction d'une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en application du chapitre I du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant

Le législateur est dès lors tenu de vérifier s'il n'est pas judicieux d'indiquer, soit dans la proposition à l'examen, soit dans les lois de confirmation ultérieures, que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Roi, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet ⁴ » ⁵.

3.3. En l'espèce, les mesures envisagées par l'article 1^{er} du projet constituent certes des dérogations à des dispositions réglementaires. Toutefois, d'une part, elles ne modifient pas formellement le texte de celles-ci ; d'autre part, elles sont destinées à être appliquées au cours d'une période limitée dans le temps, déterminée en fonction de la durée de la crise sanitaire du COVID-19.

Par conséquent, les inconvénients relevés par la section de législation dans son avis n° 67.142/AG reproduit ci-avant ne sont pas, concrètement, de nature à se présenter.

4.1. Il appartient au Roi de s'appuyer sur la loi du 27 mars 2020 pour adopter l'article 1^{er} du projet s'il estime que l'urgence à le mettre en œuvre ne peut souffrir aucun retard lié à l'accomplissement de formalités préalables ou s'il estime nécessaire, comme cela ressort de l'article 3 du projet, de procurer un effet rétroactif aux mesures concernées en se fondant sur l'article 2, alinéa 2, de la loi du 27 mars 2020 et à la condition qu'il puisse justifier de ce que les mesures prévues par cet article répondent bien au prescrit des articles 2 et 5 de la loi, qui disposent comme suit :

« Art. 2. Afin de permettre à la Belgique de réagir à l'épidémie ou la pandémie du coronavirus COVID-19 et d'en gérer les conséquences, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 5, § 1^{er}, 1° à 8°.

Si nécessaire, ces mesures peuvent avoir un effet rétroactif, lequel ne peut cependant être antérieur au 1^{er} mars 2020.

[...]

modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25669> ; l'avis C.E. 25.671/8 du 24 octobre 1996 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 novembre 1996 'instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite et des personnes assimilées, en application des articles 29 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25671> ; l'avis C.E. 25.992/1/2/8 du 23 janvier 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 13 juin 1997 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25992>.

⁴ Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : En effet, pareille disposition, qui par exemple est également utilisée lorsque le législateur apporte directement des modifications à une disposition réglementaire, ne peut être considérée en soi comme une habilitation illimitée permettant au Roi d'apporter n'importe quelle modification. Au contraire, il s'agit uniquement d'une autorisation formelle conférée au Roi en vue de modifier de nouveau les dispositions concernées, sans qu'il soit dispensé à cet égard de l'exigence d'un fondement juridique matériel à cet effet. Voir notamment l'avis C.E. 61.069/1 du 13 avril 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 16 juin 2017 'betreffende het onderwijs XXVII', n° 7.1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61069>.

⁵ Doc. parl., Chambre, 2019-2020, n° 55-1104/002, pp. 10 et 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>.

Art. 5. § 1^{er}. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, le Roi peut prendre des mesures pour :

1° combattre la propagation ultérieure du coronavirus COVID-19 au sein de la population, y compris le maintien de la santé publique et de l'ordre public ;

2° garantir la capacité logistique et d'accueil nécessaire, y compris la sécurité d'approvisionnement, ou en prévoir davantage ;

3° apporter un soutien direct ou indirect, ou prendre des mesures protectrices, pour les secteurs financiers, les secteurs économiques, le secteur marchand et non marchand, les entreprises et les ménages, qui sont touchés, en vue de limiter les conséquences de la pandémie ;

4° garantir la continuité de l'économie, la stabilité financière du pays et le fonctionnement du marché, ainsi que protéger le consommateur ;

5° apporter des adaptations au droit du travail et au droit de la sécurité sociale en vue de la protection des travailleurs et de la population, de la bonne organisation des entreprises et des administrations, tout en garantissant les intérêts économiques du pays et la continuité des secteurs critiques ;

6° suspendre ou prolonger les délais fixés par ou en vertu de la loi selon les délais fixés par Lui ;

7° dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire et dans le respect des droits de la défense des justiciables, garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement la continuité de l'administration de la justice, tant au niveau civil qu'au niveau pénal :

– en adaptant l'organisation des cours et tribunaux et autres instances judiciaires, en ce compris le ministère public, les autres organes du pouvoir judiciaire, les huissiers de justice, experts judiciaires, traducteurs, interprètes, traducteurs-interprètes, notaires et mandataires de justice ;

– en adaptant l'organisation de la compétence et la procédure, en ce compris les délais prévus par la loi ;

– en adaptant les règles en matière de procédure et de modalités de la détention préventive et en matière de procédure et de modalités de l'exécution des peines et des mesures ;

8° se conformer aux décisions prises par les autorités de l'Union européenne dans le cadre de la gestion commune de la crise.

§ 2. Les arrêtés visés au paragraphe 1^{er} peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution.

Les arrêtés visés au paragraphe 1^{er} peuvent déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à certaines infractions à ces arrêtés.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause.

Les dispositions du livre I^{er} du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, s'appliquent aux sanctions pénales introduites par ces arrêtés ».

4.2. Au regard de ces dispositions, et compte tenu de ce que le fondement juridique de l'article 2 du projet est à trouver dans les articles 2 et 5, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 27 mars 2020, il apparaît que le texte en projet peut trouver intégralement un fondement juridique dans les dispositions précitées de la loi du 27 mars 2020.

Si l'auteur du projet entend se fonder uniquement sur ces dispositions pour adopter l'article 1^{er} (et l'article 3 en tant qu'il se rapporte à cet article 1^{er}), l'alinéa 2 du préambule sera omis.

Le projet fera, dans cette hypothèse, l'objet d'une confirmation ultérieure par la loi conformément à l'article 7 de la loi du 27 mars 2020.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il est renvoyé aux observations formulées plus haut sur la portée et le fondement juridique du projet.

2. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 67.539/4 du Conseil d'État, donné le 11 juin 2020, en application de l'article 4, alinéa 3, de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Les paragraphes 1^{er}, 2 et 4 dérogent à l'article 8, §§ 1^{er} et 2, et à l'article 15 de l'arrêté royal du 24 avril 2014.

Les dispositions auxquelles il est dérogé prévoient ce qui suit :

– « Art. 8. § 1^{er}. Les envois enregistrés sont remis en échange de la signature du destinataire ou de son mandataire, dont la qualité sera démontrée conformément aux dispositions de l'article 19 du présent arrêté, moyennant vérification de l'identité de la personne qui le réceptionne. Afin de démontrer que cette vérification d'identité a bien été effectuée, le prestataire de services postaux procèdera à une capture manuscrite, photographique ou électronique du titre d'identité, ou recourra à tout autre moyen de preuve qu'il jugera utile. La preuve de la vérification d'identité sera conservée pendant une durée minimale de 13 mois par le prestataire de services postaux.

§ 2. Les envois enregistrés adressés à une association de fait ou une société sans personnalité juridique sont remis en échange de la signature d'un des associés ou membres, ou de leur mandataire ».

– « Art. 15. Les envois postaux enregistrés sont remis contre reçu à la personne apte à les recevoir. Lorsque cette personne est légalement incapable, ces envois de correspondance lui sont remis en présence de deux personnes domiciliées dans la commune et connues du distributeur. Ces personnes certifient la remise sur le document de décharge.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un envoi de correspondance avec valeur déclarée d'un montant supérieur à 250 euros, le prestataire postal peut décider que la remise n'a lieu qu'au guichet du point de service postal indiqué sur l'avis laissé au destinataire ».

L'article 1^{er}, §§ 1^{er}, 2 et 4, du projet est, pour sa part, rédigé comme suit :

« Article 1^{er}. § 1. Par dérogation à l'article 8, § 1, de l'Arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal, les envois enregistrés sont remis sans signature pour réception du destinataire ou de son mandataire. La vérification de l'identité du destinataire ou de son mandataire conformément à l'article 8, § 1 de l'Arrêté royal précité reste inchangée.

§ 2. Par dérogation à l'article 8, § 2, de l'Arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal, les envois enregistrés destinés à une association de fait ou à une société sans personnalité juridique sont remis sans signature pour réception d'un des associés ou membres, ou de leur mandataire. La vérification de l'identité du destinataire conformément à l'article 8, § 1 de l'Arrêté royal précité reste inchangée.

[...]

§ 4. Par dérogation à l'article 15 de l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal, les envois postaux enregistrés sont remis à la personne apte à les recevoir sans signature pour réception ».

2. Parmi les dispositions auxquelles il est envisagé de déroger, seul l'article 8, § 1^{er}, prévoit expressément une vérification de l'identité de la personne qui réceptionne l'envoi et organise la preuve de celle-ci et son délai de conservation.

Toutefois, selon les informations transmises par la déléguée, la vérification prévue à l'article 8, § 1^{er}, a vocation à s'appliquer et s'applique également dans l'hypothèse prévue à l'article 8, § 2.

Toujours selon la déléguée, dans les faits, dans toutes les hypothèses visées par l'article 8, §§ 1^{er} et 2 et par l'article 15 de l'arrêté royal du 24 avril 2014, le facteur vérifie l'identité de la personne à qui l'envoi est remis à l'aide d'une pièce d'identité et lui demande de signer pour réception.

Dans ce contexte, et dès lors que le texte en projet a pour objet de supprimer temporairement l'exigence de signature ou de « reçu » requise en principe, tout en garantissant la remise de l'envoi à son destinataire, mieux vaut rédiger l'article 1^{er}, §§ 2 et 4, comme suit :

« § 2. Par dérogation à l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal, les envois enregistrés destinés à une association de fait ou à une société sans personnalité juridique sont remis sans signature pour réception d'un des associés ou membres ou de leur mandataire. Une vérification de l'identité du destinataire est opérée, conformément aux modalités prévues par l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité.

[...]

§ 4. Par dérogation à l'article 15 de l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal, les envois enregistrés sont remis à la personne apte à les recevoir sans reçu. Une vérification de l'identité du destinataire est opérée, conformément aux modalités prévues par l'article 8, § 1^{er} de l'arrêté royal précité ».

Article 3

L'alinéa 2 sera plus adéquatement rédigé comme suit :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, modifier la date d'échéance prévue à l'alinéa 1^{er} ».

OBSERVATION FINALE

Compte tenu des difficultés relevées dans les observations générales, notamment dans la note de bas de page n° 1, ainsi que dans les observations formulées sous l'article 1^{er}, il se recommande d'envisager, en dehors de toute mise en œuvre de pouvoirs spéciaux, la révision et la modification de l'arrêté royal du 24 avril 2014, aux fins d'en clarifier la terminologie, d'en assurer la conformité à la loi du 26 janvier 2018 et de garantir qu'il contient expressément toutes les modalités requises dans l'intention de l'auteur de la réglementation.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 4, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’, waarin verwezen wordt naar artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Artikel 1 van voorliggend ontwerp strekt ertoe te voorzien in vier afwijkingen van de bepalingen van het koninklijk besluit van 24 april 2014 ‘houdende reglementering van de postdienst’.

Artikel 2 van het ontwerp voorziet, zijnerzijds, in een afwijking van artikel 46, § 1, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

Uit artikel 3 van het ontwerp volgt dat al die afwijkingen met terugwerkende kracht uitwerking zullen hebben met ingang van 13 maart 2020 en van toepassing zullen zijn tot 31 augustus 2020. Het is dus de bedoeling dat die afwijkingen slechts tijdelijk gelden, namelijk gedurende een nauwkeurig afgebakende periode, bepaald op basis van de gezondheids crisis COVID-19.

2. Als rechtsgrond van dit ontwerp worden in de aanhef zowel de artikelen 2 en 5, § 2, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’ vermeld als de artikelen 3, 4, 16 en 25 van de wet van 26 januari 1981 ‘betreffende de postdiensten’.

In de aanhef wordt voorts verwezen naar de wettelijke en verordeningsbepalingen waarvan bij de ontworpen tekst afgeweken zou worden, namelijk het koninklijk besluit van 24 april 2014 en artikel 46 van het Gerechtelijk Wetboek.

3.1. Aangezien bij artikel 1 van dit ontwerp geen wettelijke bepaling opgeheven, gewijzigd, aangevuld of vervangen wordt, zou de Koning dat artikel *in casu* kunnen opvatten als een tenuitvoerlegging van alleen de pertinente bepalingen van de wet van 26 januari 1981, mits hij daartoe over een toereikende rechtsgrond beschikt.¹

¹ In dat verband dient op een moeilijkheid gewezen te worden. Volgens de aanhef van het koninklijk besluit van 24 april 2014 is dat besluit vastgesteld op grond van de artikelen 141, 141bis, 141ter, 141quater, 141quinquies, 141sexies, 142, § 5, 148, 1°, 148bis en 148novies van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’. Een aantal van die artikelen is opgeheven bij artikel 36 van de wet van

Evenwel volgt blijkbaar uit het eerste lid van de aanhef dat het de bedoeling van de Koning is om artikel 1 vast te stellen op grond van de artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020. De gemachtigde heeft bevestigd dat dit de bedoeling is.²

In dit verband dient erop gewezen te worden dat, gelet op artikel 6 van die wet, de Koning in dat geval, wat de koninklijke besluiten bedoeld in artikel 5, § 1, 2° tot 8°, van die wet betreft, vrijgesteld is van het inwinnen van de wettelijk voorgeschreven adviezen, met uitzondering van het advies van de Raad van State.

Bovendien kunnen de bijzonderemachtenbesluiten volgens artikel 2, tweede lid, van die wet “[z]o nodig (...) terugwerkende kracht hebben, die echter niet verder kan teruggaan dan 1 maart 2020”, wat krachtens artikel 3 van het ontwerp het geval is met het voorliggend besluit.

3.2. In advies. 67.142/AV, dat op 25 maart 2020 uitgebracht is over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’ en de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’, heeft de afdeling Wetgeving in de volgende bewoordingen uitleg gegeven bij de mogelijkheid waarover de uitvoerende macht beschikt om rechtsgrond te zoeken zowel in gewone machtigingen als in een wettelijke bepaling waarbij aan de uitvoerende macht bijzondere machten verleend worden:

“8. Er wordt voorzien in de verplichte bekrachtiging van alle besluiten die op grond van de voorgestelde regeling worden genomen, ook wanneer dit vanuit juridisch oogpunt niet strikt noodzakelijk is. Zo is het mogelijk dat de Koning maatregelen neemt of wijzigingen aanbrengt in reglementaire bepalingen die reeds op grond van de actueel geldende wetgeving tot zijn bevoegdheid behoren, maar daarbij toch rechtsgrond zoekt in artikel 5, § 1, van het voorstel, bijvoorbeeld omdat deze samenhangen met maatregelen waarvoor wel degelijk een beroep moet worden gedaan op de bijzondere machten of omdat de bijzonderemachtenwet hem toelaat voorbij te gaan aan bepaalde vormvereisten.

26 januari 2018, zodat het koninklijk besluit van 24 april 2014 sindsdien zijn rechtsgrond ontleent aan bepalingen van beide voormelde wetten, uiteraard onder voorbehoud van wat precies de juiste strekking en inhoud is van de machtigingen die bij de wet van 26 januari 2018 aan de Koning verleend worden. Op dit punt dient erop gewezen te worden dat in het koninklijk besluit van 24 april 2014 het begrip “ingeschreven zendingen” gehanteerd wordt. Dat begrip wordt evenwel niet gedefinieerd, noch gebruikt in enige bepaling van de wet van 26 januari 2018. Volgens de uitleg die de gemachtigde verschaft heeft, wordt het begrip “ingeschreven zending” weliswaar niet gedefinieerd noch gebruikt in de wet van 26 januari 2018, maar wordt het wel omschreven in artikel 131, 11°, van de wet van 21 maart 1991, in welke bepaling het gedefinieerd wordt als “een aangetekende zending of een zending met aangegeven waarde”. Dat artikel 131, dat alleen definities bevat, is niet opgeheven bij de wet van 26 januari 2018. Daaruit volgt dat er *de lege lata* naar Belgisch recht weliswaar nog een definitie van het begrip “ingeschreven zending” bestaat, maar dat die definitie te vinden is in artikel 131, 11°, van de wet van 21 maart 1991 en niet in de wet van 26 januari 2018, die als rechtsgrond vermeld wordt in het ontworpen besluit, maar waarin dat begrip niet voorkomt terwijl in artikel 2, 9° en 10°, van die wet wel een definitie gegeven wordt van de begrippen “aangetekende zending” en “zending met aangegeven waarde”.

² De gemachtigde heeft in dat verband het volgende verklaard: “Le gouvernement souhaite avoir recours à un seul AR pouvoirs spéciaux (‘ARPS’) pour des raisons d’efficacité. Par ailleurs, le recours à un ARPS également pour modifier l’AR 2014 portant réglementation du service postal (‘AR 2014’) se justifie également par l’absence de définition des termes ‘envois enregistrés’ dans la Loi postale.”

Als gevolg van de bekrachtiging verkrijgen alle bij bijzonderemachtenbesluit vastgestelde of gewijzigde bepalingen kracht van wet. Zij kunnen daarna enkel nog worden gewijzigd door middel van een formele wet. De Koning zal ze niet meer eigenmachtig kunnen wijzigen, zelfs niet indien een specifieke wetsbepaling hem machtigt om ter zake maatregelen te nemen. Om die reden heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden steeds afgeraden om in gewone uitvoeringsbesluiten wijzigingen aan te brengen bij bijzonderemachtenbesluiten.³

De wetgever dient dan ook na te gaan of het niet zinvol is om, hetzij in het voorliggende voorstel, hetzij in de latere bekrachtigingswetten, aan te geven dat de bekrachtigde bepalingen door de Koning opnieuw zullen kunnen worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen, althans in zoverre daarvoor ook een materiële rechtsgrond voorhanden is.^{4,5}

3.3. *In casu* vormen de maatregelen die bij artikel 1 van dit ontwerp in het vooruitzicht gesteld worden weliswaar afwijkingen van verordeningsbepalingen. Evenwel wordt de tekst van die verordeningsbepalingen daarbij niet uitdrukkelijk gewijzigd en is het de bedoeling dat die maatregelen slechts zullen gelden gedurende een afgebakende periode, bepaald op basis van de gezondheids crisis COVID-19.

De ongemakken waarop de afdeling Wetgeving gewezen heeft in haar advies 67.142/AV, waaruit *supra* passages overgenomen zijn, zullen zich bijgevolg *in concreto* wellicht niet voordoen.

4.1. Voor het goedkeuren van artikel 1 van dit ontwerp dient de Koning op de wet van 27 maart 2020 te steunen als hij van oordeel is dat het dermate dringend ten uitvoer gelegd moet worden dat het geen uitstel wegens het vervullen van voorafgaande vormvereisten duldt of indien hij het noodzakelijk acht aan de maatregelen in kwestie terugwerkende kracht te verlenen, zoals zulks uit artikel 3 van dit ontwerp blijkt, door zich te baseren op artikel 2, tweede lid, van de wet

³ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Zie onder meer: adv.RvS 26.669/8 van 24 oktober 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 november 1996 'strekken tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25669.pdf>; adv.RvS 25.671/8 van 24 oktober 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 november 1996 'houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen, met toepassing van de artikelen 29 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25671.pdf>; adv.RvS 25.992/1/2/8 van 23 januari 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 juni 1997 'tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25992.pdf>.

⁴ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Een dergelijke bepaling, die bijvoorbeeld ook wordt gehanteerd wanneer de wetgever rechtstreeks wijzigingen aanbrengt aan een reglementaire bepaling, kan immers op zichzelf niet worden beschouwd als een onbeperkte machtiging die de Koning toelaat eender welke wijziging door te voeren. Het betreft integendeel slechts een formele toelating aan de Koning om de betrokken bepalingen opnieuw te wijzigen, zonder dat hij daarbij vrijgesteld wordt van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden zal dienen te zijn. Zie o.m. adv.RvS 61.069/1 van 13 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2017 'betreffende het onderwijs XXVII' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61069.pdf>, nr. 7.1

⁵ Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 55-1104/2, 10 en 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67142.pdf>.

van 27 maart 2020, op voorwaarde evenwel dat hij kan aantonen dat de maatregelen waarin dat artikel voorziet wel degelijk beantwoorden aan hetgeen bepaald is in de artikelen 2 en 5 van die wet, die als volgt luiden:

“Art. 2. Teneinde het België mogelijk te maken te reageren op de coronavirus COVID-19 epidemie of pandemie en de gevolgen ervan op te vangen, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 5, § 1, 1° tot 8°, bedoelde maatregelen nemen.

Zo nodig kunnen deze maatregelen een terugwerkende kracht hebben, die echter niet verder kan teruggaan dan 1 maart 2020.

(...)

Art. 5. § 1. Met het oog op de in artikel 2, eerste lid, bedoelde doelstellingen, kan de Koning maatregelen nemen om:

1° de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking tegen te gaan, met inbegrip van de handhaving van de volksgezondheid en de openbare orde;

2° de noodzakelijke logistieke en opvangcapaciteit, met inbegrip van de bevoorradingszekerheid, te vrijwaren of erin bijkomend te voorzien;

3° directe of indirecte steun te bieden aan of beschermende maatregelen te nemen voor de getroffen financiële sectoren, de economische sectoren, de profit- en non-profitsector, de bedrijven en de huishoudens om de gevolgen van de pandemie te beperken;

4° de continuïteit van de economie, de financiële stabiliteit van het land en de marktwerking te garanderen alsook de consument te beschermen;

5° aanpassingen door te voeren in het arbeidsrecht en het sociaalezekerheidsrecht, met het oog op de bescherming van de werknemers en van de bevolking, de goede organisatie van de ondernemingen en de overheid, met vrijwaring van de economische belangen van het land en de continuïteit van de kritieke sectoren;

6° de bij of krachtens de wet bepaalde termijnen te schorsen of te verlengen volgens de door Hem bepaalde termijnen;

7° met naleving van de fundamentele beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en met inachtneming van de rechten van verdediging van de rechtszoekenden, de goede werking van de rechterlijke instanties en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling te verzekeren door voor zowel burgerlijke als strafzaken:

– de organisatie aan te passen van de hoven en rechtbanken en andere rechterlijke instanties, met inbegrip van het openbaar ministerie, de andere organen van de rechterlijke macht, de gerechtsdeurwaarders, de gerechtsdeskundigen, de vertalers, tolken, vertalers-tolken, de notarissen en gerechtsmandatarissen;

– de organisatie van de bevoegdheid en de rechtspleging aan te passen, met inbegrip van de bij de wet bepaalde termijnen;

– de regels aan te passen inzake de procedure en de nadere regels voor de voorlopige hechtenis en voor de uitvoering van straffen en maatregelen;

8° zich te schikken naar de beslissingen genomen door de overheden van de Europese Unie in het kader van het gezamenlijk beheer van de crisis.

§ 2. De besluiten bedoeld in de eerste paragraaf mogen de geldende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, zelfs inzake aangelegenheden die de Grondwet uitdrukkelijk aan de wet voorbehoudt.

De besluiten bedoeld in de eerste paragraaf kunnen de administratieve, burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties bepalen voor bepaalde overtredingen van die besluiten.

De strafrechtelijke sancties kunnen geen hogere strafmaat inhouden dan de strafmaat die voor de betrokken misdrijven is bepaald in de wetgeving die wordt gewijzigd of vervangen.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op de door deze besluiten ingevoerde strafrechtelijke sancties.”

4.2. In het licht van die bepalingen en gelet op het feit dat de rechtsgrond van artikel 2 van dit ontwerp te vinden is in de artikelen 2 en 5, § 1, 1°, van de wet van 27 maart 2020, blijkt dat voor de volledige ontworpen tekst rechtsgrond gevonden kan worden in de voormelde bepalingen van de wet van 27 maart 2020.

Als het de bedoeling van de steller van dit ontwerp is om alleen op die bepalingen te steunen voor het vaststellen van artikel 1 (en van artikel 3, voor zover dat artikel verband houdt met dat artikel 1), moet het tweede lid van de aanhef weggelaten worden.

Dit ontwerp moet in dat geval achteraf bij wet bekrachtigd worden overeenkomstig artikel 7 van de wet van 27 maart 2020.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Er wordt verwezen naar de opmerkingen die *supra* gemaakt zijn over de strekking en rechtsgrond van dit ontwerp.

2. Het lid betreffende het advies van de Raad van State moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op advies 67.539/4 van de Raad van State, gegeven op 11 juni 2020, met toepassing van artikel 4, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I);”.

DISPOSITIEFArtikel 1

1. Bij de paragrafen 1, 2 en 4 wordt afgeweken van artikel 8, §§ 1 en 2, en van artikel 15 van het koninklijk besluit van 24 april 2014.

De bepalingen waarvan aldus afgeweken wordt, luiden thans als volgt:

– “Art. 8. § 1. De ingeschreven zendingen worden bezorgd tegen aftekening door de geadresseerde of zijn gevolmachtigde waarvan de hoedanigheid zal worden aangetoond conform de bepalingen van artikel 19 van dit besluit, mits verificatie van de identiteit van de persoon die de zending ontvangt. Teneinde aan te tonen dat de identiteit wel degelijk werd gecontroleerd, zal de aanbieder van postdiensten een handgeschreven, fotografische of elektronische kopie nemen van het identiteitsstuk of eender welk bewijsmiddel gebruiken die h[ij] nuttig zal achten. Het bewijs van de verificatie van identiteit zal gedurende tenminste 13 maanden worden bewaard door de aanbieder van postdiensten.

§ 2. De ingeschreven zendingen bestemd voor een feitelijke vereniging of een maatschappij zonder rechtspersoonlijkheid worden afgegeven tegen aftekening door één van de vennoten of leden, of hun gevolmachtigde.”

– “Art. 15. Ingeschreven postzendingen worden tegen aftekening afgegeven aan de persoon die bevoegd is om ze in ontvangst te nemen. Is die persoon wettelijk onbekwaam, dan worden hem die postzendingen afgegeven in bijzijn van twee in de gemeente wonende en door de distributeur gekende personen. Deze personen bevestigen de afgifte op het aftekenbescheid.

Geldt het echter een postzending met aangegeven waarde van meer dan 250 euro, dan kan de postale aanbieder beslissen dat de afgifte alleen plaats heeft aan het loket van het postaal servicepunt dat op het bij de geadresseerde achtergelaten bericht vermeld is.”

Artikel 1, §§ 1, 2 en 4, van dit ontwerp, zijnerzijds, luidt als volgt:

“Artikel 1. § 1. In afwijking van artikel 8, §1 van het Koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst, worden de ingeschreven zendingen bezorgd zonder aftekening voor ontvangst door de geadresseerde of zijn gevolmachtigde. De verificatie van de identiteit van de geadresseerde of zijn gevolmachtigde overeenkomstig artikel 8, §1 van bovenvermeld Koninklijk besluit blijft ongewijzigd.

§ 2. In afwijking van artikel 8, §2 van het Koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst, worden de ingeschreven zendingen bestemd voor een feitelijke vereniging of een maatschappij zonder rechtspersoonlijkheid afgegeven zonder aftekening voor ontvangst door één van de vennoten of leden, of hun gevolmachtigde. De verificatie van de identiteit van de ontvanger overeenkomstig artikel 8, §1 van bovenvermeld Koninklijk besluit blijft ongewijzigd.

(...)

§ 4. In afwijking van artikel 15 van het Koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst, worden ingeschreven postzendingen zonder aftekening voor ontvangst afgegeven aan de persoon die bevoegd is om ze in ontvangst te nemen.”

2. Van de bepalingen waarvan afgeweken zou worden, wordt alleen in artikel 8, § 1, uitdrukkelijk bepaald dat de identiteit van de persoon die de zending ontvangt geverifieerd moet worden. Voorts wordt daarin geregeld hoe die verificatie bewezen dient te worden en gedurende welke termijn dat bewijs bewaard moet worden.

Volgens de inlichtingen die de gemachtigde verstrekt heeft, is het evenwel de bedoeling dat de verificatie waarin artikel 8, § 1, voorziet toepassing vindt en vindt ze ook toepassing in het geval vermeld in artikel 8, § 2.

Nog volgens de gemachtigde controleert de postbode in feite in alle gevallen vermeld in artikel 8, §§ 1 en 2, en in artikel 15 van het koninklijk besluit van 24 april 2014, de identiteit van de persoon aan wie de zending bezorgd wordt aan de hand van een identiteitsbewijs en vraagt hij aan betrokkene om af te tekenen voor ontvangst.

Tegen die achtergrond en doordat de ontworpen tekst ertoe strekt het vereiste van een handtekening of de principieel vereiste aftekening voor ontvangst tijdelijk te schrappen, maar er tegelijk voor te zorgen dat de zending aan de geadresseerde bezorgd wordt, zou men er beter aan doen artikel 1, §§ 2 en 4, als volgt te stellen:

“§ 2. In afwijking van artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst worden de ingeschreven zendingen bestemd voor een feitelijke vereniging of een maatschappij zonder rechtspersoonlijkheid afgegeven zonder aftekening voor ontvangst door één van de vennoten of leden of hun gevolmachtigde. De identiteit van de ontvanger wordt geverifieerd overeenkomstig artikel 8, § 1, van voorvermeld koninklijk besluit.

(...)

§ 4. In afwijking van artikel 15 van het koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst, worden ingeschreven zendingen zonder aftekening voor ontvangst afgegeven aan de persoon die bevoegd is om ze in ontvangst te nemen. De identiteit van de ontvanger wordt geverifieerd overeenkomstig artikel 8, § 1, van voorvermeld koninklijk besluit.”

Artikel 3

Het tweede lid zou beter gesteld worden als volgt:

“Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad kan de Koning de einddatum vermeld in het eerste lid wijzigen.”

SLOTOPMERKING

Gelet op de moeilijkheden waarop gewezen is in de algemene opmerkingen, inzonderheid in voetnoot 1, en in de opmerkingen die gemaakt zijn bij artikel 1, verdient het, los van elke tenuitvoerlegging van bijzondere machten, aanbeveling om het koninklijk besluit van 24 april 2014 te herzien en te wijzigen, teneinde duidelijkheid te scheppen in de terminologie en ervoor te zorgen dat voormeld koninklijk besluit in overeenstemming is met de wet van 26 januari 2018 en dat het uitdrukkelijk alle nadere regels bevat die volgens de bedoeling van de steller van de regeling vereist zijn.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET