

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 octobre 2010

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 21 mars 1991
portant réforme de certaines entreprises
publiques économiques, la loi
du 17 janvier 2003 relative au statut
du régulateur des secteurs des postes
et des télécommunications belges et
modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant
certaines règles relatives au cadre juridique
pour les signatures électroniques
et les services de certification**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 48.823/4
du 20 octobre 2010**

Documents précédents:

Doc 53 **0202/ (S.E. 2010):**

001: Projet de loi.
002: Erratum.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 oktober 2010

WETSONTWERP

**tot wijziging van de wet van 21 maart
1991 betreffende de hervorming van sommige
economische overheidsbedrijven,
van de wet van 17 januari 2003 met
betrekking tot het statuut van de Belgische
post- en telecommunicatiesector en tot
wijziging van de wet van 9 juli 2001 houdende
vaststelling van bepaalde regels in verband
met het juridisch kader voor elektronische
handtekeningen en certificatiediensten**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 48.823/4
van 20 oktober 2010**

Voorgaande documenten:

Doc 53 **0202/ (B.Z. 2010):**

001: Wetsontwerp.
002: Erratum.

N-VA : Nieuw-Vlaamse Alliantie PS : Parti Socialiste MR : Mouvement Réformateur CD&V : Christen-Democratisch en Vlaams sp.a : socialistische partij anders Ecolo-Groen! : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen Open Vld : Open Vlaamse liberalen en democraten VB : Vlaams Belang cdH : centre démocrate Humaniste LDD : Lijst Dedecker PP : Parti Populaire	
<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i> DOC 53 0000/000: Document parlementaire de la 53^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif QRVA: Questions et Réponses écrites CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte) CRABV: Compte Rendu Analytique (couverture bleue) CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon) PLEN: Séance plénière COM: Réunion de commission MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i> DOC 53 0000/000: Parlementair document van de 53^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft) CRABV: Beknopt Verslag (blauwe kaft) CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft) PLEN: Plenum COM: Commissievergadering MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)
<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i> Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail: publications@laChambre.be	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i> Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail: publicaties@deKamer.be

Le Conseil d'État, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 13 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet de loi "modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification" (*Doc. parl.*, Chambre, 2010, n° 53-0202/001)", a donné l'avis suivant:

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante:

"Les articles 35 à 50 du Chapitre 4 [du projet de loi] ne figuraient pas dans l'avant-projet de loi et n'ont dès lors pas encore été soumis pour avis au Conseil d'État. Ces articles ont été insérés au projet de loi à la suite de l'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi qui avait souligné la nécessité de revoir fondamentalement la réglementation proposée, de sorte qu'elle n'avait pas été traitée plus avant (...).

Le gouvernement a demandé que le projet de loi soit examiné en urgence, conformément à l'article 80 de la Constitution.

Le projet de loi tend en effet à transposer la Directive 2008/06/CE du Parlement et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la Directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté. La date ultime pour la transposition est le 31 décembre 2010."

*
* *

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 13 oktober 2010 door de Voorzitter van Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecomunicatiesector en tot wijziging van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatiendiensten" (*Parl. St.*, Kamer, 2010, nr. 53-0202/001), heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

"De artikelen 35 tot 50 van Hoofdstuk 4 (van het wetsontwerp) waren niet opgenomen in het voorontwerp van wet en werden dus nog niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Deze artikelen werden in het wetsontwerp ingevoegd naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het voorontwerp van wet waarin werd opgemerkt dat de voorgestelde regeling grondig moest worden herzien en daarom ook niet nader werd onderzocht (...)

De spoedbehandeling van het wetsontwerp werd door de regering gevraagd overeenkomstig artikel 80 van de Grondwet.

Het wetsontwerp strekt er immers toe de Richtlijn 2008/06/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap om te zetten. De uiterste datum voor omzetting is 31 december 2010."

*
* *

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

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

Observation générale

L'article 38, alinéa 2, du projet entend ajouter à l'article 2 de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification à un paragraphe 6 rédigé comme suit:

“Sous réserve de l'application des exigences légales ou réglementaires spéciales en matière d'envois recommandés, un recommandé électronique est présumé satisfaire à l'exigence d'un envoi recommandé.”

D'autre part, l'article 53 du projet habilite le Roi “dans les 24 mois qui suivent l'entrée en vigueur de cette disposition légale” à “supprimer les mots “à la poste” de chaque disposition légale ou réglementaire contenant les formulations “envoi recommandé à la poste” et “lettre recommandée à la poste””.

La question se pose de savoir si l'intention de l'auteur du projet est que, dès l'entrée en vigueur de la loi en projet, à savoir le 31 décembre 2010, le recommandé électronique pourra être utilisé en lieu et place de l'“envoi recommandé”, ou si, au contraire, cette possibilité n'existera que lorsque le Roi aura effectivement supprimé, en utilisant l'habilitation prévue à l'article 53, les mots “à la poste”, dans les dispositions légales et réglementaires en question. Il ne ressort en effet clairement ni du texte, ni du commentaire des articles, si les mots “à la poste” constituent ou non des “exigences légales ou réglementaires spéciales” au sens de l'article 4, § 6, en projet.

Si l'intention est de limiter l'habilitation au Roi à un toilettage des textes qui requièrent un “envoi recommandé” ou une “lettre recommandée” à la poste, ces textes étant implicitement modifiés par l'article 4, § 6, en projet, il y a lieu d'observer qu'une telle modification implicite est source d'insécurité juridique.

Mieux vaudrait donc prévoir qu'aussi longtemps que le Roi n'a pas modifié les dispositions légales et réglementaires prévoyant qu'une transmission d'informations doit se faire par un “envoi recommandé à la poste” ou par une “lettre recommandée à la poste”, cette transmission ne peut se faire par “recommandé électronique”.

Par ailleurs, le commentaire de l'article 53 indique que le Roi pourra user de l'habilitation que lui accorde cette disposition “sans avoir à respecter les formalités exigées en règle générale”. Si le législateur souhaite dispenser le Roi de certaines formalités légalement prévues, il convient de le faire expressément dans le dispositif en précisant de quelles formalités il s'agit.

Algemene opmerking

Artikel 38, tweede lid, van het ontwerp strekt ertoe aan artikel 2 van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten een paragraaf 6 toe te voegen, luidende:

“Onder voorbehoud van de toepassing van bijzondere wettelijke of reglementaire vereisten op het gebied van aangetekende zendingen wordt een elektronisch aangetekend schrijven geacht aan de vereiste van een aangetekende zending te voldoen”.

Voorts wordt de Koning bij artikel 53 van het ontwerp gemachtigd om “binnen (...) 24 maanden die volgen op de inwerkingtreding van deze wettelijke bepaling” “uit elke wettelijke of reglementaire bepaling die de formuleringen “ter post aangetekende zending” en “ter post aangetekende brief” bevat, de woorden “ter post” weg (te) laten”.

De vraag rijst of het de bedoeling van de steller van het ontwerp is dat, zodra de ontworpen wet in werking treedt, namelijk op 31 december 2010, het “elektronisch aangetekend schrijven” mag worden gebezigd in plaats van de “aangetekende zending”, dan wel of, integendeel, die mogelijkheid slechts zal bestaan wanneer de Koning, via de machtiging waarin artikel 53 voorziet, daadwerkelijk de woorden “ter post” zal hebben geschrapt in de kwestieuze wettelijke en reglementaire bepalingen. Noch uit de tekst, noch uit de commentaar op de artikelen blijkt immers duidelijk of de woorden “ter post” al dan niet “bijzondere wettelijke of reglementaire vereisten” zijn in de zin van het ontworpen artikel 4, § 6.

Als het de bedoeling is de machtiging van de Koning te beperken tot het aanpassen van de teksten die een ter post “aangetekende zending” of een ter post “aangetekende brief” vereisen, waarbij die teksten impliciet worden gewijzigd bij het ontworpen artikel 4, § 6, dient te worden opgemerkt dat een zodanige impliciete wijziging aanleiding geeft tot rechts-onzekerheid.

Het zou dus beter zijn te bepalen dat zolang de Koning de wettelijke en reglementaire bepalingen die voorzien in het mededelen van informatie via een “ter post aangetekende zending” of een “ter post aangetekende brief” niet heeft gewijzigd, die mededeling niet via “elektronisch aangetekend schrijven” mag geschieden.

Bovendien wordt in de commentaar op artikel 53 vermeld dat de Koning de machtiging hem verleend bij die bepaling kan aanwenden “zonder de in de regel vereiste formaliteiten te hoeven in acht te nemen”. Indien de wetgever de Koning wenst vrij te stellen van sommige formaliteiten waarin de wet voorziet, dient zulks uitdrukkelijk te worden vermeld in het dispositief, met precisering om welke formaliteiten het gaat.

Observation finale

Le texte français comporte de nombreuses imperfections ¹. En outre, il conviendra de corriger la concordance entre les textes français et néerlandais.

La chambre était composée de

Messieurs

P. LIÉNARDY, président de chambre,

J. JAUMOTTE,
L. DETROUX, conseillers d'État,

Madame

C. GIGOT, greffier.

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

Le greffier,

Le président,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

Slotopmerking

De Franse tekst vertoont een groot aantal onvolkomendheden ¹. Tevens dient de concordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst te worden verbeterd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

P. LIÉNARDY, kamervoorzitter,

J. JAUMOTTE,
L. DETROUX, 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

P. LIÉNARDY

¹ Voir, notamment, les articles 38, 42 et 46, alinéa 4, ainsi que les intitulés des divisions dans le texte français.

¹ Zie onder meer de artikelen 38, 42 en 46, vierde lid, alsmede de opschriften van de indelingen in de Franse tekst.