KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 29e juni 1971 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende de beteugeling van elke inbreuk op de reglementering inzake de bevoorrading van het land", heeft de 5e juli 1971 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 29 juin 1971, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays", a donné le 5 juillet 1971 l'avis suivant :

Inleiding.

De bepalingen van de ontwerp-wet tot wijziging van de besluitwet van 22 juni 1945 betreffende de beteugeling van elke inbreuk op de reglementering inzake de bevoorrading van het land (Senaat, zitting 1970-1971, Gedr. St. nr. 473) kunnen overzichtelijkheidshalve als volgt worden samengevat :

1° de Minister van Economische Zaken wordt bevoegd om onder bepaalde, beperkende voorwaarden een maximumprijs met individuele werking op te leggen (het nieuwe artikel 2bis vervat in artikel 1, littera a, van het ontwerp);

2° de Minister zal de onderneming die een aanvraag tot prijsverhoging heeft ingediend, kunnen verplichten om de bewijsstukken over te leggen die hij nodig acht voor het onderzoek van de ingediende prijsverhogingsaangifte.

De daartoe door de Minister aangewezen ambtenaren en agenten hebben het recht om in de vermelde onderneming inzage te nemen van boeken en bescheiden die het ontwerp nader omschrijft.

(nieuwe bepalingen van artikel 2, § 4, van de besluitwet vervat in artikel 1, littera b, van het ontwerp).

3° De Koning wordt bevoegd om bij een in Ministerraad overlegd besluit, voorschriften vast te stellen betreffende het voeren van de boekhouding in de grote ondernemingen (ibidem).

.../...

4° De Minister zal, voor een termijn van ten hoogste vijf dagen, de sluiting kunnen bevelen van de onderneming die een van de in het ontwerp nader omschreven overtredingen heeft begaan en die spijts een eerste en ambtelijke aanmaning, en spijts een tweede, ditmaal ministeriële aanmaning, in die overtreding volhardt.

Tegen deze tijdelijke sluiting die in de memorie van toelichting als een administratieve en uiterste sanctie wordt aangemerkt (Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1970-1971, Gedr. St. 966, nr. 1, blz. 4, en commissieverslag blz. 10) staat een door het ontwerp georganiseerd gerechtelijk beroep open.

Het instellen van zodanig beroep schorst de uitvoering van het bevel tot sluiting. De gerechtelijke jurisdictie kan het bestuurlijk bevel tot sluiting vernietigen. Het bevel wordt onmiddellijk uitvoerbaar ingeval dat geen beroep binnen de gestelde termijn is ingediend of ingeval dat de gerechtelijke jurisdictie binnen de termijn van acht dagen geen uitspraak over het beroep heeft gedaan (nieuwe bepalingen van artikel 2 van de besluitwet, vervat in artikel 1, littera c, van het ontwerp).

5° De daartoe door de Minister aangewezen ambtenaren en agenten worden bevoegd "wanneer zij overtredingen op de bepalingen van hoofdstuk I van deze wet vaststellen" om een "geldsom" te bepalen "waarvan de vrijwillige betaling door de dader van de overtreding" de strafvordering "doet vervallen". De Koning stelt de tarieven alsmede de betalings- en inningsmodaliteiten vast (het nieuwe artikel 11bis van de besluitwet, vervat in artikel 2 van het ontwerp).

.../...

6° Artikel 3 van het ontwerp strekt volgens de tekst tot niet meer dan het toekennen, aan de Koning, van de bevoegdheid om onder het in het ontwerp vermelde nieuwe opschrift, de bepalingen van de besluitwet en de bepalingen van later wijzigende wetten te coördineren.

Onderzoek van de artikelen.

Wegens de korte termijn waarbinnen de Raad van State over de ontwerp-wet dient te adviseren, kan het onderzoek van de artikelen enkel de belangrijkste bepalingen van het ontwerp betreffen.

Wat betreft het nieuwe artikel 2bis, vervat in artikel 1, littera a, van het ontwerp.

In de huidige stand van zaken zijn alle ondernemingen verplicht aangifte van een overwogen prijsverhoging te doen en de toepassing ervan uit te stellen gedurende een termijn van zestig dagen. Gedurende deze wachttijd vindt doorgaans het overleg van het bestuur met de betrokken onderneming plaats. Dit overleg is erop gericht de nderneming eventueel tot een bepaald marktgedrag te overtuigen. De Minister van Economische Zaken is aldus slechts bij machte de toepassing van een voorgenomen prijsverhoging te vertragen. Hij kan deze, tenzij hij een algemeen prijsvoorschrift per sektor vaststelt, niet weigeren. Hij kan geenszins de producent het recht ontzeggen om de aangegeven prijsverhoging toe te passen.

.../...

Het nieuwe artikel 2bis zal de Minister de bevoegdheid geven om de betrokken onderneming tot een bepaald marktgedrag te dwingen door het opleggen van een maximumprijs met individuele werking. Tot het uitvaardigen van een zodanig prijsbesluit kan slechts worden overgegaan wanneer verscheidene, beperkende voorwaarden zijn vervuld. De ene voorwaarden zijn bepaald in de tekst zelf van het nieuwe artikel 2bis ; de andere voorwaarden blijken uit de parlementaire voorbereiding van de ontworpen wet in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (zie vooral het verslag namens de Kamercommissie voor de economische zaken, zitting 1970-1971, Gedr. St. 966, nr. 7) (1).

De eerste van de voorwaarden die in de tekst van het nieuwe artikel zijn bepaald, houdt in dat de Minister niet het recht van initiatief heeft om een maximumprijs met individuele werking op te leggen : zonder de vooraf ingediende aangifte tot prijsverhoging kan de Minister ten opzichte van een bepaalde onderneming niet optreden.

De tweede voorwaarde houdt in dat het prijsbesluit voor ten hoogste zes maanden kan gelden.

Uit het woord "markt" verbonden met artikel 1, § 1, van de besluitwet waarin sprake is van de "nationale markt" , moet voorts worden afgeleid dat de ministeriële bevoegdheid zich slechts uitstrekt tot prijzen op de binnenlandse markt. Maximumexportprijzen kan de Minister derhalve niet bepalen.

.../...

(1) Te noteren dat de parlementaire handelingen van de Kamer in verband met de ontworpen wet nog niet verschenen zijn.

De andere voorwaarden die uit de memorie van toelichting en vooral uit het verslag van de Kamercommissie blijken, zijn de volgende :

1° het instrument van het prijsbesluit met individuele werking zal slechts worden gebruikt "ten opzichte van" de individuele prijsverhogingen, "waarvan de belangrijkheid en de terugslag het algemeen prijzenniveau in het gedrang zouden kunnen brengen" (memorie van toelichting, blz. 2) ;

2° de bepalingen van het nieuwe artikel 2bis kunnen slechts worden toegepast wanneer de traditionele middelen van overleg of van vaststelling van prijzen per sektor blijken niet te kunnen worden aangewend. Dit betekent (commissieverslag blz. 3, 17 en 27) dat geen maximumprijzenbesluit voor de sektor waartoe de betrokken onderneming behoort, is vastgesteld of dat zodanige vaststelling in het gegeven geval onmogelijk bleek te zijn. Dit betekent ook dat geen programmaovereenkomst in vermelde sektor of met de betrokken onderneming is afgesloten of dat de betrokken onderneming geweigerd heeft de door de Minister voorgestelde programmaovereenkomst af te sluiten ;

3° voor het vaststellen van de individuele maximumprijs moet de Minister uitgaan niet alleen "van de werkelijke exploitatiebestanddelen der betrokken onderneming, maar eveneens van de bestanddelen welke alle ondernemingen van dezelfde sektor gemeen zijn". Deze richtlijn, die in de memorie van toelichting (blz. 3) wordt verstrekt, is ingegeven door de bezorgdheid om, zoals de Minister in de Kamercommissie verklaarde (commissieverslag blz. 20), te beletten dat personen of bedrijven die in gelijkaardige voorwaarden verkeren, aan verschillende regels worden onderworpen.

Het nieuwe artikel 2bis legt niet de motiveringsverplichting op, dit is de formele uiteenzetting in het prijzenbesluit zelf van de redenen waarop het is gesteund.

.../...

Uit de parlementaire voorbereiding zou evenwel kunnen worden afgeleid dat de Kamer impliciet te kennen heeft gegeven dat het prijzenbesluit met redenen moet omkleed zijn (commissie-verslag, blz. 27). Aan te merken dat in het raam van de snelle rechtspraak die in het nieuwe artikel 2, § 5, is voorzien, de informatie van de rechter over de juiste motieven die door de Minister zijn weerhouden, belangrijk is.

Uitgaande van wat voorafgaat, moet de juiste toedracht van het nieuwe artikel 2bis als volgt worden geformuleerd :

"Wanneer een of meer ondernemingen, die slechts een beperkt gedeelte van de markt vertegenwoordigen, een individuele aangifte tot prijsverhoging hebben ingediend ten opzichte van een van de goederen of diensten als bedoeld in artikel 1, § 1, en wanneer voor dat goed of deze dienst geen maximumprijs in de betrokken sector is vastgesteld en de betrokken onderneming of ondernemingen niet door een programmaovereenkomst betreffende dit goed of deze dienst zijn gebonden of een tot zodanige overeenkomst strekkend voorstel niet hebben aangenomen, kan de Minister bij een met redenen omkleed besluit en voor een termijn van ten hoogste zes maand, voor dat goed of voor deze dienst en ten opzichte van de betrokken onderneming of ondernemingen geïndividualiseerde maximumprijzen vaststellen".

Wat betreft de nieuwe bepalingen van artikel 2, § 4, vervat in artikel 1, littera b, van de ontwerp-wet.

Uit deze bepalingen blijkt dat de kleine en middelgrote ondernemingen niet kunnen onderworpen worden aan de normen die de Koning vaststelt inzake boekhouding der ondernemingen en die volgens de memorie van toelichting (blz. 3) per sektor

.../...

zullen worden bepaald. Uit het commissieverslag blijkt (blz.25) dat de begripsomschrijving van de kleine en middelgrote ondernemingen bij koninklijk besluit zal worden vastgesteld op voordracht van de Ministers van Economische Zaken, van Financiën en van Middenstand.

*

Volgens het nieuwe laatste lid, is de Minister van Economische Zaken ertoe gehouden, vóór het vaststellen van een maximumprijs per sektor of individueel of vóór het vaststellen van een maximumwinst, de commissie tot regeling van de prijzen te raadplegen.

Uit het Kamerverslag (blz. 22) blijkt evenwel : "De Regering onderhandelt met de bedoelde sektor met het oog op de oprichting van een verruimde departementele commissie die ermede belast zou worden de aanvragen om prijsstijging in de petroleumsektor te onderzoeken en de Minister van advies te dienen. Die commissie zou samengesteld zijn uit ambtenaren, vertegenwoordigers van de petroleumsektor, van de vakbonden, van de verbruikers plus de voorzitter van de prijzencommissie".

Indien het in de bedoeling van de wetgever ligt om ten opzichte van de petroleumsektor een bijzondere commissie op te richten die, met uitsluiting van de commissie tot regeling van de prijzen, bevoegd is om voorafgaandadvies te geven over bovenvermelde ontwerpen van ministerieel besluit, dan vereist de rechtszekerheid dat zulks met zoveel woorden in de wet zelf wordt voorzien.

*

.../...

De taak van de commissie tot regeling der prijzen in verband met een "beslissing tot geïndividualiseerde maximumprijs" bestaat volgens het Kamerverslag (blz. 27) hierin : advies over de "opportuniteit om tot zulke beslissing over te gaan"; advies over de vraag "of de ondernemingen die een prijsverhogingsaangifte hebben ingediend, zich niet in die voorwaarden bevinden waardoor de vaststelling van een maximumprijs per sektor gerechtvaardigd wordt" ; advies over "percentage of het bedrag van de toe te passen verhoging" ; advies "over de economische gegevens die deze stijging of dit percentage wettigen en wel op basis van de verklaringen van de verzoekende ondernemingen en van een vergelijking van de gegevens van vergelijkbare ondernemingen".

De beschrijving van deze taak, wier nauwkeurige vervulling één van de grondslagen van de wettigheid van het daaropvolgend besluit vormt, moet alleszins gegeven worden in het koninklijk besluit, waarbij de nadere regels van de werking van de commissie worden vastgesteld. Op te merken valt dat volgens de parlementaire voorbereiding (commissieverslag blz. 27) de commissie over een termijn van dertig dagen beschikt om haar advies uit te brengen. Ook deze termijn dient in het vermeld koninklijk besluit bepaald te worden.

Uit de tekst van de nieuwe wetsbepalingen noch uit de parlementaire voorbereiding blijkt, dat de betrokken onderneming een georganiseerd recht heeft om in de besluitvorming te kunnen tussenkomen. Wellicht ware het raadzaam, onder meer met het oog op het zoveel mogelijk vermijden van latere betwistingen, in het vermeld koninklijk besluit zodanig recht te organiseren door onder meer te voorzien dat de onderneming het recht heeft om gehoord te worden door de commissie.

.../...

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de woorden "raadpleegt de Minister ... vooraf de commissie tot regeling van de prijzen waarvan het statuut door de Koning wordt vastgelegd, volgens de modaliteiten vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit" betekenen : raadpleegt de Minister vooraf de commissie ... volgens de nadere regels die de Koning vaststelt bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. De Koning bepaalt het statuut van de commissie.

Wat betreft de nieuwe bepalingen van artikel 2, § 5, van de besluitwet, vervat in artikel 1, littera c, van de ontwerp-wet.

Het eerste lid van het nieuwe artikel 2, § 5, kent de Minister de bevoegdheid toe om, voor een termijn van ten hoogste vijf dagen, de sluiting te bevelen van een onderneming die "de maximumprijzen of winstlimieten vastgesteld krachtens de bepalingen van artikel 1 en van de §§ 1, 2 en 2bis van dit artikel" niet heeft nageleefd.

Naar het oordeel van de Regering (commissieverslag blz. 14) gaat het hier om een overtreding die "klaarblijkelijk is" (l'infraction sera flagrante) en welke "van die aard" is "dat zij de verbruikers ernstig benadeelt". De woorden "klaarblijkelijke overtreding" betekenen dat het op het eerste gezicht, zonder een grondig onderzoek te moeten instellen, onmiskenbaar is dat de onderneming het haar ten laste gelegde misdrijf heeft begaan.

De overtreding moet niet alleen klaarblijkelijk zijn. Zij moet bovendien een specifiek sociaal-economisch algemeen belang ernstig schenden : het algemeen belang van de verbruikers. In het commissieverslag (blz.10) wordt in dit verband nog verklaard dat : "... dit een uiterste sanctie is die in feite

.../...

zou worden getroffen wanneer het evenwicht van de betrokken belangen op een gevaarlijke manier verbroken is ten nadele van de nationale economie en het algemeen belang van de verbruikers".

Zodanige voorwaarden beperken het toepassingsgebied van het eerste lid.

De woorden "onderrichtingen ... van de ... ambtenaren of beambten" betekenen, zoals uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid (blz. 4), de aanmaning, gegeven door een van die ambtenaren of beambten, om een eind te maken aan de overtreding.

In het tweede lid van het nieuwe artikel 2, § 5, bestaat er een discrepantie tussen de Nederlandse tekst en de Franse tekst. Volgens de Nederlandse tekst, die de juiste is, is de sluiting slechts tijdelijk. De Franse tekst, die spreekt van "fermeture provisoire", wekt de indruk dat het bevel tot sluiting voorlopig is, wat niet juist is. Om deze discrepantie weg te werken moet het woord "provisoire" begrepen worden in de zin van "temporaire".

Het derde lid en volgende van het nieuwe artikel 2, § 5, organiseren het gerechtelijk beroep dat tegen het bestuurlijk bevel van de Minister kan worden ingesteld "bij de raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg, bevoegd in strafzaken".

De materiële bevoegdheid die de raadkamer wordt toegekend en die in het vijfde lid wordt omschreven, vormt de kern van de vragen die zich in verband met deze bepalingen kunnen voordoen.

.../...

De bepaling die de materiële bevoegdheid van de raadkamer omschrijft en die in het ontwerp van de Regering zowel als in de door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goedgekeurde tekst dezelfde is, luidt als volgt :

"In de beschikking wordt vastgesteld of de beslissing van de Minister in de vormen en onder de voorwaarden voorgeschreven bij deze bepaling werd genomen en of de feiten van die aard zijn dat zij een overtreding uitmaken".

Uit de verklaringen van de Minister (commissieverslag blz. 29) blijkt dat "de huidige strafprocedure blijft bestaan". In dit verband verklaart de memorie van toelichting (blz. 4) :

"De sluitingsduur is tot vijf dagen beperkt, om elke overlapping met de beslissingen welke ondertussen, hetzij door de procureur des Konings, hetzij door de magistraat dit het onderzoek leidt, hetzij nog door de bevoegde rechtbank zouden worden getroffen, te vermijden. Na afloop van de vijfdaagse termijn moeten de rechterlijke lichamen alle door hen nuttig geachte maatregelen treffen; zij alleen zullen bevoegd zijn om binnen het bestek van de artikelen 9 en 11 der besluitwet tot een gebeurlijke verlenging van de sluiting te besluiten".

Hieruit volgt dat hetzelfde, krachtens de besluitwet strafbare, gedrag van een onderneming aanleiding kan geven in de eerste plaats tot de administratieve sanctie van het bevel tot sluiting en vervolgens tot een strafrechtelijke bestraffing.

.../...

Het is de vraag of in verband met de beoordeling van het strafbare gedrag van dezelfde onderneming geen tegenstrijdige rechtspraak kan ontstaan.

Dit brengt de vraag aan de orde of de raadkamer in verband met de kwalificatie van de ten laste gelegde feiten, als een eigenlijke strafrechtbank kan optreden.

De tekst van de bepaling geeft hierover geen uitsluitsel. De tekst spreekt immers over het vaststellen in de beschikking van de raadkamer "of de feiten van die aard zijn dat zij een overtreding uitmaken".

In de memorie van toelichting wordt hierover geen uitleg verstrekt.

Tijdens de parlementaire voorbereiding (commissieverslag blz. 31) verklaarde de Minister in dit verband : De raadkamer is in elk geval niet bevoegd om "in strafzaken te beslissen of de overtreding bewezen is en derhalve of de verdachte schuldig is ; haar normale rol bestaat erin na te gaan of er genoeg bezwaren aanwezig zijn zodat er een vermoeden van schuld ontstaat. Wil men geen inbreuk plegen op de bevoegdheden van de strafrechter in het kader van de ingestelde strafvordering, dan mogen de bevoegdheden van de raadkamer in de door het ontwerp georganiseerde procedure niet ruimer zijn dan normaal".

Hieruit blijkt dat de raadkamer, optredend krachtens het vermelde vijfde lid, niet bevoegd is om, zoals een strafrechter, de feiten te kwalificeren.

.../...

Zodanige regeling wekt de bedenking dat in verband met een van de bovenvermelde inbreuken ten slotte het vermoeden volstaat dat de onderneming klaarblijkelijk de inbreuk heeft begaan.

Uit de verdere parlementaire voorbereiding (commissieverslag blz. 32) blijkt evenwel : "In feite sluit deze procedure geenszins aan bij die welke zich gewoonlijk voor de Kamer ontwikkelt wanneer het erop aankomt misdrijven te beoordelen om de dader ervan naar de bevoegde rechtbank te verwijzen. In dit geval gaat het om een originele en nieuwe procedure die zal verlopen volgens eigen regelen en rekening houdend met bijzondere oogmerken die trouwens in het wetsontwerp zijn bepaald". Uit hetzelfde verslag (blz.14) blijkt dat "de maatregel slechts zal worden toegepast wanneer het om een klaarblijkelijke en niet enkel om een vermoedelijke overtreding gaat". Indien hieruit moet worden afgeleid dat de raadkamer, zoals een strafrechtbank, bevoegd is om vast te stellen dat de feiten bewezen zijn en de ten laste gelegde overtreding uitmaken dan zou daaruit volgen dat zodanige uitspraak van de raadkamer een vonnis in strafzaken is dat alle rechtbanken in latere procedures zal binden. Op een zodanig vonnis zijn de artikelen 96 en 97 van de Grondwet toepasselijk.

Ten slotte dient te worden aangemerkt dat de raadkamer niet bevoegd is om over de strafmaat te oordelen.

Alvorens haar bevoegdheid te kunnen uitoefenen, moet de raadkamer - desnoods ambtshalve - onderzoeken en in haar beschikking vaststellen of het bestuurlijk bevel tot sluiting "in de vormen en onder de voorwaarden voorgeschreven" bij artikel 2, § 5, van de besluitwet werd genomen.

.../...

Bij deze bepaling maakt de Raad van State de volgende bedenkingen. Het spreekt vanzelf dat een overtreding op een prij besluit slechts bestaanbaar is in zover dit besluit wettig is (commissieverslag blz. 15). De memorie van toelichting (blz. 3) verklaart : "De beroepen welke tegen deze beslissingen kunnen worden ingesteld, zijn deze waaraan alle administratieve handelingen onderworpen zijn, zegge deze welke bij de wet van 23 december 1946 houdende oprichting van een Raad van State worden georganiseerd". Uit deze toelichting blijkt dat de ontwerp-wet niet belet dat het beroep tot nietigverklaring, voorzien in artikel 9 van voormelde wet, ook tegen het prijsbesluit met individuele werking wordt ingesteld. Tijdens de parlementaire voorbereiding (commissieverslag blz. 15) werd evenwel opgemerkt : "Bovendien zullen de bedrijven, overeenkomstig de grondwettelijke principes, steeds aan de rechter kunnen vragen om de wettelijkheid te toetsen van de beslissing van de Minister tot vaststelling van maximumprijzen, want op die beslissing steunt de opsporing en de vaststelling van de overtreding" . De procedure om op te komen tegen het bevel tot sluiting moet zo vlug verlopen dat de beoordeling van de wettigheid van het prijsbesluit op summiere wijze zal moeten gebeuren en dat deze beoordeling reeds gedaan kan zijn op een tijdstip dat het nog mogelijk is een ontvankelijk beroep tot nietigverklaring in te stellen of dat een zodanig beroep nog steeds hangende is. Dit kan leiden tot een tegenstrijdige rechtspraak. De raadkamer zal niet enkel de wettigheid van het prijsbesluit maar tevens de wettigheid van het bevel tot sluiting desnoods ambtshalve moeten onderzoeken. Het is de vraag of dit wettigheidsonderzoek binnen de termijn van acht dagen op een grondige wijze kan worden gedaan.

.../...

Wanneer de raadkamer geen uitspraak heeft gedaan binnen de gestelde termijn, dan is de beslissing van de Minister onmiddellijk uitvoerbaar.

Geen hoger beroep tegen de beschikking van de raadkamer is mogelijk.

Wat betreft het nieuwe artikel 11bis, vervat in artikel 2 van de ontwerp-wet.

Krachtens dit nieuwe artikel zijn de daartoe door de Minister aangewezen ambtenaren of beambten bevoegd om een geldsom te bepalen waarvan de vrijwillige betaling door de dader van de overtreding, de strafvordering doet vervallen.

De memorie van toelichting (blz. 5) verklaart in dit verband : "Deze bepaling geeft de personeelsleden van de Minister van Economische Zaken het recht een vlugge rechtspleging voor een minnelijke schikking aan te wenden. Het gaat hier eigenlijk om maatregelen tot aanvulling van diegene welke bij artikel 11 reeds zijn vastgesteld : verval van de publieke vordering op voorwaarde dat een door de procureur des Konings voorgestelde minnelijke schikking wordt uitgevoerd.

De aldus ingestelde rechtspleging valt onder het toezicht van de rechterlijke lichamen".

Zodanige regeling wekt de volgende bedenkingen :

In tegenstelling met artikel 11 van de besluitwet, dat de bevoegdheid tot minnelijke schikking in handen legt van een magistraat, behorende tot de gerechtelijke macht en daardoor de vereiste waarborgen van onafhankelijkheid

.../...

biedend, kent artikel 11bis de bevoegdheid tot minnelijke schikking toe aan bestuurlijke ambtenaren die onder het rechtstreeks hiërarchisch gezag van de Minister van Economische Zaken staan.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de in de memorie van toelichting aangekondigde rechtspleging onder het toezicht van de gerechtelijke overheid niet in de tekst van artikel 11bis wordt georganiseerd.

Wat betreft artikel 3 van de ontwerp-wet.

Artikel 3 van de ontwerp-wet strekt voornamelijk tot de bekrachtiging van de oorspronkelijke,niet bij een wet gewijzigde of aangevulde, bepalingen van de bovenvermelde besluitwet.

Deze hoofdzakelijke draagwijdte van artikel 3 blijkt niet uit de tekst van het artikel maar uit de parlementaire voorbereiding van de ontwerp-wet. De Minister heeft in dit verband immers verklaard (commissieverslag blz. 13 en 33) : "De betwistingen in verband met de rechtsgrond van de besluitwet zullen ophouden indien het Parlement aan dit ontwerp de waarde van een permanente en afzonderlijke wet wil geven, zonder de beperkingen die zouden kunnen voortvloeien uit het wettelijk kader waarin de besluitwet in 1945 tot stand kwam ... Wanneer de Regering aan het Parlement de bevestiging (confirmation) vraagt van de in de artikelen 3 en volgende" van de vermelde besluitwet "bedoelde bevoegdheden, ligt het niet in haar bedoeling deze bepalingen

.../...

voor een ander doel aan te wenden, maar zij wil er zoals vroeger alleen gebruik van maken voor het geval 's lands economie ontredderd mocht worden en wanneer dringend maatregelen dienen getroffen te worden in het algemeen belang ...". De Minister wijst erop dat de rechtspraak in verband met deze artikelen uiteenlopend is. Deze laatste zijn volgens hem noodzakelijk om de Regering in staat te stellen op te treden "wanneer zich uitzonderlijke toestanden voordoen die 's lands economie ernstig nadeel kunnen berokkenen".

Op te merken dat de afdeling wetgeving van de Raad van State herhaaldelijk de bedenking heeft gemaakt dat artikel 3, eerste lid, van de besluitwet van 22 januari 1945 de Minister een bevoegdheid opdroeg die de volmachtwet van 7 september 1939 in handen van de Koning had gelegd, en dat zodanige bepaling ophield uitwerking te hebben zodra de termijn voor de uitoefening van de aldus aan de Koning verleende buitengewone macht verstreken was. De wetgever zelf heeft, toen hij ingevolge het advies van de Raad van State, de wet van 20 juni 1956 betreffende de verbetering van voor de landbouw nuttige huisdieren vaststelde, de stelling van de Raad van State tot de zijne gemaakt.

De besluitwet was erop gericht de uitzonderlijke gevolgen die uit de schaarste-economie van de eerste naoorlogse jaren hadden kunnen ontstaan, te bestrijden en kende in artikel 3, eerste lid, aan de Ministers die de economische zaken, de landbouw of de ravitaillering in hun bevoegdheid hadden, een discretionnaire, quasi-legislatieve bevoegdheid toe. Zo kon de Regering bij toepassing van artikel 3, eerste lid, de meeste economische bedrijvigheden "reglementeren of controleren".

.../...

De bekrachtiging, bij de wet, van de besluitwet en onder meer van artikel 3, doet de bepalingen ervan herleven, met dien verstande dat, zoals uit de parlementaire voorbereiding, maar niet uit de tekst van artikel 3 van de ontwerp-wet blijkt, de aan de Regering opgedragen quasi legislatieve bevoegdheid enkel kan worden uitgeoefend ingeval "zich uitzonderlijke toestanden voordoen die 's lands economie ernstig nadeel kunnen berokkenen". Op te merken ook dat, in het algemeen, de ministeriële besluiten, vastgesteld bij toepassing van artikel 3 van de besluitwet, de dringende noodzaak inriepen en derhalve aan het advies van de Raad van State niet werden overgelegd.

De bekrachtiging, bij de wet, van de besluitwet van 22 januari 1945, heeft tengevolge dat niet alleen de bepalingen zelf van de besluitwet maar ook de besluiten genomen bij toepassing ervan gewettigd worden. Als bijlage van het commissieverslag (blz. 46) wordt het koninklijk besluit van 3 juni 1969 houdende oprichting van een commissie tot regeling der prijzen gevoegd. Tegen dit koninklijk besluit is een beroep tot nietigverklaring ingesteld.

Zonder stelling te nemen over het al dan niet wettig karakter van het vermeld koninklijk besluit, doet de Raad van State opmerken dat het eenvoudig opnemen van dit koninklijk besluit als bijlage bij het commissieverslag niet kan betekenen dat enkel daardoor het koninklijk besluit als gewettigd moet worden beschouwd, met alle gevolgen vandien.

.../...

Tot besluit van de beschouwingen in verband met artikel 3 van de ontwerp-wet, inzoverre het de bepalingen van de besluitwet van 22 januari 1945 bekrachtigt, is de Raad van State van oordeel dat zodanige bekrachtiging uit de tekst zelf van het artikel dient te blijken. Uiteraard zal de tekst ook de uitzonderlijke toestanden die deze uitgebreide bevoegdheid rechtvaardigen moeten vermelden.

Ten slotte dient er op gewezen dat in de inleidende zin van artikel 3, § 1, onder de wijzigende wetten ook dient melding te worden gemaakt van de wet van 10 oktober 1967, die bij artikel 91, § 30, artikel 7, § 2, 1°, d, vierde lid, van de besluitwet heeft gewijzigd.

De bijlage I van het commissieverslag bevat een officieuze coördinatie van de besluitwet van 22 januari 1945.

Deze coördinatie geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

1. Onder artikel 2, dient, in de Nederlandse tekst, de verwijzing te worden gelezen als volgt : (wet van 23 december 1969, artikel 2).

2. In hetzelfde artikel 2, § 1, van de Nederlandse tekst, vervange men het woord "grondstoffen" door het woord "zaken" : aldus erratum in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1945.

3. In artikel 3, derde lid, van de Nederlandse tekst, vervange men het woord "bevoorrading" door het woord "ravitaillering" : aldus erratum in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1945

.../...

4. In artikel 4, b, dienen, in de Nederlandse tekst, de woorden"met het inzicht winst te slaan bij een verwachte stijging van de prijzen" te worden geschrapt. Na het woord "leveren" vermelde men : (besluitwet van 29 juni 1946, artikel 3).

5° In artikel 5, inleidende zin, vervange men, in de Nederlandse tekst, de woorden "De bepalingen van dit hoofdstuk" door de woorden "de bepalingen van de hoofdstukken II en III", en in de Franse tekst, de woorden "Les dispositions du présent chapitre" door de woorden "Les dispositions des chapitres II et III" : aldus erratum in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1945.

6. Artikel 5, c, worde, respectievelijk in de Nederlandse en in de Franse tekst, gesteld als volgt :

"c) elke inbreuk op de ministeriële besluiten, genomen ter uitvoering van de besluitwet van 31 januari 1945 waarbij aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid wordt verleend, alleen of gemeenschappelijk met de betrokken Minister(s), tot zekere onderzoekingen over te gaan , gewijzigd en aangevuld bij de besluitwet van 7 mei 1945, alsmede elke inbreuk op de besluitwet van 7 mei 1945 waarbij aan de Minister van Ravitaillering de bevoegdheid wordt verleend tot zekere onderzoekingen over te gaan of op de te harer uitvoering genomen ministeriële besluiten (besluitwet van 7 mei 1945, artikel 3)".

"c) des infractions aux arrêtés ministériels pris en exécution de l'arrêté-loi du 31 janvier 1945 donnant au Ministre des Affaires économiques, seul ou conjointement avec le ou les Ministres intéressés, le pouvoir de procéder à certaines investigations, modifié et complété par l'arrêté-loi du 5 mai 1945, ainsi que des infractions à l'arrêté-loi du 7 mai 1945 donnant a :

Ministre du Ravitaillement le pouvoir de procéder à certaines investigations, ou aux arrêtés ministériels pris pour son exécution (arrêté-loi du 7 mai 1945, article 3)".

7. In artikel 7, § 1, 4, dienen in de Nederlandse tekst de woorden "en dieren", en in de Franse tekst de woorden "ou animaux" te worden weggelaten : aldus erratum in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1945.

8. Artikel 7, § 1, 7, tweede lid, dient, respectievelijk in de Nederlandse en in de Franse tekst, te worden vervangen door de volgende tweeledige tekst :

"Zij kunnen eveneens beslag leggen op de produkten, grondstoffen, eetwaren, koopwaren of dieren die in het bezit zijn van de overtreder en van dezelfde soort en van dezelfde bestemming zijn als degene die het voorwerp van het misdrijf uitmaken.

Zij kunnen de zegels leggen op de inbeslaggenomen voorwerpen (dit lid en het vorige lid, van 14 februari 1948, enig artikel, § 1)".

"Ils peuvent également saisir les produits, matières, denrées, marchandises ou animaux en possession du contrevenant, de même matière et de même destination que ceux qui font l'objet de l'infraction.

Ils peuvent mettre les objets saisis sous scellés (cet alinéa et l'alinéa précédent, loi du 14 février 1948, article unique, § 1er)".

9. In artikel 7, § 1, 7, derde lid, dient het woord "waren" door het woord "goederen" te worden vervangen : aldus erratum in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1945.

.../...

10. In artikel 7, § 2, 1, b, van de Nederlandse tekst, schrijve men "voor de verkoop van produkten, grondstoffen, eet- en koopwaren of dieren" en in de Franse tekst : "à la vente des produits, matières,denrées, marchandises ou animaux;" : aldus erratum in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1945.

In hetzelfde lid, Franse tekst, schrijve men "les choses saisies".

11. In artikel 7, § 2, 1, vierde lid, vervange men in de Nederlandse tekst het woord "vrederechter" door de woorden "rechter in de politierechtbank" (wet van 10 oktober 1967, artikel 91, § 30), en in de Franse tekst de woorden : "juge de paix" door de woorden "juge au tribunal de police" (loi du 10 octobre 1967, article 91, § 30).

12. In artikel 9, § 1, vervange men de verwijzing : (Besluitwet van 18 mei 1946, artikel 1) door de verwijzing : (Besluitwet van 14 februari 1948, enig artikel, § 2), en in de Franse tekst de verwijzing:(Arrêté-loi du 18 mai 1946, article 1er) door de verwijzing : (Arrêté-loi du 14 février 1948, article unique, § 2). Voorts schrijve men in het eerste lid van de Franse tekst : "et d'une amende de 100 à 1.000.000 de francs" en in het tweede lid van diezelfde tekst "qui ont fait l'objet de l'infraction".

De Nederlandse tekst van § 1, eerste en tweede lid, dient te worden gesteld als volgt :

.../...

"§ 1. De misdrijven bedoeld bij artikel 5 van deze besluitwet worden gestraft met gevangenisstraf van één maand tot vijf jaar en met geldboete van 100 tot 1.000.000 frank, of met één van die straffen alleen.

In geval van herhaling, worden de geldboete en de gevangenisstraf verdubbeld ; zij worden steeds cumulatief uitgesproken. Evenwel mag het bedrag van de geldboete, verhoogd met de opdeciemes, niet minder bedragen dan de waarde der produkten, grondstoffen, eetwaren, koopwaren of dieren die het voorwerp van de inbreuk uitmaken".

13. Op het einde van artikel 9, § 2, tweede lid, van de Nederlandse tekst, verwijze men als volgt naar de (wet van 14 februari 1948, enig artikel) en in de Franse tekst vervange men de verwijzing als volgt : (loi du 14 février 1948, article unique).

14. In artikel 9, § 3, derde lid, van de Franse tekst, vervange men de woorden "peuvent être recouvrées" door de woorden "sont recouvrées" : aldus erratum in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1945.

15. In artikel 9, § 5, a, van de Franse tekst, moeten de eerste twee leden slechts één lid vormen.

In artikel 9, § 5, a, derde lid, vervange men de woorden "het oordeel" door de woorden "het vonnis" en de woorden "en de haast" door de woorden "en de onwetendheid". In de Franse tekst vervange men de woorden "et l'urgence" door de woorden "et l'ignorance" : aldus erratum in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1945.

.../...

16. Artikel 10, § 1, eerste lid, dient in de Nederlandse tekst te worden gesteld als volgt :

"§ 1. De bepalingen van boek I van het Wetboek van strafrecht, met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85, zijn van toepassing op de in de artikelen 5, 8, 9 en 11 bedoelde misdrijven (wet van 14 februari 1948, enig artikel, § 4)".

Aan de Franse tekst voege men de verwijzing toe : (Loi du 14 février 1948, article unique, § 4).

17. In artikel 11, § 1, eerste lid, 5, schrijve men, in de Franse tekst, "déterminés" en vulle men de Nederlandse tekst aan met de vermelding : (besluitwet van 14 mei 1946, artikel 7).

Introduction.

Les dispositions du projet de loi tendant à modifier l'arrêté-loi du 22 juin 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays (Sénat - session 1970-1971, Doc. n°473) peuvent, dans les grandes lignes, se résumer comme suit :

1° le Ministre des Affaires économiques est habilité à imposer, dans certaines conditions restrictives, un prix maximum individualisé (le nouvel article 2bis faisant l'objet de l'article 1er, literra a, du projet);

2° le Ministre peut obliger l'entreprise qui a introduit une demande de hausse de prix à produire les éléments justificatifs nécessaires à l'examen des déclarations de hausse introduites.

Les fonctionnaires et agents désignés par le Ministre ont le droit de prendre connaissance , dans l'entreprise, des livres et documents spécifiés par le projet.
(nouvelles dispositions de l'article 2, § 4, de l'arrêté-loi, contenues dans l'article 1er, littera b, du projet).

3° Le Roi peut fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, des normes relatives à la tenue de la comptabilité dans les grosses entreprises (ibidem);

4° le Ministre est habilité à ordonner, pour une durée n'excédant pas cinq jours, la fermeture de l'entreprise qui a commis une des infractions définies par le projet et qui, en dépit d'une première mise en demeure faite par les fonctionnaires et d'une seconde émanant du Ministre, persiste dans cette infraction.

.../...

Un recours judiciaire organisé est ouvert par le projet contre cette fermeture provisoire, qualifiée par l'exposé des motifs de sanction administrative extrême (Chambre des Représentants - Session 1970-1971, Doc. parl. 966, n° 1, p. 4 , et rapport de la commission, p. 10).

Ce recours suspend l'exécution de la décision de fermeture. La juridiction judiciaire peut mettre à néant la décision administrative de fermeture. A défaut de recours dans le délai prévu ou à défaut, pour la juridiction judiciaire, d'avoir statué sur ce recours dans les huit jours, la décision de fermeture est immédiatement exécutoire (nouvelles dispositions de l'article 2 de l'arrêté-loi, contenues dans l'article 1er, littera c, du projet).

5° Les fonctionnaires et agents désignés à cette fin par le Ministre peuvent , "lorsqu'ils constatent des infractions aux dispositions du chapitre Ier de la présente loi ", fixer "une somme, dont le paiement volontaire par l'auteur de l'infraction éteint l'action publique". Le Roi fixe les tarifs ainsi que les modalités de paiement et de perception (nouvel article 11bis de l'arrêté-loi, contenu dans l'article 2 du projet).

6° Selon le texte, l'article 3 du projet n'a d'autre but que d'autoriser le Roi à coordonner, sous le nouvel intitulé prévu par le projet, les dispositions de l'arrêté-loi et celles des lois modificatives ultérieures.

.../...

Examen des articles.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis sur la loi en projet, force est au Conseil d'Etat de limiter son examen aux dispositions essentielles de celle-ci.

En ce qui concerne le nouvel article 2bis faisant l'objet de l'article 1er, littera a, du projet.

Dans l'état actuel des choses, les entreprises sont tenues de déclarer la hausse de prix qu'elles envisagent et de surseoir à l'application de cette hausse pendant un délai de soixante jours. C'est au cours de cette période d'attente qu'a généralement lieu la concertation entre l'administration et l'entreprise intéressée, concertation qui a pour objet de persuader celle-ci de la nécessité éventuelle d'adopter sur le marché un comportement déterminé. Le Ministre des Affaires économiques est donc uniquement en mesure de retarder l'application d'une augmentation de prix envisagée. Il ne peut pas la refuser, à moins de prendre une mesure générale de prix par secteur. Il n'est nullement en son pouvoir d'empêcher le producteur d'appliquer l'augmentation de prix dont il a été fait déclaration.

Le nouvel article 2bis permettra au Ministre de forcer l'entreprise intéressée, par l'imposition d'un prix maximum individualisé, à adopter sur le marché un comportement déterminé. Un tel arrêté ne pourra toutefois être pris que pour autant que soient remplies plusieurs conditions, à caractère restrictif. Certaines de ces conditions sont énoncées dans le texte même de l'article 2bis, d'autres découlent des travaux préparatoires de la loi en projet à la Chambre des Représentants (voir principalement le rapport présenté au nom de la Commission

.../...

des Affaires économiques de la Chambre - session 1970-1971 Doc. 966, n° 7)(1).

La première des conditions énoncées dans le texte même du nouvel article implique que le Ministre n'a aucun droit d'initiative pour imposer un prix maximum individualisé : il ne peut agir à l'égard d'une entreprise déterminée si celle-ci n'a pas effectué préalablement une déclaration de hausse de prix.

La seconde condition implique que l'arrêté n'a d'effet que pour une durée maximale de six mois.

Du terme "marché", combiné avec l'article 1er, § 1er, de l'arrêté-loi , où il est question de "marché national", il y a lieu d'inférer que les pouvoirs du Ministre ne s'étendent qu'aux prix pratiqués sur le marché intérieur. Le Ministre ne peut donc pas fixer des prix maximaux à l'exportation.

Les autres conditions qui découlent de l'exposé des motifs, et, plus particulièrement, du rapport de la commission de la Chambre, sont les suivantes :

1° le procédé de l'arrêté de prix individualisé ne sera mis en oeuvre qu'"à l'égard des hausses de prix dont l'ampleur et l'impact pourraient susciter des perturbations sur le niveau général des prix " (Exposé des motifs page 2);

.../...

(1) les annales parlementaires de la Chambre relatives à la loi projetée n'ont pas encore été publiées.

2° les dispositions du nouvel article 2bis ne peuvent être appliquées que lorsque les moyens traditionnels de concertation ou de fixation de prix par secteur s'avèrent impraticables. C'est-à-dire (rapport de la Commission, pp. 3, 17 et 27) qu'aucun arrêté imposant un prix maximum pour le secteur auquel l'entreprise intéressée appartient n'a été édicté ou que la fixation d'un tel arrêté s'est révélée impossible en l'espèce ou encore qu'aucun contrat de programme n'a été conclu dans le secteur ou avec l'entreprise intéressée ou que celle-ci a refusé la conclusion du contrat de programme proposé par le Ministre;

3° le Ministre doit fixer le prix maximum individuel en fonction non seulement "des éléments intrinsèques de l'exploitation de l'entreprise concernée, mais aussi des éléments communs à toutes les entreprises d'un même secteur". Cette directive, qui est énoncée dans l'exposé des motifs, procède, ainsi que le Ministre l'a déclaré en commission de la Chambre (rapport de la Commission, p. 20), du souci d'éviter que des personnes ou des entreprises se trouvant dans des conditions semblables ne soient soumises à des règles différentes.

Le nouvel article 2bis ne prévoit pas l'obligation de motiver, c'est-à-dire l'exposé formel, dans l'arrêté même, des motifs qui le fondent. On pourrait toutefois inférer des travaux préparatoires que la Chambre a implicitement manifesté le voeu que l'arrêté soit motivé (rapport de la Commission, p. 27). Il importe dans le cadre de la procédure accélérée prévue par le nouvel article 2, § 5, que le juge soit informé des motifs exacts que le Ministre a réellement retenus.

.../...

Eu égard à ce qui précède, la portée du nouvel article 2bis peut être formulée comme suit :

"Lorsqu'une ou plusieurs entreprises ne représentant qu'une partie limitée du marché ont introduit une déclaration individuelle de hausse de prix portant sur un des biens ou un des services visés à l'article 1er, § 1er, lorsqu'il n'a pas été fixé de prix maximum pour ce bien ou service dans le secteur intéressé et lorsque l'entreprise ou les entreprises intéressées ne sont pas liées par un contrat de programme pour ce bien ou ce service ou ont décliné une proposition tendant à conclure un tel contrat, le Ministre peut, par arrêté motivé et pour une durée maximale de six mois, fixer pour ledit bien ou service, à l'égard de l'entreprise ou des entreprises intéressées, des prix maximaux individualisés."

En ce qui concerne les nouvelles dispositions de l'article 2, § 4, faisant l'objet de l'article 1er, littera b, du projet.

Il ressort de ces dispositions que les petites et moyennes entreprises ne pourront être soumises aux normes fixées par le Roi en matière de comptabilité des entreprises, normes qui, selon l'exposé des motifs (p.3), seront déterminées par secteur. Le rapport de la commission porte (p. 25) que la notion de petites et moyennes entreprises sera définie par arrêté royal sur la proposition des Ministres des Affaires économiques , des Finances et des Classes moyennes.

*

En vertu du nouveau dernier alinéa, le Ministre des Affaires économiques est tenu de consulter la Commission pour la régularisation des prix préalablement à la fixation d'un prix maximum sectoriel ou individuel ou à la fixation d'une limite bénéficiaire.

.../...

Or, dans le rapport de la Commission (p.22) on lit : "Le Gouvernement négocie avec ce secteur pour instaurer une commission départementale élargie, chargée d'examiner les demandes de hausse du secteur pétrolier et de soumettre un avis au Ministre. Cette commission serait composée de fonctionnaires, de représentants du secteur pétrolier, des syndicats, des consommateurs et du président de la commission des prix".

S'il entre dans les intentions du législateur de créer, pour le secteur pétrolier, une commission spéciale compétente, à l'exclusion de la commission pour la régularisation des prix,pour donner un avis préalable sur les projets d'arrêtés ministériels précités, il s'impose , dans l'intérêt de la sécurité juridique, de le dire expressément dans le texte même de la loi.

*

Selon le rapport de la Chambre (p. 27), la Commission pour la régularisation a pour mission , face à une décision de prix maximum individualisé ,"de donner son avis sur "l'opportunité de recourir à une telle décision", sur "la question de savoir si les entreprises qui ont introduit une déclaration ne se trouvent pas dans les conditions qui permettraient de fixer un prix maximum par secteur" , sur "le taux ou le montant de la hausse à appliquer " et sur "les données économiques justifiant cette hausse ou ce taux, et ce sur base des déclarations des entreprises requérantes et de la confrontation des données d'entreprises comparables".

La définition de cette mission,dont l'accomplissement minutieux conditionnera la légalité de l'arrêté subséquent, doit , en tout état de cause, être donnée dans l'arrêté royal

.../...

déterminant les modalités de fonctionnement de la commission. A noter que, selon les travaux préparatoires (rapport de la commission, p. 27), la commission dispose d'un délai de trente jours pour émettre son avis. Ce délai devrait également être précisé dans le susdit arrêté royal.

Il ne ressort ni du texte des nouvelles dispositions légales ni des travaux préparatoires que l'entreprise intéressée dispose d'un droit organisé lui permettant d'intervenir dans la formation de la décision. Sans doute s'indiquerait-il , en vue d'éviter dans toute la mesure du possible des contestations ultérieures, d'organiser ce droit en disposant, notamment, que l'entreprise a le droit d'être entendue par la commission.

Enfin, il convient d'observer que les mots "le Ministre consulte préalablement la commission pour la régularisation des prix ... selon les modalités fixées par un arrêté royal délibéré en conseil des Ministres" signifient :
" ... le Ministre consulte préalablement la commission ... selon les modalités que le Roi fixe par un arrêté délibéré en conseil des Ministres. Le Roi détermine le statut de la commission".

En ce qui concerne les nouvelles dispositions de l'article 2, § 5, de l'arrêté-loi, contenues dans l'article 1er, littera c, du projet.

L'alinéa 1er du nouvel article 2, § 5, habilite le Ministre à ordonner pour une durée ne pouvant excéder cinq jours, la fermeture d'une entreprise qui n'a pas observé "les prix maxima ou les limites bénéficiaires fixés en vertu des dispositions de l'article 1er et des §§ 1er, 2 et 2bis du présent article".

.../...

Dans l'esprit du Gouvernement (rapport de la commission p. 14), il s'agit d'une "infraction flagrante" et "de nature à porter gravement préjudice aux consommateurs". Les mots "infraction flagrante" signifient qu'il doit être incontestablement établi d'emblée et sans qu'il faille procéder à une enquête approfondie , que l'entreprise a commis l'infraction mise à sa charge.

Il ne suffit pas que l'infraction soit flagrante. Encore faut-il qu'elle lèse gravement un intérêt général d'ordre spécifiquement économico-social : l'intérêt général des consommateurs. Le rapport de la commission déclare encore à ce sujet (p. 10) : "Il s'agit d'une sanction extrême, qui interviendra en fait lorsque l'équilibre des intérêts en présence sera dangereusement rompu au détriment de l'économie nationale et de l'intérêt général des consommateurs".

De telles conditions restreignent le champ d'application de l'alinéa 1er.

Les mots "instructions des agents.../... " s'entendent, ainsi qu'il peut être inféré de l'exposé des motifs (p.4), de la mise en demeure, faite par un de ces agents, de mettre un terme à l'infraction.

A l'alinéa 2 du nouvel article 2, § 5, il y a discordance entre les versions néerlandaise et française. Selon la version néerlandaise, qui est exacte, la fermeture n'est que temporaire. La version française, qui parle de "fermeture provisoire", produit l'impression que l'ordre de fermeture n'est que provisoire, ce qui est inexact. Pour que cette discordance soit levée, il faut comprendre le mot "provisoire" dans le sens de "temporaire".

.../...

L'alinéa 3 et suivants du nouvel article 2, § 5, organisent le recours judiciaire qui peut être exercé contre la décision administrative du Ministre "devant la Chambre du conseil du tribunal de première instance compétente en matière répressive".

Au centre des questions que ces dispositions peuvent soulever se trouve celle de la compétence matérielle qui est attribuée à la chambre du conseil et qui est décrite à l'alinéa 5.

La disposition qui définit la compétence matérielle de la chambre du conseil et qui est conçue dans les mêmes termes tant dans le projet du Gouvernement que dans le texte approuvé par la Chambre des Représentants, se lit comme suit :

"L'ordonnance constate si la décision du Ministre a été prise dans les formes et conditions prescrites par la présente disposition et si les faits sont susceptibles d'être constitutifs d'infraction".

Il résulte des déclarations du Ministre (rapport de la commission) que"la procédure actuelle subsiste". A cet égard, l'exposé des motifs déclare (p. 4) :

.../...

"La durée de la fermeture est limitée à cinq jours, de façon à éviter tout chevauchement avec les décisions qui seraient prises entretemps, soit par le procureur du Roi, soit par le magistrat instructeur, soit encore par le tribunal compétent. A l'issue du délai de cinq jours, il appartiendra aux autorités judiciaires de prendre toutes mesures qu'elles estimeront utiles; elles seront seules compétentes pour décider d'une prolongation éventuelle de la fermeture dans le cadre des articles 9 ou 11 de l'arrêté-loi".

Il s'ensuit que le même comportement d'une entreprise, punissable en vertu de l'arrêté-loi, peut donner lieu d'abord à la sanction administrative de fermeture et ensuite à la répression pénale.

L'appréciation du comportement répréhensible de la même entreprise ne conduira-t-elle pas à une jurisprudence contradictoire ?

Cette question amène à se demander si la Chambre du Conseil a qualité , comme une juridiction répressive proprement dite, pour qualifier les faits incriminés.

Le texte de la disposition ne permet pas de trancher ce point. Il y est d'ailleurs question de la constatation dans l'ordonnance de la Chambre du Conseil "si les faits sont susceptibles d'être constitutifs d'infraction".

L'exposé des motifs n'apporte pas non plus d'éclaircissements.

Au cours des travaux préparatoires (rapport de la commission, p. 31), le Ministre a déclaré à ce sujet :

.../...

Il n'est de toute façon pas dans les compétences de la Chambre du Conseil "statuant en matière répressive, de dire si l'infraction est établie et par conséquent si le prévenu est coupable; son rôle est normalement de rechercher si des charges suffisantes existent, créant une présomption de culpabilité. Pour ne pas empiéter sur les fonctions du juge répressif dans le cadre de l'action publique, il n'est pas possible de prévoir que l'intervention de la Chambre du Conseil dans la procédure organisée par le projet soit étendue au-delà de ses limites habituelles".

Il s'ensuit que lorsqu'elle agit en vertu de l'alinéa 5 précité, la Chambre du Conseil n'est pas compétente pour qualifier les faits comme un juge répressif.

Un tel système donne à penser en dernière analyse que la présomption que l'entreprise a manifestement commis l'infraction suffit.

Toutefois, dans la suite des travaux préparatoires il est dit : (rapport de la commission p. 32) : "En fait, cette procédure ne s'articule nullement sur celle qui découle habituellement devant la Chambre lorsqu'il s'agit de qualifier des infractions au vu de renvoyer leur auteur devant le tribunal compétent. En l'occurrence, il s'agit d'une procédure originale et nouvelle appelée à se dérouler selon des règles propres et en fonction d'objectifs particuliers, fixés d'ailleurs par le projet de loi". Il apparaît du même rapport (p. 14) que "cette mesure ne sera mise en oeuvre que lorsqu'il y a infraction flagrante et pas seulement présomption d'infraction". S'il faut en déduire que la Chambre du Conseil est compétente , au même titre qu'une juridiction répressive, pour constater que les faits sont établis et

.../...

qu'ils sont constitutifs de l'infraction incriminée, il s'ensuivrait que la décision de la chambre du conseil constituerait un jugement en matière pénale qui lierait tous les tribunaux à l'occasion de procédures ultérieures. Les articles 96 et 97 sont applicables à un tel jugement.

Il y a lieu d'observer enfin que la Chambre du conseil n'est pas compétente pour décider du quantum de la peine.

Avant de pouvoir exercer sa compétence , la Chambre du Conseil doit examiner - au besoin d'office - et constater dans son ordonnance si la décision administrative de fermeture a été prise "dans les formes et conditions" prescrites par l'article 2, § 5, de l'arrêté-loi.

Le Conseil d'Etat formule au sujet de cette disposition les observations suivantes .Il va de soi qu'une infraction à un arrêté en matière de prix ne se conçoit qu'autant que l'arrêté soit légal (rapport de la commission p. 15). L'exposé des motifs (p. 3) déclare que "Les recours qui pourront être exercés contre ces décisions sont ceux auxquels sont soumis tous les actes administratifs, à savoir ceux qui sont organisés par la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat". Il résulte de ce texte que le projet de loi ne s'oppose pas à ce que le recours en annulation prévu à l'article 9 de la loi précitée, soit formé aussi contre l'arrêté de prix individualisé. Au cours des travaux préparatoires (rapport de la commission, p. 15), il a toutefois été observé : "En outre, et conformément aux principes constitutionnels, l'entreprise pourra toujours demander au juge de contrôler la légalité de la décision ministérielle fixant les prix maxima sur laquelle seraient fondées la recherche et la constatation de l'infraction". La procédure

.../...

de recours contre la décision de fermeture doit se dérouler avec une telle rapidité, que le contrôle de la légalité de l'arrêté sur les prix devra nécessairement être sommaire. Il se pourra donc qu'il soit déjà terminé à un moment où un recours en annulation serait encore récevable ou encore pendant. Ceci peut donner lieu à des contradictions de jurisprudence. La Chambre du Conseil n'aura pas seulement à examiner la légalité de l'arrêté sur les prix mais aussi à contrôler , au besoin d'office, celle de la décision de fermeture. Il est permis de se demander si ce contrôle de la légalité peut se faire de manière approfondie dans un délai de huit jours.

La décision du Ministre devient immédiatement exécutoire si la Chambre du Conseil n'a pas statué dans le délai fixé.

L'ordonnance de la Chambre du Conseil n'est pas susceptible d'appel.

En ce qui concerne le nouvel article 11bis, inséré par l'article 2 du projet de loi.

En vertu de ce nouvel article, les agents commissionnés à cet effet par le Ministre, sont autorisés à fixer une somme dont le paiement volontaire par l'auteur de l'infraction éteint l'action pénale.

L'exposé des motifs (p.5) déclare à ce sujet : "Cette disposition donne aux agents du Ministère des Affaires économiques le droit de mettre en oeuvre une procédure transactionnelle rapide". Il s'agit, en fait, de mesures complémentaires à celles qui sont déjà fixées par l'article 11 :

.../...

extinction de l'action publique moyennant l'exécution d'une transaction proposée par le procureur du Roi. La procédure ainsi créée ressortit au contrôle des autorités judiciaires".

Cette disposition appelle les observations suivantes :

Contrairement à l'article 11 de l'arrêté-loi qui confère le pouvoir transactionnel à un magistrat, appartenant au pouvoir judiciaire et offrant de ce fait les garanties d'indépendance nécessaires, l'article 11bis attribue cette compétence à des agents administratifs placés sous l'autorité hiérarchique directe du Ministre des Affaires économiques.

Enfin, la procédure sous le contrôle des autorités judiciaires annoncée dans l'exposé des motifs, n'est pas organisée dans le texte de l'article 11bis.

En ce qui concerne l'article 3 du projet de loi.

L'article 3 du projet de loi entend principalement confirmer les dispositions originaires de l'arrêté-loi précité qui n'ont pas été modifiées ou complétées par une loi.

Cette portée essentielle de l'article 3 n'appert pas du texte de l'article, mais des travaux préparatoires de l'arrêté-loi. Le Ministre a d'ailleurs déclaré à ce sujet (rapport de la commission pp. 13 et 33) : "Les contestations qui ont pu surgir quant aux fondements juridiques de cet arrêté disparaîtront si le Parlement veut bien lui reconnaître valeur de loi permanente et autonome, dégagée de toutes les limitations qui pourraient découler du cadre légal dans lequel l'arrêté-loi fut signé en 1945 ... En demandant au Parlement

.../...

la confirmation des pouvoirs visés aux articles 3 et suivants, le Gouvernement n'entend pas modifier la finalité de ces dispositions et entend en réserver l'usage, comme par le passé, aux cas où l'économie nationale est bouleversée et où des mesures d'urgence s'imposent dans l'intérêt général....". Le Ministre souligne la différence de jurisprudence au sujet de ces articles. A ses yeux, ces articles sont nécessaires. Ils permettent au Gouvernement d'agir "à l'occasion de situations exceptionnelles qui pourraient causer de graves préjudices à l'économie nationale".

Il convient d'observer que la section de législation du Conseil d'Etat a relevé à diverses reprises que l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 a attribué au Ministre .un pouvoir que la loi sur les pouvoirs extraordinaires du 7 septembre 1939 avait conféré au Roi, et qu'une telle disposition cessait de produire ses effets dès l'expiration du délai prévu pour l'exercice des pouvoirs extraordinaires ainsi accordés au Roi. Le législateur a fait sienne cette thèse du Conseil d'Etat, quand il a établi à la suite de l'avis du Conseil , la loi du 20 juin 1956 relative à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture

L'arrêté-loi avait pour objet de combattre les conséquences exceptionnelles qu'aurait pu entraîner l'économie de pénurie des premières années de l'après-guerre et accordait dans son article 3, alinéa 1er, un pouvoir discrétionnaire, quasi législatif aux Ministres ayant les Affaires économiques, l'Agriculture ou le Ravitaillement dans leurs attributions.

En application de l'article 3, alinéa 1er, le Gouvernement pouvait aussi "réglementer ou contrôler" la plupart des activités économiques. La confirmation par la loi de

.../...

l'arrêté-loi et notamment de l'article 3, remet les dispositions en vigueur, étant entendu, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, mais non du texte de l'article 3 du projet de loi, que le pouvoir quasi législatif attribué au Gouvernement par l'arrêté-loi ne pourra être exercé qu'à "l'occasion de situations exceptionnelles qui pourraient causer de graves préjudices à l'économie nationale". Il y a lieu d'observer qu'en général, les arrêtés ministériels pris en application de l'article 3 de l'arrêté-loi, invoquent l'urgence et dès lors, n'ont pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

La confirmation par la loi de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 aura pour conséquence de légaliser non seulement les dispositions mêmes de l'arrêté-loi, mais aussi les arrêtés pris en application de celui-ci . Au rapport de la commission (p. 46) est annexé l'arrêté royal du 3 juin 1969 instituant une commission pour la régulation des prix. Un recours en annulation a été introduit contre ledit arrêté royal.

Sans prendre position sur le caractère légal ou non de l'arrêté royal précité, le Conseil d'Etat fait observer que la simple reproduction de cet arrêté royal sous forme d'annexe au rapport de la commission ne peut signifier que l'arrêté royal doit être par cela même réputé légal, avec toutes les conséquences que cela implique.

En conclusion des considérations relatives à l'article 3 du projet de loi, en tant que celui-ci porte confirmation des dispositions de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, le Conseil d'Etat estime que cette confirmation doit ressortir du texte même de l'article. Il va de plus de soi que le texte doit énoncer les situations exceptionnelles qui justifient la mise en oeuvre d'un pouvoir aussi étendu.

.../...

L'annexe I du rapport de la commission contient une coordination officieuse de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

Cette coordination donne lieu aux observations suivantes :

1. A l'article 2, version néerlandaise, la référence doit se lire : (wet van 23 december 1969, artikel 2).

2. Dans le même article 2, § 1er, version néerlandaise, il convient de remplacer le mot "grondstoffen" par le mot "zaken", conformément à l'erratum publié au Moniteur belge du 11 février 1945.

3. A l'article 3, alinéa 3, version néerlandaise, on substituera au mot "bevoorrading" le mot "ravitaillering" , conformément à l'erratum publié au Moniteur belge du 11 février 1945.

4. A l'article 4, b, version néerlandaise, les mots "met het inzicht winst te slaan bij een verwachte stijging van de prijzen" doivent être supprimés. Après le mot "leveren" on insérera la mention : (besluitwet van 28 juni 1946, artikel 3).

5. A l'article 5, phrase liminaire, il convient de remplacer les mots "Les dispositions du présent chapitre" par les mots "Les dispositions des chapitres II et III" et, dans la version néerlandaise, les mots "De bepalingen van dit hoofdstuk" par les mots "de bepalingen van de hoofdstukken II en III", conformément à l'erratum publié au Moniteur belge du 11 février 1945.

.../...

6. L'article 5, c, doit être rédigé comme suit :

- dans la version française :

"c) des infractions aux arrêtés ministériels pris en exécution de l'arrêté-loi du 31 janvier 1945 donnant au Ministre des Affaires économiques, seul ou conjointement avec les Ministres intéressés, le pouvoir de procéder à certaines investigations, modifié et complété par l'arrêté-loi du 5 mai 1945, ainsi que des infractions à l'arrêté-loi du 7 mai 1945 donnant au Ministre du Ravitaillement le pouvoir de procéder à certaines investigations, ou aux arrêtés ministériels pris pour son exécution (arrêté-loi du 7 mai 1945, article 3)" ;

- dans la version néerlandaise :

"c) elke inbreuk op de ministeriële besluiten, genomen ter uitvoering van de besluitwet van 31 januari 1945 waarbij aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid wordt verleend, alleen of gemeenschappelijk met de betrokken Minister(s), tot zekere onderzoekingen over te gaan, gewijzigd en aangevuld bij de besluitwet van 7 mei 1945, alsmede elke inbreuk op de besluitwet van 7 mei 1945 waarbij aan de Minister van Ravitaillering de bevoegdheid wordt verleend tot zekere onderzoekingen over te gaan of op de te harer uitvoering genomen ministeriële besluiten (besluitwet van 7 mei 1945, artikel 3)".

7. A l'article 7, § 1er, 4, les mots "ou animaux" et, dans la version néerlandaise, les mots "en dieren" doivent être supprimés conformément à l'erratum publié au Moniteur belge du 11 février 1945.

.../...

8. L'article 7, § 1er, 7 , alinéa 2, doit être remplacé par les deux alinéas suivants :

- dans la version française :

"Ils peuvent également saisir les produits, matières, denrées, marchandises ou animaux en possession du contrevenant, de même nature et de même destination que ceux qui font l'objet de l'infraction.

Ils peuvent mettre les objets saisis sous scellés (cet alinéa et l'alinéa précédent, loi du 14 février 1948, article unique, § 1er ".

- dans la version néerlandaise :

"Zij kunnen eveneens beslag leggen op de produkten, gronstoffen, eetwaren, koopwaren of dieren die in het bezit zijn van de overtreder en van dezelfde soort en van dezelfde bestemming zijn als degene die het voorwerp van het misdrijf uitmaken.

Zij kunnen de zegels leggen op de inbeslaggenomen voorwerpen (dit lid en het vorige lid, wet van 14 februari 1948, enig artikel , § 1)".

9. A l'article 7, § 1er, 7, alinéa 3, version néerlandaise, il convient de remplacer le mot "waren" par le mot "goederen", conformément à l'erratum publié au Moniteur belge du 11 février 1945.

10. A l'article 7, § 2, 1, b), il convient d'écrire "à la vente des produits, matières, denrées, marchandises ou animaux" et dans la version néerlandaise "voor de verkoop van produkten, grondstoffen, eet- en koopwaren of dieren", conformément à l'erratum publié au Moniteur belge du 11 février 1945.

Dans le même alinéa, on écrira "les choses saisies".

.../...

11. A l'alinéa 7, § 2, 1, alinéa 4, on remplacera les mots "juge de paix" par les mots "juge au tribunal de police" (loi du 10 octobre 1967, article 91, § 30) et, dans la version néerlandaise, le mot "vrederechter" par les mots "rechter in de politierechtbank" (wet van 10 oktober 1967, artikel 91, § 30).

12. A l'article 9, § 1er, il convient de substituer à la référence : (Arrêté-loi du 18 mai 1946, article 1er), la référence (Arrêté-loi du 14 février 1948, article unique, § 2), et, dans la version néerlandaise, de remplacer la référence : (Besluitwet van 18 mei 1946, artikel 1) par la référence (Besluitwet van 14 februari 1948, enig artikel , § 2).

A l'alinéa 1er, on écrira "et d'une amende de 100 à 1.000.000 de francs" et à l'alinéa 2 "qui ont fait l'objet de l'infraction".

La version néerlandaise du § 1er, alinéas 1er et 2, doit être rédigée comme suit :

"§ 1. De misdrijven bedoeld bij artikel 5 van deze besluitwet worden gestraft met gevangenisstraf van één maand tot vijf jaar en met geldboete van 100 tot 1.000.000 frank, of met één van die straffen alleen.

In geval van herhaling, worden de geldboete en de gevangenisstraf verdubbeld ; zij worden steeds cumulatief uitgesproken. Evenwel mag het bedrag van de geldboete, verhoogd met de opdeciemes, niet minder bedragen dan de waarde der produkten, grondstoffen, eetwaren, koopwaren of dieren die het voorwerp van de inbreuk uitmaken".

.../...

13. A la fin de l'article 9, § 2, alinéa 2, il convient de viser la loi du 14 février 1948, article unique, et d'écrire dans la version néerlandaise (wet van 14 februari 1948, enig artikel).

14. A l'article 9, § 3, alinéa 3, il convient de remplacer les mots "peuvent être recouvrées" par les mots "sont recouvrées", conformément à l'erratum publié au Moniteur belge du 11 février 1945.

15. A l'article 9, § 5, a, les deux premiers alinéas ne doivent en former qu'un seul.

A l'article 9, § 5, a, alinéa 3, il convient de remplacer les mots "et l'urgence" par les mots "et l'ignorance". De plus, dans la version néerlandaise, on remplacera les mots "het oordeel" par "het vonnis" et les mots "en de haast" par les mots "en de onwetendheid", conformément à l'erratum publié au Moniteur belge du 11 février 1945.

16. A la fin de l'article 10, § 1er, alinéa 1er, il y a lieu d'ajouter la mention : (loi du 14 février 1948, article unique, § 4). Dans sa version néerlandaise, l'article 10, § 1er, alinéa 1er; doit se lire comme suit :

"§ 1. De bepalingen van boek I van het Wetboek van strafrecht, met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85, zijn van toepassing op de in de artikelen, 5, 8, 9 en 11 bedoelde misdrijven (wet van 14 februari 1948, enig artikel, § 4)".

17. A l'article 11, § 1er, alinéa 1er, 5, il y a lieu d'écrire: "déterminés" et de compléter la version néerlandaise par la mention : (besluitwet van 14 mei 1946, artikel 7).

MTL. L.11.461/1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H.BUCH, staatsraden,
H.ADRIAENS,

G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J.DE MEYER,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier,

La chambre était composée de

Messieurs : F.LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

H.BUCH, conseillers d'Etat,
H.ADRIAENS,

G.VAN HECKE, assesseurs de la section de législation,
J.DE MEYER,

M.JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.P.MAROY, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.F.LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M.P.MAROY, premier autieur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.