Coördinatiebureau
1.

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 20e November 1952 door de Minister van Economische Zaken en Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende reglementering der prijzen van de pharmaceutische specialiteiten", heeft ter zitting van 13 Januari 1953 het volgend advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes, le 20 novembre 1952, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "réglementant les prix des spécialités pharmaceutiques", a donné en sa séance du 13 janvier 1953 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt er toe de pharmaceutische specialiteiten te plaatsen onder het regime van de maximumprijs ingesteld bij de besluitwet van 22 Januari 1945, de regelen te bepalen volgens welke de maximumprijs van elke specialiteit zal worden vastgesteld, en de winstmarge der producenten, der groothandelaars in pharmaceutische specialiteiten en der apothekers te beperken. De maximumverkoopprijzen zullen bepaald worden op basis van de productiekosten voor de pharmaceutische specialiteiten gefabriceerd en verpakt in België, en op basis van de verkoopprijs in het land waar zij gefabriceerd zijn, voor de overige pharmaceutische specialiteiten.

Als rechtsgrond geeft het ontwerp de besluitwet van 22 Januari 1945 aan. Hieruit leidt de Raad van State af, hoewel dit niet uit de bepalingen er van zal blijken, dat het besluit door de Regering slechts bedoeld is als een dringende gelegenheidsmaatregel, bestemd om momentele moeilijkheden tegen te gaan.

Zoals het Hof van verbreking er in zijn arrest van 27 Januari 1943 (Pasicrisie 1943, I, 32) op wijst, heeft de wet van 7 September 1939, waarin de Minister van Economische Zaken en Middenstand de bevoegdheid vindt waarvan hij hier gebruik wil maken, aan de Koning slechts de macht verleend "de dringende maatregelen te treffen welke door de uitzonderlijke omstandigheden van het ogenblik geboden zijn".

\+

\+ \+

.../...

In de mate dat het ontwerp de pharmaceutische specialiteiten aan het regime van de maximumprijs onderwerpt, alsmede in de mate dat het de maximumprijzen er van vaststelt en de winstmarge der producenten, der groothandelaars en der apothekers beperkt, vindt het zijn rechtsgrond in de artikelen 1 en 2 van de besluitwet van 22 Januari 1945.

Deze rechtsgrond wordt thans betwist.

Het Hof van beroep te Luik, bij hetwelk door een arrest van het Hof van verbreking van 23 Juni 1952 het geding aanhangig is gemaakt, moet zich eerstdaags uitspreken over het betoog van iemand die verdacht is van overtreding van ministeriële besluiten uitgevaardigd in 1950 en 1951, houdende vaststelling van maximumprijzen. Volgens dit betoog zou artikel 2 der besluitwet van 22 Januari 1945 een machtsdelegatie inhouden van de Koning aan de Minister van Economische Zaken voor een langere duur dan de machtsdelegatie aan de Koning die in de wet van 7 September 1939 was vervat.

De ministeriële besluiten houdende vaststelling van de maximumprijzen en genomen na 28 Februari 1947, op welke datum een einde kwam aan de buitengewone machten die de Koning zijn toegekend bij de wet van 7 September 1939, aangevuld bij die van 14 December 1944, zouden dus met machtsoverschrijding zijn genomen.

Zulks is niet het oordeel van de Raad van State.

.../...

De artikelen 1 en 2 van de besluitwet van 22 Januari 1945 stellen op het gebied van prijzen een dwangregime in de plaats van het vrijheidsregime van voorheen. Zij verklaren dat producten, eetwaren enz... in geen geval mogen verkocht worden boven de normale prijs,noch, wanneer dit verbod onvoldoende blijkt, boven een maximumprijs, die voor elk product moet worden vastgesteld. Zij dragen aan de hoven en rechtbanken de zorg op, om over het abnormaal karakter der prijzen te oordelen en geven hun de voornaamste elementen op waarmee zij zullen moeten rekening houden. Voorts machtigen zij de Minister, te bepalen op welke producten de regeling der maximum-prijzen zal worden toegepast, en vast te stellen welke de maximumprijzen zullen zijn en welke maximumwinst elke verkoper of tussenpersoon zich zal mogen toeëigenen.

Gelet op de onbeperkte bevoegdheid die de Koning bij de wet van 7 September 1939 is toegekend om 's lands economische belangen te vrijwaren en de voedselvoorziening van de bevolking te verzekeren, en met inachtneming van de bepalingen die de Koning reeds in artikel 1 van de besluitwet van 22 Januari 1945 heeft uitgevaardigd, komt de aan de Minister verleende delegatie er welbeschouwd op neer, dat het hem mogelijk is aanvullende detailvoorzieningen te treffen die onontbeerlijk zijn om de door de Koning vastgestelde normen toe te passen. Zij raakt bijgevolg niet de essentie van de bevoegdheid die de Koning krachtens de wet van 7 September 1939 bezat en maakt geen inbreuk op het bepaalde in die wet.

\+

\+ \+

.../...

In de inleiding kan de vermelding van het advies der prijzencommissie vervallen. Dit advies is geen vereiste voor de wettelijkheid van de ministeriële besluiten genomen ter uitvoering van de besluitwet van 22 Januari 1945.

De vaststelling van de productiekosten, zoals geregeld in artikel 3, onderstelt noodzakelijk een referentieperiode, die echter in het besluit niet is aangegeven. Het besluit zal pas ten volle doeltreffend zijn wanneer het de referentieperiode bepaalt.

De verplichting om op de verpakking de prijs van verkoop aan het publiek op te geven, rust niet op de producenten, invoerders of conditionneerders samen, zoals artikel 9 schijnt te bepalen.

Wanneer de pharmaceutische specialiteit in België is bereid, rust de verplichting op de producent. Zij rust op de invoerder wanneer de specialiteit is ingevoerd. In het geval van artikel 5 tenslotte rust zij op de conditionneerder. De tekst van artikel 9 dient als volgt te worden gewijzigd om met die opmerking rekening te houden :

"De voortbrenger in het geval van artikel 3, de invoerder in het geval van artikel 4, de conditionneerder in het geval van artikel 5, moeten op de verpakking de prijs van verkoop aan het publiek vermelden.".

Volgens artikel 14 treedt alleen artikel 11 onmiddellijk in werking.

.../...

Heeft de administratie de bedoeling, de contrôle op de berekening der prijzen vóór de algehele inwerkingtreding van het besluit te verrichten, dan moet ook artikel 10 onmiddellijk in werking treden.

De bijlage moet het formulier behelzen : "Mij bekend om te worden gevoegd bij het ministerieel besluit van . . . houdende reglementering der prijzen van de pharmaceutische specialiteiten" en ook door de Minister van Economische Zaken en Middenstand ondertekend worden.

Le projet a pour objet de soumettre les spécialités pharmaceutiques au régime du prix maximum institué par l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, d'arrêter les règles suivant lesquelles le prix maximum de chaque spécialité sera déterminé et de limiter le bénéfice des producteurs, des grossistes en spécialités pharmaceutiques et des pharmaciens. Les prix maxima de vente seront fixés par référence aux frais de production, pour les spécialités pharmaceutiques fabriquées et conditionnées en Belgique, et par référence aux prix de vente dans le pays où elles ont été fabriquées, pour les autres spécialités pharmaceutiques.

Le projet invoque comme fondement légal l'arrêté-loi du 22 janvier 1945. Le Conseil d'Etat en déduit, bien que cela ne ressortira pas de ses dispositions, que, dans l'intention du Gouvernement, l'arrêté ne constituera qu'une mesure urgente et de circonstance destinée à pallier des difficultés momentanées.

Comme le fait ressortir la Cour de cassation en son arrêt du 27 janvier 1943 (Pasicrisie 1943,I, 32), la loi du 7 septembre 1939, qui se trouve à l'origine des pouvoirs dont le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes entend faire usage, n'a conféré au Roi que celui de prendre "les mesures urgentes rendues nécessaires par les circonstances exceptionnelles du moment".

\+

\+ +

./.

Dans la mesure où le projet soumet les spécialités pharmaceutiques au régime du prix maximum, de même que dans la mesure où il en détermine les prix maxima et limite le bénéfice des producteurs, des grossistes et des pharmaciens, il trouve son fondement légal dans les articles 1er et 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

Ce fondement légal est actuellement discuté.

Saisie par un arrêt de la Cour de cassation en date du 23 juin 1952, la Cour d'appel de Liège doit incessamment se prononcer sur la prétention d'un prévenu d'infraction à des arrêtés ministériels, pris en 1950 et en 1951, portant fixation de prix maxima. Selon ces prétentions, l'article 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 comporterait une délégation de pouvoir du Roi au Ministre des Affaires économiques, qui aurait une durée plus longue que la délégation de pouvoir au Roi que comportait la loi du 7 septembre 1939.

Les arrêtés ministériels portant fixation des prix maxima et pris postérieurement au 28 février 1947, date à laquelle les pouvoirs extraordinaires attribués au Roi par la loi du 7 septembre 1939, complétée par celle du 14 décembre 1944, ont pris fin, seraient, dès lors, entachés d'excès de pouvoir.

Tel n'est pas l'avis du Conseil d'Etat.

./.

Les articles 1er et 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 substituent, dans le domaine des prix, un régime de contrainte au régime de liberté antérieur. Ils proclament que les produits, denrées, etc... ne peuvent, en aucun cas, être vendus à des prix supérieurs au prix normal, ni, lorsque cette interdiction paraît insuffisante, à un prix maximum à déterminer pour chaque produit. Ils confient aux cours et tribunaux le soin d'apprécier le caractère anormal des prix et leur indiquent les principaux éléments dont ils auront à tenir compte. Ils permettent, d'autre part, au Ministre, de déterminer les produits à soumettre au régime du prix maximum et de fixer les prix maxima ainsi que la limite du bénéfice à prélever par tous vendeurs ou intermédiaires.

Eu égard au pouvoir illimité attribué au Roi par la loi du 7 septembre 1939 pour défendre les intérêts économiques du pays et pourvoir au ravitaillement de la population et compte tenu des dispositions déjà prises par le Roi à l'article 1er de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, la délégation conférée au Ministre se réduit, tout bien considéré, à lui permettre de prendre des mesures complémentaires de détail indispensables à l'application des normes arrêtées par le Roi. Elle ne porte, en conséquence, pas sur l'essence des pouvoirs que le Roi puisait dans la loi du 7 septembre 1939 et ne contrevient pas aux dispositions de cette loi.

\+

\+ \+

./..

Au préambule, la mention de l'avis de la commission des prix peut être omise. Cet avis n'est pas imposé comme condition de la légalité des arrêtés ministériels pris en exécution de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

La détermination des frais de production, organisée par l'article 3, suppose nécessairement le recours à une période de référence que l'arrêté omet d'indiquer. L'arrêté n'aura sa pleine efficacité que si la période de référence est déterminée.

L'obligation de mentionner sur l'emballage le prix de vente au public n'incombe pas conjointement, comme semble l'indiquer l'article 9, aux producteurs, importateurs ou conditionneurs.

Lorsque la spécialité pharmaceutique est préparée en Belgique, l'obligation incombe au producteur. Elle incombe à l'importateur lorsque la spécialité est importée. Enfin, dans le cas de l'article 5, elle incombe au conditionneur. La rédaction de l'article 9 devrait être modifiée comme suit pour tenir compte de cette remarque :

"Le producteur dans le cas de l'article 3, l'importateur dans le cas de l'article 4, le conditionneur dans le cas de l'article 5, doivent mentionner sur l'emballage le prix de vente au public.".

./.

L'article 14 ne fait entrer en vigueur immédiatement que l'article 11.

Si l'administration entend effectuer le contrôle du calcul des prix avant l'entrée en vigueur totale de l'arrêté, il est nécessaire également de mettre l'article 10 immédiatement en vigueur.

L'annexe devrait porter la mention :
"Vu pour être annexé à l'arrêté ministériel du ... réglementant les prix des spécialités pharmaceutiques" et être signée également par le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs:	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	J. COYETTE, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	A. BERNARD, P. ANSIAUX,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	J. CYPRES,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H. Minister van Economische Zaken en Middenstand.
expédition délivrée à M. le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes.

De 1953. Le 1953.

De Griffier van de Raad van State, Le Greffier du Conseil d'Etat,

R. DECKMYN.