3 U.
Transmis à ...
Secrétariat de la S.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 17e april 1969 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging en aanvulling van de besluitwet van 22 januari 1945, gewijzigd en aangevuld bij de besluitwetten van 14 en 18 mei 1946, 7 en 29 juni 1946 en bij de wet van 14 februari 1948, betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering betreffende de bevoorrading van het land", heeft de 13e mei 1969 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 17 avril 1969, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant et complétant l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, modifié et complété par les arrêtés-lois des 14 et 18 mai 1946, 7 et 29 juin 1946 et par la loi du 14 février 1948, concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays", a donné le 13 mai 1969 l'avis suivant :

De ontwerp-wet strekt tot aanvulling en wijziging van de besluitwet van 22 januari 1945 "aangaande het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering betreffende de bevoorrading van het land", gewijzigd bij de besluitwet van 14 mei 1946.

De ontwerp-wet is als volgt gesteld :

"Artikel 1.-

Artikel 1, § 2, van de besluitwet van 22 januari 1945 wordt als volgt aangevuld :

"Tussen de woorden "Bij ontstentenis" en "van vaststelling" worden de woorden "van afsluiting van een programma-overeenkomst of" ingelast".

Artikel 1, § 3, wordt opgeheven en vervangen door de volgende tekst :

"§ 3. De Minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren kan programma-overeenkomsten afsluiten met individuele of gegroepeerde ondernemingen die namelijk op het vlak van de toegepaste prijzen verplichtingen inhouden .

.../...

Deze overeenkomsten gaan vergezeld van een clausule waarbij het betalen van een vergoeding wordt voorzien zo ze niet worden nageleefd. De krachtens deze clausule te betalen sommen worden door de Minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren of door zijn afgevaardigde ingeschreven en zoals bij de rechtstreekse belastingen geïnd".

"Artikel 2.-

In artikel 2 van voornoemde besluitwet van 22 januari 1945,

- wordt lid 1, § 1 ;
- wordt lid 2, § 2 ;
- de hierna volgende § 3 wordt hieraan toegevoegd :

"§ 3. Wanneer de toepassing van § 3 van artikel 1 en der paragrafen 1 en 2 van artikel 2 tot doel heeft een maximumverkoopprijs voor de kleinhandelaar of de verbruiker op te stellen, kunnen de producenten en de verdelers niet weigeren naar best vermogen en onder voorwaarden conform de handelsgebruiken, de vraag van de verdelers en verbruikers naar produkten of dienstverstrekkingen te voldoen, als die vraag niet abnormaal voorkomt en te goeder trouw wordt gedaan";

- lid 3 wordt vervangen door de volgende § 4 :

"§ 4. De Minister kan alle nodige modaliteiten voorschrijven tot het opmaken, het uitvoeren en het toepassen van de onder artikel 1 en 2 voorziene bepalingen".

*

* *

.../...

Het ontwerp betreedt hoofdzakelijk het gebied der prijsregeling, als bepaald bij de artikelen 1 en 2 van de besluitwet van 22 januari 1945.

De prijsmaatregelen die krachtens deze bepalingen bij ministeriële beschikkingen worden vastgesteld, moeten wettelijk niet voorafgegaan worden door overleg met het bedrijfsleven.

*
* *

Nevens deze regeling die essentieel op een eenzijdig optreden van de overheid steunt, stelt het nieuwe artikel 1, § 3, dat in artikel 1 van het ontwerp is vervat, een regeling in, op grond waarvan prijsmaatregelen worden vastgesteld na wettelijk verplicht overleg tussen de Minister van Economische Zaken en een onderneming of gegroepeerde ondernemingen, en uitsluitend in de vorm van "programma-overeenkomsten", die namelijk op het vlak van de toegepaste prijzen verplichtingen inhouden .

De term "programma-overeenkomst" (contrat de programme) doet onmiddellijk denken aan de recente prijsbeschikkingen die de Franse Regering in het raam van de algemene prijsstop heeft genomen en die bij wijze van proef nieuwe regelingen hebben ingesteld wier toepassing tot de zogenaamde contractuele vrijheid der prijzen leidt. Deze regelingen betreffen enerzijds het "contrat de stabilité" en anderzijds het "contrat de programme ". In het raam van de eerst voornoemde regeling hebben verschillende besluiten de fabrikanten van sommige produkten toegelaten vrij hun prijzen te bepalen binnen de perken van een "contrat de stabilité" aangegaan door de betrokken beroepsgroeperingen. Dit prijsstelsel laat de ondernemingen toe om onder eigen aansprakelijkheid, interne aanpassingen van hun prijsbarema's te doen op voorwaarde dat

.../...

het algemeen gemiddeld peil van hun prijzen onveranderd blijft door middel van overeenkomstige prijsdalingen.

Het "contrat de programme" wordt geregeld bij het ministerieel besluit nr. 25-135 van 9 maart 1966 (Bulletin Officiel du Service des Prix - 10 maart 1966 - blz. 38). (zie bijlage van het advies)

De verbintenissen vormen een soort contract dat gesloten wordt door de betrokken ondernemingen en het bestuur, en tengevolge van onderhandelingen waaraan het "Commissariat au Plan" en de betrokken Ministers deelnemen. Zodra het contract is afgesloten, moeten de prijswijzigingen die zich daarna zouden voordoen in vergelijking met de geoorloofde toegepaste prijzen op de datum waarop de besluiten als bedoeld in bovenvermeld artikel 1 zijn in werking getreden, een maand vóór de toepassing ervan aan het bestuur worden medegedeeld. Die prijswijzigingen worden alsdan aanvaard overeenkomstig de bepalingen voorzien in die besluiten.

*
* *

In tegenstelling met het Franse besluit van 9 maart 1966 houdt het nieuwe artikel 1, § 3, geen algemene bepalingen in betreffende de inhoud van de programma-overeenkomst.

Alleen de memorie van toelichting geeft daaromtrent de volgende aanwijzigingen : "Ze (de programma-overeenkomsten) zullen worden aangepast aan de concrete problemen der bedrijven en zullen dienovereenkomstig kunnen worden geformuleerd. Ze zullen voor een bepaalde duur worden voorzien en zullen mits een vooropzeg door ieder der partijen kunnen worden opgezegd".

Zodanige gegevens moeten in de wettekst zelf worden opgenomen.

*
* *

.../...

De aard van de programma-overeenkomst brengt noodzakelijkerwijze mede dat enig overleg het sluiten van zodanige overeenkomst moet voorafgaan. De vorm waarin dit overleg moet plaatsvinden, wordt evenwel in het nieuwe artikel 1, § 3,niet bepaald, hoewel zodanige wetsbepaling uiteraard belangrijk is.

De memorie van toelichting beperkt zich in dit verband tot de volgende, korte commentaar : "Vóór dat ze (de programma-overeenkomsten) worden afgesloten zullen deze overeenkomsten in de schoot van de Commissie tot regeling der prijzen, met de belanghebbende sectoren of ondernemingen, besproken worden".

De Raad van State leidt daaruit af dat de Regering de bedoeling heeft om de raadpleging van een "commissie tot regeling der prijzen" verplichtend te stellen. Het is nodig die verplichting in de wet zelf te voorzien. De wet zou bovendien deze commissie moeten oprichten, de bevoegdheid ervan bepalen en de bijzonderste regels voorschrijven betreffende haar samenstelling en haar organisatie. De wet zou ten slotte de Koning kunnen belasten met het vaststellen van nadere regels in verband met het overleg dat het sluiten van programma-overeenkomsten moet voorafgaan alsmede in verband met het sluiten van die overeenkomsten; zodanige opdracht maakt § 4 van het nieuwe artikel 2, inzover daarbij het huidige artikel 2, derde lid,wordt gewijzigd, overbodig.

*

* *

.../...

Volgens artikel 1 houden de programma-overeenkomsten verplichtingen in "namelijk op het vlak van de toegepaste prijzen". De bepaling zegt niet of het hier gaat over produkten en diensten. Uit het nieuwe artikel 2, § 3, verbonden met het nieuwe artikel 1, § 3, kan wellicht worden afgeleid dat de programma-overeenkomsten zowel producten als diensten kunnen betreffen. Het ontwerp bepaalt niet wat onder producten of diensten moet worden verstaan voor de toepassing van de ontworpen wet. Het bijwoord "namelijk" wijst erop dat de programma-overeenkomsten niet alleen de andere gebieden van het prijsbeleid kunnen bestrijken, maar mogelijk ook aangelegenheden kunnen betreffen die buiten het prijsbeleid liggen.

*

* *

Het nieuwe artikel 1, § 3, tweede lid, bepaalt : "Deze overeenkomsten gaan vergezeld van een clausule waarbij het betalen van een vergoeding wordt voorzien zo ze niet worden nageleefd". De memorie van toelichting zet in dit verband uiteen : "Het is natuurlijk van belang dat deze overeenkomsten door alle ondertekenende bedrijven worden geëerbiedigd en te dien einde zullen ze een clausule inhouden waarbij het betalen van een vergoeding wordt voorzien zo ze niet wordt nageleefd. Het is de toepassing van de burgerlijke sancties, voorzien bij het Gemeen Recht".

Uit deze gegevens moet worden afgeleid dat de programma-overeenkomst een overeenkomst is waarop de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek zonder meer toepassing vinden en dat derhalve de geschillen die ontstaan zijn in verband met de uitvoering van zodanige overeenkomst, inzonderheid met de toepasselijkheid van een strafbeding, geschillen zijn die een burgerlijk recht betreffen en waarvan uitsluitend de hoven en rechtbanken kennis kunnen nemen.

.../...

Maar de tweede zin van het nieuwe artikel 1, § 3, tweede lid, en de daarbij passende commentaar van de memorie van toelichting doen op dit punt ernstige twijfel oprijzen.

Die bepaling luidt als volgt : "De krachtens deze clausule te bepalen sommen worden door de Minister tot wiens bevoegdheid de economische zaken behoren of door zijn afgevaardigde ingeschreven en zoals bij de rechtstreekse belastingen geïnd".

Volgens de memorie van toelichting werd "voor de manier van inschrijving der voorziene sancties een voorbeeld genomen aan hetgeen bij de rechtstreekse belastingen gebeurt. Het is inderdaad van belang dat, in dit verband, de betalingen van de bij de overeenkomst voorziene som - en die van alle vervolgingen vrijstelt - zo vlug mogelijk geschieden".

Uitgaande van deze bewoordingen van de ontworpen wetsbepaling en van de memorie van toelichting, is het de vraag of de programma-overeenkomst een burgerrechtelijke overeenkomst is.

* * *

Volgens de verklaring van de twee afgevaardigden van de Minister geldt de "contractueel" bepaalde prijs als de normale prijs ten opzichte van de onderneming of de gegroepeerde ondernemingen die de programma-overeenkomst hebben ondertekend.

Hiermee wordt de kwestie aan de orde gesteld van de derde onderneming die de programma-overeenkomst niet heeft willen ondertekenen of aan wie daartoe geen gelegenheid werd geboden op het ogenblik van het sluiten van de overeenkomst of daarna.

Volgens het nieuwe artikel 1, § 3, houden de programma-overeenkomsten verplichtingen in "op het vlak van de toegepaste prijzen". Uit de woorden "toegepaste prijzen", moet worden afgeleid dat een programma-overeenkomst kan gelden zowel ten opzichte van de producten en diensten waarvoor bij overheidsmaatregel een maximumprijs is vastgesteld als ten opzichte van de producten en diensten waarvoor geen zodanige maatregel is genomen.

In het eerste geval moet worden aangenomen dat de maximumprijs blijft gelden ten opzichte van derde ondernemingen, die hoe dan ook in de onmogelijkheid werden gesteld om tot een programma-overeenkomst toe te treden. Aangezien het ontwerp geen mogelijkheid tot toetreding voor deze ondernemingen openstelt, maakt de ontworpen regeling inbreuk op het beginsel van de gelijkheid van de Belgen voor de wet.

In het tweede geval rijst onder meer de volgende moeilijkheid : is het aannemelijk dat een overeenkomstig artikel 1, § 3, bedongen prijs rechtstreeks en als zodanig ofwel onrechtstreeks en onder vermomming van een maximumprijs, bij overheidsmaatregel op derde ondernemingen zonder meer toepasselijk wordt gesteld ?

*

* *

Ten slotte is het nog de vraag of er enig verband bestaat tussen de programma-overeenkomst en artikel 6 van het ontwerp van de kaderwet houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie. Volgens dit artikel

is het Plan "contractueel voor de bedrijven die aan de uitvoering ervan medewerken". Overeenkomstig bovengenoemde Franse regeling strekt het "contrat de programme" ook tot verwezenlijking van sommige oogmerken van het Ve Plan.

*
* *

Het nieuwe artikel 2, § 3, dat in artikel 2 van het ontwerp is vervat, verbiedt in beginsel de verkoopweigering.

In de omschrijving van de omstandigheden die in beginsel aanleiding geven tot de toepassing van dit verbod, bestaat er een gedeeltelijke tegenstrijdigheid tussen de tekst van dit artikel en de memorie van toelichting. Het nieuwe artikel 2, § 3, bepaalt immers op dit punt : "Wanneer de toepassing van § 3 van artikel 1 en der §§ 1 en 2 van artikel 2 tot doel heeft een maximumverkoopprijs aan de kleinhandelaar of de verbruiker op te stellen ...". Volgens dit artikel is de vaststelling van een maximumverkoopprijs bij middel van de programma-overeenkomst een van de omstandigheden die in beginsel aanleiding geven tot de toepassing van het verbod van verkoopweigering. De memorie van toelichting evenwel commentarieert als volgt het nieuwe artikel 2, § 3 : "De derde paragraaf handelt over de weigering van verkoop. Deze wordt slechts bestraft wanneer er programma-overeenkomsten worden afgesloten of maximumprijzen of maximumhandelsmarges worden vastgesteld". Volgens de memorie van toelichting geeft reeds het sluiten zelf van een programma-overeenkomst betreffende een bepaald product in beginsel aanleiding tot de toepassing van het verbod, zonder dat daarvoor de draagwijdte zelf van de programma-overeenkomst in aanmerking worden genomen.

.../...

Verder blijft het nog de vraag of een verkoopweigering al dan niet een bepaald doel moet nastreven om onder de verbodsbepaling te kunnen vallen. En tenslotte dienen nog in verband met het nieuwe artikel 2, § 3, de voorwaarden te worden onderzocht waaronder een verkoop mag worden geweigerd. Voor de regeling van deze voorwaarden neemt het artikel de tekst over van artikel 7 van het vervallen ontwerp van wet betreffende de prijzen en bepaalde handelspraktijken (Senaat, zitting 1963-1964, Gedr. St., nr. 268). Dit artikel maakt deel uit van de regeling inzake de beperking van de prijsbinding (hoofdstuk I, afdeling 3) dat als volgt bondig kan worden samengevat.

Krachtens artikel 5 van het voornoemde ontwerp, kan de Minister prijsbinding verbieden, na raadpleging van de Raad van economische geschillen en na bekendmaking van het voorgenomen verbod in het Belgisch Staatsblad, wat de belanghebbende onderneming of vereniging toelaat de Minister een memorie voor te leggen. Wanneer de Minister een zodanig verbod oplegt, kunnen luidens het vermelde artikel 7 de producenten en de verdelers "dat verbod niet ontzenuwen door te weigeren naar beste vermogen en onder voorwaarden conform de handelsgebruiken, de vraag van verdelers en verbruikers naar produkten of dienstprestaties te voldoen als die vraag niet abnormaal voorkomt en te goeder trouw wordt gedaan. In het hierboven bedoeld geval is het de producenten en verdelers evenzo verboden ongelijke verkoopvoorwaarden te stellen, die niet door normaal handelsgebruik te rechtvaardigen zijn". Uit de tekst van artikel 7 blijkt dat de ter zake geldende Franse reglementering als voorbeeld werd genomen, wat de memorie van toelichting overigens uitdrukkelijk bevestigt. Er bestaat nochtans een merkelijk verschil tussen die twee regelingen.

.../...

De bepalingen betreffende de individuele praktijken die de mededinging beperken, zijn vervat in het decreet nr. 58-55 van 24 juni 1958 (Sirey 1958, blz. 188). Zij zijn opgenomen in de ordonnantie nr. 45 - 1483 van 30 juni 1945 (zg. "la Charte des prix") betreffende de prijzen, onder de artikelen 37, 1°, a, en 37, 4°.

Die bepalingen luiden als volgt :

"Est assimilé à la pratique des prix illicites le fait :

1° par tout producteur, commerçant, industriel ou artisan :

a) de refuser de satisfaire, dans la mesure de ses disponibilités conformes aux usages commerciaux, aux demandes des acheteurs de produits ou aux demandes de prestation de services, lorsque ces demandes ne présentent aucun caractère anormal, qu'elles émanent de demandeurs de bonne foi et que la vente de produits ou la prestation de services n'est pas interdite par la loi ou par un règlement de l'autorité publique, ainsi que de pratiquer habituellement des conditions discriminatoires de vente ou des majorations discriminatoires de prix qui ne sont pas justifiées par des augmentations correspondantes du prix de revient de la fourniture ou du service".

...

4° par toute personne de conférer, maintenir ou imposer un caractère minimum aux prix des produits des prestations et services ou des marges commerciales, soit au moyen de tarifs ou barèmes, soit en vertu d'ententes, quelle qu'en soit la nature ou la forme.

Sont exclus de l'application du 4° ci-dessus les cas où les produits ou les services auront fait l'objet d'une dérogation ...".

.../...

Op te merken dat in de Franse reglementering de toepasselijkheid van het verbod op verkoopweigering niet afhangt van de toepasselijkheid van het verbod op de prijsbinding, wat een eerste verschil betekent met het bovenvermeld artikel 7, dat enkel toepasselijk is in zover de prijsbinding verboden wordt, en met het nieuwe artikel 2, § 3, van het ontwerp, dat enkel toepasselijk is in zover de toepassing van artikel 1, § 3, of van artikel 2, §§ 1 en 2, van de besluitwet de gevolgen heeft teweeggebracht die in het nieuwe artikel 2, § 3, zijn omschreven.

Het verbod op verkoopweigering wordt in de Franse reglementering algemeen en onvoorwaardelijk opgelegd. De verboden verkoopweigering wordt immers met de praktijk van de ongeoorloofde prijzen gelijkgesteld. In artikel 7 van het ontwerp nr. 268 is de verkoopweigering enkel verboden in zover die praktijk wordt aangewend om het verbod van de prijsbinding te ontzenuwen.

In de tekst van het nieuwe artikel 2, § 3, daarentegen, wordt het doel dat een verkoopweigering moet nastreven om onder de verbodsbepaling te kunnen vallen, niet met zoveel woorden omschreven. Het is de vraag of dit doel uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid. De volgende passus ervan moet hier worden vermeld : "Bij de weigering van verkoop wordt niet de producent beoogd die zou menen dat de in zijn stadium vastgestelde maximumprijs hem niet meer toelaat zijn productie voort te zetten. Ze beoogt wel het geval waar de producent of de verdeler zijn klanten voorwaarden tot voortverkoop oplegt en aldus, het spel der concurrentie in prijs tussen de verdelers verhindert ...".

*

* *

.../...

De andere voorwaarden waaronder verkoopweigering verboden, respectievelijk toegelaten is, zijn in het algemeen dezelfde in de drie teksten. De Belgische teksten verschillen evenwel met de Franse tekst op het volgende belangrijke punt. Volgens deze tekst mag bijvoorbeeld een producent niet weigeren een vraag te voldoen "dans les mesures de ses disponibilités". De bijzonderste oorzaak van onbeschikbaarheid vloeit voort uit het exclusiviteitscontract dat aan de strikte voorwaarden voldoet die door het Franse Hof van cassatie in zijn arrest van 11 juli 1962 werden omschreven (Cass. crim. Nicolas et Soc. Brandt-Dal. 1962-497). In de twee Belgische teksten evenwel mag een producent niet weigeren een vraag te voldoen "naar best vermogen" "dans la mesure de ses possiblilités". Deze andersluidende bewoording kan ten gevolge hebben dat het twistpunt betreffende de betekenis van het woord "disponibilité" onder meer in verband met de exclusiviteitscontracten vermeden wordt. De afgevaardigde van de Minister heeft overigens uitdrukkelijk verklaard dat de verbodsbepaling van het nieuwe artikel 2, § 3,niet toepasselijk is op de exclusiviteitscontracten. Zodanige uitdrukkelijke beperking van het toepassingsgebied van het artikel moet in de tekst ervan worden voorgeschreven.

*

* *

Ten slotte is het nodig erop te wijzen dat de tekst en de memorie van toelichting, ook redactioneel weinig bevredigend zijn.

Le projet de loi tend à compléter et à modifier l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 "concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays", modifié par l'arrêté-loi du 14 mai 1946.

Son dispositif est conçu en ces termes :

"Article 1er. L'article 1er, § 2, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 précité est complété comme suit :

"Entre les mots "A défaut" et "de fixation" sont insérés les mots "de conclusion d'un contrat de programme ou".

L'article 1er, § 3, est abrogé et remplacé par le texte ci-après :

"§ 3. Le Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions peut conclure des contrats de programme avec des entreprises individuelles ou groupées comportant des engagements relatifs notamment au niveau des prix pratiqués .

Ces contrats sont assortis d'une clause prévoyant une indemnité à payer en cas d'inexécution. Les sommes dues en vertu de cette clause sont enrôlées par le Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions ou son délégué et recouvrées comme en matière de contribution directe".

.../...

Article 2. Dans l'article 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 précité,

- l'alinéa 1 devient § 1er;

- l'alinéa 2 devient § 2;

- il est ajouté le § 3 ci-après :

"§ 3. Lorsque l'application du § 3 de l'article 1er et des §§ 1er et 2 de l'article 2 a pour effet d'établir un prix maximum de vente au détaillant ou au consommateur, les producteurs et distributeurs ne peuvent refuser de satisfaire, dans la mesure de leurs possibilités et dans les conditions conformes aux usages commerciaux, aux demandes de produits ou de prestations de services faites par les distributeurs ou les consommateurs lorsqu'elles ne présentent aucun caractère anormal et qu'elles émanent de demandeurs de bonne foi".

- L'alinéa 3 est remplacé par le § 4 ci-après :

"§ 4. Le Ministre peut prescrire toutes modalités nécessaires à l'élaboration, l'exécution et la mise en application des dispositions prévues aux articles 1er et 2".

*

* *

Le projet se situe principalement sur le plan de la régulation des prix, prévue par les articles 1er et 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

.../...

Légalement, les mesures en matière de prix établies, en vertu de ces dispositions, par voie de décision ministérielle ne doivent pas être précédées de négociations avec les milieux économiques intéressés.

*

* *

Parallèlement à cette réglementation, fondée essentiellement sur l'intervention unilatérale de l'autorité, le nouvel article 1er, § 3, qui fait l'objet de l'article 1er du projet, instaure une réglementation en vertu de laquelle des mesures en matière de prix sont arrêtées, à l'issue de négociations obligatoires entre le Ministre des Affaires économiques et une entreprise ou des entreprises groupées, sous la forme exclusive de "contrats de programme" comportant des engagements relatifs, notamment, au niveau des prix pratiqués .

Les termes "contrat de programme" font aussitôt penser aux mesures en matière de prix que le Gouvernement français a prises récemment dans le cadre du blocage général des prix et qui ont établi, à titre d'essai, de nouvelles réglementations dont l'application doit conduire à ce qu'il est convenu d'appeler la liberté contractuelle des prix. Ces réglementations prévoient, d'une part,"le contrat de stabilité" et, d'autre part, "le contrat de programme". Dans le cadre de la première réglementation, différents arrêtés sont intervenus qui laissent aux fabricants de certains produits la faculté de déterminer librement leurs prix dans les limites "d'un contrat de stabilité" souscrit par les groupements professionnels intéressés. Ce système de prix

.../...

permet aux entreprises de réaliser, sous leur propre responsabilité, certains aménagements internes de leurs barèmes de prix à condition que par l'effet de diminutions de prix correspondantes, le nouveau moyen général de leurs prix demeure inchangé.

Le "contrat de programme" est régi par l'arrêté ministériel n° 25-135 du 9 mars 1966 (Bulletin officiel du Service des Prix - 10 mars 1966 - page 38 (voir annexe de l'avis).

Les engagements forment une sorte de contrat conclu entre les entreprises intéressées et l'administration à l'issue de négociations auxquelles participent le "Commisariat au Plan" et les Ministres compétents. Une fois le contrat conclu, les modifications de prix qui interviendraient par rapport aux prix licites pratiqués à la date de l'entrée en vigueur des arrêtés visés à l'article 1er précité doivent être communiquées à l'administration un mois avant leur application. Elles sont alors admises conformément aux dispositions prévues par ces arrêtés.

*

* *

A la différence de l'arrêté français du 9 mars 1966, le nouvel article 1er, § 3, ne contient pas de dispositions générales relatives au contenu du contrat de programme.

Seul l'exposé des motifs donne, à ce sujet, les quelques indications ci-après : "Ils (les contrats de programme) seront adaptés aux problèmes concrets des entreprises et pourront être formulés en conséquence.

.../...

Ils seront prévus pour une durée déterminée et normalement pourront être dénoncés par chacune des parties moyennant préavis".

Ce sont là des éléments qui doivent figurer dans le texte même de la loi.

*

* *

Il est de la nature du contrat de programme que sa conclusion soit précédée de négociations. Le nouvel article 1er, § 3, omet toutefois de déterminer la forme de cette négociation alors que, de toute évidence, il importe de prévoir dans la loi une disposition réglant ce point.

L'exposé des motifs se borne à donner à cet égard le bref commentaire suivant : "Avant leur conclusion, ces contrats (de programme) seront discutés au sein de la Commission pour la régulation des prix avec les secteurs ou entreprises intéressés".

Le Conseil d'Etat en infère qu'il entre dans l'intention du Gouvernement de rendre obligatoire la consultation d'une "commission pour la régulation des prix". Cette obligation devrait être inscrite dans la loi même. Celle-ci devrait, en outre, créer ladite commission, déterminer ses attributions et prévoir les principales règles régissant sa composition et son organisation. Enfin, la loi pourrait charger le Roi d'arrêter les modalités de la négociation préalable à la conclusion de contrats de programme ainsi que les modalités de la conclusion proprement dite de ces contrats. Cette habilitation rend le § 4 du nouvel article 2 superflu dans la mesure où il modifie l'actuel article 2, alinéa 3.

*

* *

.../...

Aux termes de l'article 1er les contrats de programme contiennent des engagements "relatifs notamment au niveau des prix pratiqués". Cette disposition ne précise pas s'il s'agit de produits et de services. De la combinaison du nouvel article 2, § 3, avec le nouvel article 1er, § 3, il est permis de déduire que les contrats de programme peuvent avoir pour objet tant des produits que des services. Le projet ne dit pas ce qu'il faut entendre par produits ou services pour l'application de la loi envisagée. L'emploi de l'adverbe "notamment" indique que les contrats de programme, non seulement peuvent couvrir tous les autres domaines de la politique des prix, mais peuvent aussi, le cas échéant, se rapporter à des matières extérieures à cette politique.

*

* *

Le nouvel article 1er, § 3, alinéa 2, dispose : "Ces contrats sont assortis d'une clause prévoyant une indemnité à payer en cas d'inexécution". L'exposé des motifs explique à ce propos : "Il importe évidemment que ces contrats soient respectés par toutes les entreprises signataires et, à cette fin, ils comportent une clause prévoyant une indemnité en cas d'inexécution. C'est l'application des sanctions civiles prévues par le droit commun".

Il y a lieu d'inférer de ces éléments que le contrat de programme est un contrat qui est purement et simplement soumis au régime du Code civil et que, dès lors, les contestations qui s'élèvent au sujet de son exécution, en particulier en ce qui concerne l'applicabilité de la clause pénale, sont des litiges ayant pour objet un droit civil et relevant, comme tels, de la compétence exclusive des cours et tribunaux.

.../...

La seconde phrase du nouvel article ler, § 3, alinéa 2, et le commentaire qu'y consacre l'exposé des motifs sont toutefois de nature à faire naître de sérieux doutes sur ce point.

Cette disposition est, en effet, ainsi rédigée : "Les sommes dues en vertu de cette clause sont enrôlées par le Ministre ayant les affaires économiques dans ses attributions ou son délégué et recouvrées comme en matière de contribution directe".

Selon l'exposé des motifs "le mode de recouvrement des sanctions prévues a été inspiré de ce qui se fait en matière de contributions directes. Il importe, en effet, que, dans cette matière, les paiements de la somme prévue au contrat - et qui met fin à toutes poursuites - se fassent le plus rapidement possible".

Eu égard aux termes de la disposition projetée et de l'exposé des motifs, il est permis de se demander si le contrat de programme est bien un contrat de droit civil .

*

* *

Suivant les déclarations des deux délégués du Ministre, le prix fixé "contractuellement" vaut prix normal à l'égard de l'entreprise ou des entreprises groupées qui ont signé le contrat de programme.

Le projet soulève ainsi le problème de la tierce entreprise qui n'a pas voulu signer le contrat de programme ou qui n'a été mise en mesure de le faire ni au moment de la conclusion du contrat ni ultérieurement.

Selon le nouvel article 1er, § 3, les contrats de programme contiennent des engagements "relatifs notamment aux prix pratiqués". Il convient d'inférer des mots "prix pratiqués" que le contrat de programme peut viser tant les produits et services pour lesquels un prix maximal a été fixé par l'autorité que les produits et services à l'égard desquels aucune mesure de ce genre n'a été prise.

Dans le premier cas, il faut admettre que le prix maximal reste en vigueur à l'égard des tierces entreprises qui, pour une cause quelconque, ont été mises dans l'impossibilité d'adhérer au contrat de programme. Le projet n'ouvrant pas à ces entreprises la faculté d'adhérer, le régime envisagé porte atteinte à l'égalité des Belges devant la loi.

Le second cas suscite notamment le problème suivant : peut-on admettre qu'un prix stipulé conformément à l'article 1er, § 3, soit rendu applicable, par mesure d'autorité, aux tierces entreprises, soit directement et en tant que tel, soit indirectement et sous le couvert d'un prix maximal ?

*

* *

.../...

Enfin, il est permis de se demander s'il y a une relation entre le contrat de programme et l'article 6 du projet de loi de cadre organisant le planning et la décentralisation économiques. Selon cet article, le Plan est "contractuel pour les entreprises qui collaborent à son exécution". Conformément à la réglementation française rappelée ci-dessus, le contrat de programme doit également contribuer à la réalisation de certains objectifs du Ve Plan.

*

* *

Le nouvel article 2, § 3, inséré dans l'arrêté-loi par l'article 2 du projet, interdit, en principe, le refus de vente .

Il y a contradiction partielle entre le texte de l'article et l'exposé des motifs en ce qui concerne la description des circonstances qui donnent lieu, en principe, à l'application de cette interdiction. En effet, le nouvel article 2, § 3, dispose à cet égard : "Lorsque l'application du § 3 de l'article 1er et des §§ 1er et 2 de l'article 2 a pour effet d'établir un prix maximum de vente au détaillant ou au consommateur ... ". Suivant cet article, la fixation d'un prix maximal de vente par voie de contrat de programme est l'une des circonstances qui donnent lieu, en principe, à l'application de l'interdiction du refus de vente. L'exposé des motifs, de son côté, consacre au nouvel article 2, § 3, le commentaire ci-après : "Le troisième paragraphe traite du refus de vente. Celui-ci n'est sanctionné que lorsque sont conclus des contrats de programme ou sont fixés des prix ou marges maxima". Suivant ce texte, la conclusion d'un contrat de programme relatif à un produit déterminé

donne lieu par elle-même, en principe, à l'application de l'interdiction , sans qu'il faille avoir égard, en outre, à la portée de ce contrat.

Reste la question de savoir si le refus de vente doit ou non poursuivre un but déterminé pour qu'il puisse tomber sous le coup de l'interdiction. Enfin, il convient d'examiner, en rapport avec le nouvel article 2, § 3, les conditions dans lesquelles la vente peut être refusée. L'article détermine ces conditions en reprenant le texte de l'article 7 du projet,devenu caduc, relatif aux prix et à certaines pratiques du commerce (Sénat, session 1963-1964, Doc. parl. N° 268). Cet article fait partie de la réglementation relative aux restrictions en matière de prix imposés (Chapitre Ier, section 3), qui peut être résumée comme suit :

En vertu de l'article 5 du susdit projet, le Ministre peut interdire la fixation d'un prix imposé, après consultation du Conseil du contentieux économique et après publication au Moniteur belge d'un avis annonçant l'interdiction, l'entreprise ou l'association intéressées pouvant alors lui faire parvenir un mémoire. Lorsque le Ministre prononce pareille interdiction, les producteurs et distributeurs ne peuvent, aux termes de l'article 7 précité, "faire échec à cette interdiction en refusant de satisfaire, dans la mesure de leurs possibilités et dans les conditions conformes aux usages commerciaux, aux demandes de produits ou de prestations de services faites par des distributeurs ou des consommateurs lorsqu'elles ne présentent aucun caractère anormal et qu'elles émanent de demandeurs de bonne foi . Dans le cas visé ci-dessus, il est également interdit aux producteurs et distributeurs de pratiquer des conditions discriminatoires de vente non justifiées par les usages commerciaux normaux". Il ressort du texte de l'article 7

que l'on s'est inspiré de la réglementation française. L'exposé des motifs le confirme d'ailleurs expressément. Mais entre les deux réglementations, la différence est considérable.

Les dispositions relatives aux pratiques individuelles limitant le jeu de la concurrence sont contenues dans le décret n° 58 - 55 du 24 juin 1958 (SIREY 1958, page 188). Elles sont reprises à l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 (dite "Charte des prix") concernant les prix sous les articles 37, 1°, a, et 37, 4°.

Ces dispositions sont ainsi conçues :

"Est assimilé à la pratique des prix illicites le fait :

1° par tout producteur, commerçant, industriel ou artisan :

a) de refuser de satisfaire, dans la mesure de ses disponibilités conformes aux usages commerciaux, aux demandes des acheteurs de produits ou aux demandes de prestation de services, lorsque ces demandes ne présentent aucun caractère anormal, qu'elles émanent de demandeurs de bonne foi et que la vente de produits ou la prestation de services n'est pas interdite par la loi ou par un règlement de l'autorité publique, ainsi que de pratiquer habituellement des conditions discriminatoires de vente ou des majorations discriminatoires de prix qui ne sont pas justifiées par des augmentations correspondantes du prix de revient de la fourniture ou du service".

.....

.../...

4° par toute personne de conférer, maintenir ou imposer un caractère minimum aux prix des produits des prestations et services ou des marges commerciales, soit au moyen de tarifs ou barèmes, soit en vertu d'ententes, quelle qu'en soit la nature ou la forme.

Sont exclus de l'application du 4° ci-dessus les cas où les produits ou les services auront fait l'objet d'une dérogation ... ".

Il faut noter que la réglementation française ne subordonne pas l'applicabilité de l'interdiction du refus de vente à celle de l'interdiction des prix imposés. C'est là une première différence avec l'article 7 précité, qui n'est applicable que dans la mesure où les prix imposés sont interdits, et avec le nouvel article 2, § 3, du projet , qui ne trouve à s'appliquer que pour autant que l'application de l'article 1er, § 3, ou de l'article 2, §§ 1er et 2, de l'arrêté-loi ait emporté les effets prévus par le nouvel article 2, § 3.

Dans la réglementation française, le refus de vente est interdit de manière générale et inconditionnelle. Le refus de vente interdit est, en effet, assimilé à la pratique des prix illicites. Dans l'article 7 du projet n° 268, le refus de vente n'est interdit que pour autant que cette pratique soit utilisée pour énerver l'interdiction des prix imposés.

En revanche, le texte du nouvel article 2, § 3, ne définit pas expressément le but que le refus de vente doit poursuivre pour tomber sous le coup de l'interdiction. L'exposé des motifs permet-il de déterminer ce but ? Il convient, à cet égard, d'en extraire le passage suivant :

"Le refus de vente ne vise pas le producteur qui estimerait que le prix maximum fixé à son stade ne lui permet plus de poursuivre sa production. Il vise le cas où le producteur ou le distributeur impose des conditions de revente à ses clients et limite, de ce fait, le jeu de la concurrence par le prix entre distributeurs ... ".

*

* *

Les autres conditions dans lesquelles le refus de vente est interdit ou autorisé sont généralement les mêmes dans les trois textes. Les textes belges diffèrent toutefois du texte français sur un point important. Selon ce texte, un producteur ne peut refuser de satisfaire à une demande "dans les mesures de ses disponibilités". La principale cause d'indisponibilité résulte du contrat d'exclusivité qui répond aux conditions strictes définies par la Cour de cassation française dans son arrêt du 11 juillet 1962 (Cass. crim. NICOLAS et Soc. BRANDT-DAL. 1962-497). En vertu des textes belges, le producteur ne peut refuser de satisfaire à une demande" "dans la mesure de ses possibilités - naar best vermogen". Cette formulation différente permettra sans doute d'éviter la controverse quant au sens du mot "disponibilité" notamment en rapport avec les contrats d'exclusivité. Le délégué du Ministre a d'ailleurs

.../...

déclaré expressément que l'interdiction portée par le nouvel article 2, § 3, n'est pas applicable à ces contrats. Cette limitation expresse du champ d'application de l'article devrait être inscrite dans le texte même de l'article.

*

* *

Enfin, le Conseil d'Etat estime devoir relever que le texte du projet et celui de l'exposé des motifs ne donnent guère satisfaction , y compris sur le plan rédactionnel.

.../...

BILAGE - ANNEXE.

Arrêté n° 25-135 du 9 mars 1966,
Instituant le régime de liberté contractuelle des prix
(B.O.S.P. 10 mars, p.38).

Le Ministre de l'économie et des finances ,

Vu l'ordonnance du 23 novembre 1944;

Vu l'ordonnance n° 45-1-483 du 30 juin 1945 relative aux prix;

Vu l'arrêté n°19-946 du 29 octobre 1948;

Vu les arrêtés n^{os}23-523 et 23-524 du 14 décembre 1957;

Vu les arrêtés n^{os}24-873 du 12 septembre 1963 et 24-898 du 20 novembre 1963;

Après avis du Comité national des prix,

A r r ê t e :

Article 1er.- Les entreprises, groupes d'entreprises ou secteurs professionnels dont les prix sont réglementés, notamment par application des arrêtés n°24-873 du 12 septembre 1963 et n° 24-898 du 20 novembre 1963, pourront, par arrêtés particuliers pris en application de l'ordonnance n° 45-1-483 du 30 juin 1945, être placés sous un régime de liberté leur permettant d'établir, sous leur responsabilité, les prix de vente des produits de leur fabrication ou les prix des services dont ils assurent la prestation s'ils souscrivent un contrat de programme pour la durée du Ve Plan.

Article 2.- Le contrat de programme qui définit les en gements pris spécifiera les renseignements qui devront être adressés à la direction générale du commerce inté et des prix en vue de permettre, périodiquement, et av

l'assistance des professionnels, une appréciation de la situation particulière de l'entreprise concernée ou de la situation d'ensemble du groupe d'entreprises ou du secteur professionnel considéré. Les engagements pris dans le contrat pourront être revisés annuellement d'un commun accord, en fonction de la situation observée lors des examens périodiques.

Article 3.- Les arrêtés particuliers visés à l'article ler préciseront les conditions dans lesquelles seront acceptées les modifications de prix qui devront être adressées à la direction générale du commerce intérieur et des prix un **mois** au moins avant leur mise en application, sous réserve d'une autorisation anticipée notifiée par cette direction.

Par modification de prix, il faut entendre tout changement apporté aux conditions de vente, barèmes de prix et modalités accessoires de vente ou de prestations, tels que remises, ristournes ou autres avantages, quelles que soient leur nature et leur importance.

Article 4.- Les prix de référence licitement pratiqués à la date d'entrée en vigueur des arrêtés particuliers visés à l'article ler, et qui permettront d'apprécier la portée des modifications projetées, devront être rappelés lors de l'envoi à l'administration des nouveaux prix.

Article 5.- Sauf dérogation particulière accordée par arrêté, est interdit aux organismes représentatifs des secteurs ou groupes d'entreprises bénéficiant du régime de liberté prévu à l'article ler l'établissement, sous quelque forme que ce soit, de tarifs ou barèmes de caractère professionnel.

.../...

Est également interdit aux entreprises placées sous ledit régime tout mode de détermination des prix comportant des clauses de variation automatique. Cette interdiction ne fait pas obstacle :

A l'application éventuelle des dispositions des arrêtés ayant autorisé le jeu des clauses de variation dans certaines branches d'activité;

A l'utilisation éventuelle dans les marchés publics et dans les contrats privés des clauses approuvées par le Ministre de l'économie et des finances, sur proposition des groupes permanents d'étude de marchés, conformément à l'article 24 du code des marchés publics.

Article 6.- Les dispositions des arrêtés n^{os} 23-523 et 23-524 du 14 décembre 1957 sont applicables aux prix des produits et services nouveaux ou modifiés introduits sur le marché postérieurement à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté particulier prévu à l'article 1er.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS,
J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
M. VERSCHELDEN, assessoren de la section de législation,
M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,
conseillers d'Etat,
greffier adjoint, greffier.

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

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

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

Le rapport a été présenté par M. P. MAROY, auditeur.

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

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