KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 maart 1993 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de termijnen en de modaliteiten van de betaling van de administratieve geldboeten en dwangsommen zoals bepaald door de wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging", heeft op 16 maart 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, premier chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques, le 11 mars 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux délais et aux modalités de paiement des amendes administratives et astreintes prévues par la loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique", a donné le 16 mars 1993 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging, waarvan het ontwerp een uitvoering is, treedt in werking op 1 april 1993. Die nakende inwerkingtreding verantwoordt het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag (artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991).

2. Luidens de artikelen 3 en 4 van het ontwerp worden de in de wet van 5 augustus 1991 bedoelde administratieve geldboeten en dwangsommen voldaan door overschrijving op de postrekening van de Deposito- en Consignatiekas. Deze levert een ontvangstbewijs af dat door de betrokkene aan de Dienst voor de Mededinging moet worden toegezonden.

De Deposito- en Consignatiekas is een gespecialiseerd bestuur met afzonderlijke boekhouding dat ressorteert onder het hiërarchisch gezag van de Minister van Financiën en in de regel belast is met het in ontvangst nemen, bewaren en terugbetalen van aan derden toekomende gelden.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zou in dit ontwerp voor de tussenkomst van de Deposito- en Consignatiekas geopteerd zijn omdat, zoals in artikel 43 van de wet van 5 augustus 1991 is bepaald, tegen de beslissingen waarbij een geldboete of een dwangsom wordt opgelegd, een hoger beroep bij het Hof van Beroep van Brussel open staat.

De Regering zal moeten oordelen of dat gegeven volstaat om de tussenkomst van de Deposito- en Consignatiekas te verantwoorden. In ieder geval is het zo dat wanneer aan dat bestuur met dit ontwerp een nieuwe taak wordt toegekend, de Minister van Financiën bij de totstandkoming, de uitvoering en de medeondertekening van het besluit in ontwerp hoort te worden betrokken. Het voordrachtsformulier en artikel 9 zullen in die zin dienen te worden aangepast.

Het verder advies zal met dat voorbehoud worden gelezen.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het opschrift ware precieser geredigeerd als volgt :

"Koninklijk besluit betreffende de betaling en de invordering van de administratieve geldboeten en dwangsommen bepaald in de wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging".

Aanhef.

In het eerste lid van de aanhef vervange men de woorden "artikel 52, in fine" door "artikel 52, derde lid".

Onverminderd de algemene opmerking in verband met het inschakelen van de Deposito- en Consignatiekas is er geen reden om in de aanhef uitdrukkelijk naar het akkoord van 3 maart 1993 van de Minister van Financiën te verwijzen.

Artikelen 1 en 2.

1. In artikel 1 dient in de definitie van "administratieve geldboeten" de vermelding van artikel 40 van de wet van 5 augustus 1991 te worden geschrapt. Dat artikel heeft enkel betrekking op dwangsommen.

2. De bepaling van artikel 2 leidt tot verwarring omdat zij de indruk wekt dat het hoofd van de Dienst voor de Mededinging over de administratieve geldboeten en de dwangsommen beslist, terwijl de taak van die ambtenaar zich beperkt tot het tenuitvoerleggen van de beslissingen van de Raad voor de Mededinging of dezes voorzitter waarbij een administratieve geldboete of een dwangsom wordt opgelegd.

Voorgesteld wordt in artikel 1 een definitie van de bedoelde ambtenaar op te nemen, in een redactie die de bepaling van artikel 2 overbodig maakt, te stellen als volgt :

"- de ambtenaar : het hoofd van de Dienst of zijn afgevaardigde, belast met het tenuitvoerleggen van de beslissingen waarbij een administratieve geldboete of een dwangsom wordt opgelegd".

Wanneer op dat voorstel wordt ingegaan, moeten de nummering van de artikelen 3 tot 9 en de interne verwijzingen worden aangepast.

Artikel 3.

1. Zoals artikel 3 is geredigeerd en door de gemachtigde ambtenaar toegelicht is, wordt van de beslissing waarbij een administratieve geldboete is opgelegd, kennis gegeven door de secretaris van de Raad voor de Mededinging. De betrokken persoon, onderneming of ondernemingsvereniging beschikt over dertig dagen om de boete te betalen bij wege van een overschrijving op de postrekening van de Deposito- en Consignatiekas. Het ontvangstbewijs dat deze aflevert, moet door de betrokkene aan het hoofd van de Dienst voor de Mededinging worden toegezonden. Niet duidelijk is of ook die toezending binnen de in paragraaf 1 bepaalde termijn van dertig dagen dient te geschieden.

2. Omdat een termijn wordt voorgeschreven, wordt best uitdrukkelijk gesteld of herhaald dat de kennisgeving van de beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, bij een ter post aangetekende brief geschiedt. Men leze dienvolgens in paragraaf 1 : "... van dertig dagen te rekenen vanaf de dag volgende op die van de verzending bij een ter post aangetekende brief van de kennisgeving van de beslissing waarbij ze zijn uitgesproken".

3. Onder voorbehoud van de opmerking onder punt 1 ware de bepaling van paragraaf 3 korter en beter gesteld als volgt :

"§ 3. Het ontvangstbewijs dat door de Deposito- en Consignatiekas wordt afgeleverd, wordt door de betrokken persoon, onderneming of ondernemingsvereniging als bewijs van betaling van de administratieve geldboete aan de ambtenaar toegezonden".

Artikel 4.

1. Dat artikel betreft de betaling van de opgelegde dwangsom.

Volgens paragraaf 1 gaat het om een dwangsom opgelegd door de Raad voor de Mededinging, dezes voorzitter of het Hof van Beroep te Brussel.

De betaling en de invordering van een dwangsom uitgesproken door het Hof van Beroep lijken buiten het toepassingsgebied van het ontwerp te liggen. Volgens de definitie opgenomen in artikel 1 gaat het in het ontwerp om de dwangsommen bedoeld in de artikelen 36, 38 en 40 van de wet van 5 augustus 1991, terwijl van het Hof van Beroep en van een dwangsom sprake is in artikel 43 van de wet.

2. Uiteraard kan een dwangsom maar verschuldigd zijn wanneer de beslissing waaraan zij is toegevoegd, niet wordt

nageleefd. De redactie van paragraaf 1 mag dan worden vereenvoudigd.

3. In paragraaf 2 is gesteld dat de verschuldigde dwangsom "onmiddellijk eisbaar" wordt zodra het hoofd van de Dienst voor de Mededinging het bedrag ervan heeft doen kennen. In een termijn voor betaling wordt niet voorzien.

4. Met het ene en het andere rekening gehouden wordt voorgesteld artikel 4 te redigeren als volgt :

"Artikel 4.

Wanneer een dwangsom verschuldigd is, wordt het bedrag ervan door de ambtenaar bij een ter post aangetekende brief meegedeeld aan de betrokken persoon, onderneming of ondernemingsvereniging. Deze beschikt over dertig dagen, te rekenen vanaf de dag volgende op die van de verzending van de mededeling, om de dwangsom te betalen op de wijze en volgens de regels bepaald in artikel (2), §§ 2 en 3".

Artikel 5.

Luidens dit artikel kan de Administratie van de Belasting op de toegevoegde waarde, Registratie en Domeinen belast worden met het invorderen van zowel de administratieve geldboeten als de dwangsommen.

Er is twijfel gerezen over de bevoegdheid van de Koning om het zoëven genoemd bestuur ook met de invordering van de in het ontwerp bedoelde dwangsommen te belasten, met name omdat volgens artikel 52, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1991 het dossier aan het bedoelde bestuur wordt toegezonden "met het oog op de inning van het bedrag van de administratieve geldboete".

Het is juist dat in de aangehaalde tekst de dwangsom niet uitdrukkelijk vermeld is. Men zal evenwel ervoor oog hebben dat, zoals boven al is opgemerkt, de in het ontwerp bedoelde dwangsommen die zijn waarvan in de artikelen 36, 38 en 40 van de wet van 5 augustus 1991 sprake is, te weten de dwangsommen die aan een hoofdbeslissing van een administratieve rechter (Raad voor de Mededinging of de voorzitter van deze) zijn toegevoegd. Dergelijke dwangsommen zijn van een andere aard dan die welke in de artikelen 1385bis en volgende van het Gerechtelijk Wetboek zijn bedoeld en door de hoven en rechtbanken worden uitgesproken ter vrijwaring van het rechtsherstel dat met de veroordeling ten gronde is beoogd.

Dwangsommen als bedoeld in dit ontwerp delen in de administratiefrechtelijke aard van de beslissing waaraan zij zijn toegevoegd; zij zijn een vorm van administratieve sanctie, niet gericht op rechtsherstel. In de boven aangehaalde tekst van artikel 52, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1991 mag derhalve de term "administratieve geldboete" - ook gelet op het geheel van de bepaling waarin de term is opgenomen - gelezen worden als mede betrekking hebbende op de dwangsom.

Wel mag worden opgemerkt dat artikel 5 van het ontwerp, zoals het is geredigeerd, niet meer is dan hetgeen in artikel 52, eerste lid, van meergenoemde wet al is gesteld. Die herhaling is onnodig en moet als niet tot de bevoegdheid van de Koning behorende uit het ontwerp worden weggelaten.

Daarentegen zou dienstig zijn een bepaling die aangeeft wanneer een persoon, onderneming of ondernemingsvereniging in concreto met het betalen van de administratieve geldboete of de dwangsom in gebreke is en het hoofd van de Dienst voor de Mededinging verplicht wordt het dossier aan de Administratie van de Belasting op de toegevoegde waarde, Registratie en Domeinen toe te zenden. Hierbij zal men uiteraard oog hebben voor de termijnen en de modaliteiten bepaald in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp.

Artikel 6.

Dit artikel is een onnodige herhaling van het bepaalde in artikel 94 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit (voorheen artikel 3 van de domaniale wet). De bepaling van artikel 6 moet als niet tot de bevoegdheid van de Koning behorende uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 7.

De bepaling van dit artikel is een onnodige herhaling van het bepaalde in artikel 43, zevende en achtste lid, van de wet van 5 augustus 1991 en moet, om de reden vermeld onder artikel 6, uit het ontwerp worden weggelaten.

---

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. La loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique, dont le projet constitue une mise en oeuvre, entre en vigueur le 1er avril 1993. Cette entrée en vigueur prochaine justifie le caractère urgent de la demande d'avis (article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991).

2. Aux termes des articles 3 et 4 du projet, les amendes administratives et les astreintes visées par la loi du 5 août 1991 sont acquittées par virement au compte de chèques postaux de la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci délivre un récépissé que l'intéressé doit adresser au Service de la concurrence.

La Caisse des dépôts et consignations est une administration spécialisée, dotée d'une comptabilité distincte, qui relève de l'autorité hiérarchique du Ministre des Finances et est chargée en règle générale de recevoir, conserver et rembourser des montants revenant à des tiers.

Selon le fonctionnaire délégué, l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations aurait été inscrite dans le projet pour le motif que, ainsi que le dispose l'article 43 de la loi du 5 août 1991, les décisions infligeant une amende ou une astreinte peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour d'appel de Bruxelles.

Il appartiendra au Gouvernement de juger si cet élément suffit pour justifier l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations. En tout état de cause, si cette administration est chargée d'une mission nouvelle en vertu du présent projet, il conviendrait d'associer le Ministre des Finances à l'élaboration, à l'exécution et au contreseing de l'arrêté en projet. Il y aurait lieu d'adapter en ce sens la formule de proposition ainsi que l'article 9.

Il convient de lire la suite du présent avis sous cette réserve.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

La rédaction suivante de l'intitulé serait plus précise :

"Arrêté royal relatif au paiement et au recouvrement des amendes administratives et astreintes prévues par la loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique".

Préambule.

Au premier alinéa du préambule, il conviendrait de remplacer les mots "l'article 52 in fine" par les mots "l'article 52, alinéa 3".

Sans préjudice de l'observation générale relative au rôle imparti à la Caisse des dépôts et consignations, il ne se justifie pas de viser expressément, au préambule, l'accord du Ministre des Finances du 3 mars 1993.

Articles 1er et 2.

1. A l'article 1er, il y aurait lieu, dans la définition des "amendes administratives", de supprimer la référence à l'article 40 de la loi du 5 août 1991. Cet article n'est relatif qu'aux astreintes.

2. La disposition de l'article 2 peut donner lieu à confusion, dès lors qu'il pourrait en être inféré que le chef du Service de la concurrence décide des amendes administratives et astreintes, alors que la tâche de ce fonctionnaire se limite à exécuter les décisions du Conseil de la concurrence ou du président de ce Conseil, infligeant une amende administrative ou une astreinte.

Il est proposé d'insérer à l'article 1er une définition du fonctionnaire visé, cela dans une rédaction qui rend superflue la disposition de l'article 2, et qui serait formulée comme suit :

"- le fonctionnaire : le chef du Service ou son délégué, chargé de mettre à exécution les décisions infligeant une amende administrative ou une astreinte".

Si cette proposition est retenue, il y aurait lieu d'adapter la numérotation des articles 3 à 9 ainsi que les références internes.

Article 3.

1. Selon la rédaction de l'article 3, et selon le commentaire qu'en a donné le fonctionnaire délégué, la décision infligeant une amende administrative est notifiée par le secrétaire du Conseil de la concurrence. La personne, entreprise ou association d'entreprises concernée dispose de trente jours pour payer l'amende par virement au compte de chèques postaux de la Caisse des dépôts et consignations. Le récépissé délivré par celle-ci doit être adressé par l'intéressé au chef du Service de la concurrence. Il n'apparaît pas clairement du texte si cet envoi doit également être effectué dans le délai de trente jours, prévu au paragraphe 1er.

2. Dès lors qu'un délai est prescrit, il serait préférable de disposer expressément ou de répéter que la notification de la décision infligeant une amende administrative est faite par lettre recommandée à la poste. Il conviendrait, dès lors, d'écrire au paragraphe 1er : "... de trente jours à compter du lendemain de la date d'envoi par lettre recommandée à la poste de la notification de la décision les ayant prononcées".

3. Sous réserve de l'observation faite sous le point 1, le texte du paragraphe 3 pourrait être amélioré et rédigé de manière plus concise comme suit :

"§ 3. Le récépissé délivré par la Caisse des dépôts et consignations est adressé au fonctionnaire par la personne, entreprise ou association d'entreprises concernée, à titre de preuve de paiement de l'amende administrative".

Article 4.

1. Cet article est relatif au paiement de l'astreinte prononcée.

Selon le paragraphe 1er, il s'agit d'une astreinte imposée par le Conseil de la concurrence, par le président du Conseil ou par la Cour d'appel de Bruxelles.

Le paiement et le recouvrement d'une astreinte prononcée par la Cour d'appel paraissent échapper au champ d'application du projet. Selon la définition figurant à

l’article 1er, le projet a trait aux astreintes visées aux articles 36, 38 et 40 de la loi du 5 août 1991, alors qu’il est fait mention de la Cour d’appel et d’une astreinte à l’article 43 de la loi.

2. L’astreinte, de toute évidence, n’est due que si la décision qui en est assortie n’est pas respectée. La rédaction du paragraphe 1er pourrait, dès lors, être simplifiée.

3. Le paragraphe 2 dispose que l’astreinte due devient "immédiatement exigible" dès que le chef du Service de la concurrence en a notifié le montant. Aucun délai de paiement n’est prévu.

4. Compte tenu de ce qui précède, la rédaction suivante est proposée pour l’article 4 :

"Article 4.

Si une astreinte est due, le fonctionnaire en notifie le montant, par lettre recommandée à la poste, à la personne, entreprise ou association d’entreprises concernée. Celle-ci dispose de trente jours, à compter du lendemain de la date d’envoi de la notification, pour payer l’astreinte selon le mode et les règles prévus à l’article (2), §§ 2 et 3".

Article 5.

Selon cet article, l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines peut être chargée du recouvrement tant des amendes administratives que des astreintes.

Des doutes sont apparus quant à la compétence du Roi pour charger l'administration précitée également du recouvrement des astreintes visées dans le projet, et cela pour le motif que, selon l'article 52, alinéa 1er, de la loi du 5 août 1991, le dossier est transmis à l'administration précitée "en vue du recouvrement du montant de l'amende administrative".

Il est exact que le texte cité ne mentionne pas expressément l'astreinte. Il conviendra cependant de ne pas perdre de vue que, ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus, les astreintes visées dans le projet sont celles mentionnées aux articles 36, 38 et 40 de la loi du 5 août 1991, à savoir les astreintes dont est assortie la décision au principal d'un juge administratif (Conseil de la concurrence ou le président de ce Conseil). De telles astreintes sont d'une autre nature que celles visées aux articles 1385bis et suivants du Code judiciaire et qui sont prononcées par les cours et tribunaux en vue de sauvegarder le rétablissement de la légalité auquel tend la condamnation sur le fond.

Les astreintes visées par le présent projet participent de la nature administrative de la décision à laquelle elles sont jointes; elles constituent une forme de sanction administrative qui ne vise pas à un rétablissement

de la légalité. Dans le texte précité de l'article 52, alinéa 1er, de la loi du 5 août 1991, le terme "amende administrative" - vu également l'économie générale de la disposition dans laquelle il figure - peut dès lors s'interpréter comme se rapportant également à l'astreinte.

Il convient néanmoins d'observer que, dans sa rédaction actuelle, l'article 5 du projet reproduit simplement ce que prévoit déjà l'article 52, alinéa 1er, de la loi précitée. Cette répétition est superflue et il conviendrait de l'omettre du projet, comme ne relevant pas de la compétence du Roi.

Il serait par contre utile d'inscrire dans le projet une disposition indiquant à quel moment une personne, une entreprise ou une association d'entreprises demeure en défaut, in concreto, de payer l'amende administrative ou l'astreinte et le chef du Service de la concurrence est tenu de transmettre le dossier à l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines. Sur ce point, il conviendra évidemment d'avoir égard aux délais et modalités prévus aux articles 3 et 4 du projet.

Article 6.

Cet article constitue une répétition inutile des prévisions de l'article 94 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (anciennement l'article 3 de la loi domaniale). Il conviendrait, dès lors, d'omettre l'article 6 du projet, en tant que cette disposition ne relève pas de la compétence du Roi.

Article 7.

Cet article est une redite des dispositions de l’article 43, alinéas 7 et 8 de la loi du 5 août 1991; pour le motif indiqué sous l’article 6, il y aurait lieu de l’omettre du projet.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :
staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :
griffier,
greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DRIJKONINGEN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. DRIJKONINGEN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.