



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.294/3
van 4 mei 2020

avis 67.294/3
du 4 mai 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'houdende
bepaalde noodmaatregelen
inzake prijzencontrole in het
raam van de COVID-19-crisis'
(*Parl.St.* Kamer, 2019-2020,
nr. 55-1153/001)

une proposition de loi 'portant
certaines mesures d'urgence en
matière de contrôle des prix
dans le cadre de la crise du
COVID-19,' (*Doc. Parl.*,
Chambre, 2019-2020,
n° 55-1153/001)

Op 24 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'houdende bepaalde noodmaatregelen inzake prijzencontrole in het raam van de COVID-19-crisis' (*Parl.St.* Kamer, 2019-2020, nr. 55-1153/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 28 april 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 mei 2020.

*

Le 24 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi 'portant certaines mesures d'urgence en matière de contrôle des prix dans le cadre de la crise du COVID-19' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1153/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 28 avril 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mai 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“De spoedeisendheid wordt gemotiveerd door het feit dat dit wetsvoorstel [het] mogelijk [moet] maken dat de regering waar nodig urgente maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie, meer specifiek wat betreft de verslechterende situatie (aanhoudende prijsstijgingen), zeker in hoofde van de meest kwetsbare consumenten.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

3. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om, met het oog op de voorkoming van de aantasting van de koopkracht van de gezinnen ingevolge de COVID-19-pandemie, het Prijzenobservatorium de taak te geven om de evolutie van de prijzen van een aantal goederen op te volgen en om een bijkomende analyse te maken van de oorzaken ervan wanneer een significante prijsverhoging wordt vastgesteld (artikel 2 van het wetsvoorstel). Daartoe kan het Prijzenobservatorium zich gegevens laten bezorgen door het Nationaal Instituut voor de Statistiek en door de Commissie tot regeling der prijzen (artikel 3). De gegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek kunnen vertrouwelijke gegevens omvatten zonder dat daarvoor een vertrouwelijkheidscontract moet worden opgesteld (artikelen 4 en 5).

Er wordt ook voorzien in de mogelijkheid voor de minister bevoegd voor economische zaken om voor het hele grondgebied of voor sommige gedeelten ervan maximumprijzen vast te stellen voor de voormelde goederen (artikel 6).

De aan te nemen wet heeft uitwerking met ingang van 1 april 2020 (artikel 7).

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

De vraag rijst dan ook of de gegevens waarvan gewag wordt gemaakt in het wetsvoorstel en waarvan de verwerking wordt geregeld, beschouwd moeten worden als persoonsgegevens in de zin van artikel 4, 1), van de voormelde verordening. De te verwerken gegevens worden aangeleverd door ondernemingen en hebben geen betrekking op individuele (aankopen door) consumenten, maar wel op de prijzen van de door die ondernemingen verkochte producten. Ook in hoofde van de ondernemingen die de gegevens aanleveren lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat daardoor informatie over achterliggende natuurlijke personen geïdentificeerd kan worden. Dit geldt des te meer wanneer enkel geaggregeerde gegevens worden verwerkt, waarbij de betrokken ondernemingen niet meer geïdentificeerd kunnen worden (zie daarover opmerking 6).

De conclusie lijkt dan ook te zijn, onder voorbehoud van wat in opmerking 6 wordt uiteengezet, dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet moet worden ingewonnen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Toepassingsgebied van de voorgestelde regeling

5. De voorgestelde regeling geldt volgens artikel 2, eerste lid, voor “de prijzen van:
- de levensnoodzakelijke goederen;
 - het materiaal dat onontbeerlijk is voor het medisch en paramedisch personeel dat in eerste lijn de door het coronavirus getroffen patiënten verzorgt;
 - de goederen en producten die te koop worden aangeboden in de handelszaken en winkels waarvoor de uitzondering geldt als bedoeld in artikel 1, § 1, van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.”

Wat betreft de notie “levensnoodzakelijke goederen” verklaarde de hoofdindieners van het wetsvoorstel het volgende:

“Par ‘bien essentiel’, nous pensons principalement à l’alimentation comme indiqué dans l’exposé des motifs. La proposition a été écrite dans un contexte où les arrêtés ministériels portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus se succédaient (13 mars, 18 mars, 23 mars...) en s’abrogeant l’un l’autre, raison pour laquelle on a admis la redondance.”

Dat met “levensnoodzakelijke goederen” eigenlijk levensmiddelen worden bedoeld, komt als dusdanig niet tot uiting in de toelichting bij het voorstel. In die toelichting wordt enkel verwezen naar de indruk die consumenten hebben dat de aankoop van voeding duurder uitvalt.

Voorts is ook “materiaal dat onontbeerlijk is voor het medisch en paramedisch personeel dat in eerste lijn de door het coronavirus getroffen patiënten verzorgt” een onduidelijk en potentieel ruim begrip, zoals blijkt uit de voorbeelden die worden gegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel (namelijk hydroalcoholische gel, mondmaskers, medische uitrusting en hygiëneproducten).²

Ten slotte betreft ook de verwijzing naar de goederen en producten die te koop worden aangeboden in de handelszaken en winkels die vallen onder de uitzonderingen bedoeld in artikel 1, § 1, van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, een zeer ruim gamma van goederen, temeer daar die uitzonderingen in de toekomst allicht nog verruimd zullen worden. Dit gamma is allerm minst beperkt tot levensmiddelen en het gaat ook niet noodzakelijk om producten die als “noodzakelijk” of “essentieel” kunnen worden beschouwd.³

Het gevolg hiervan is dat de voorgestelde regeling een zeer ruim en bovendien onduidelijk toepassingsgebied heeft, dat bovendien bij elke latere wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 verder zal worden aangepast en vermoedelijk uitgebreid. Nog afgezien van de vraag of het toepassingsgebied van een wettelijke regeling mee kan worden bepaald door hetgeen in een ministerieel besluit wordt bepaald, moeten de indieners van het voorstel het toepassingsgebied op een meer precieze en rechtszekere manier formuleren.

Deze opmerking klemmt des te meer nu voor de voormelde goederen wordt voorzien in de mogelijkheid van het vaststellen van maximumprijzen voor de voormelde goederen en producten (zie daarover opmerking 7).⁴

² Zie ook adv.RvS 67.148/3 van 15 april 2020 over een ontwerp van koninklijk besluit nr. 59 ‘met betrekking tot de onttrekking van handelsgeschenken van geringe waarde en de onttrekking voor liefdadigheidsdoeleinden van voedingsmiddelen en levensnoodzakelijke niet-voedingsmiddelen andere dan goederen die op duurzame wijze kunnen worden gebruikt, wat de belasting over de toegevoegde waarde betreft’, opmerking 6.

³ Deze categorie van goederen en producten wordt achterwege gelaten in een amendement dat op het wetsvoorstel is ingediend (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1153/002).

⁴ De ruime omschrijving van de in artikel 2 van het voorstel bedoelde goederen mag er hoe dan ook niet toe leiden dat die mogelijkheid betrekking heeft op de regeling van de prijzen in aangelegenheden die tot de materiële

B. Het statistisch geheim

6. Overeenkomstig het voorgestelde artikel V.3, derde lid, van het Wetboek van economisch recht (artikel 3 van het wetsvoorstel) kan het Prijzenobservatorium zich “alle gegevens ter hand doen stellen die noodzakelijk zijn om de taken te volbrengen als bedoeld in artikel 2 van [de aan te nemen wet]” door (onder meer) het Nationaal Instituut voor de Statistiek. Daarbij wordt niet gepreciseerd wat de aard is van deze gegevens. Die doorgifteverplichting wordt nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 15^{quater} van de wet van 4 juli 1962 ‘betreffende de openbare statistiek’ (artikel 5 van het wetsvoorstel), waarin wordt bepaald dat het gaat om “vertrouwelijke gegevens”. De term “vertrouwelijke gegevens” wordt niet nader gedefinieerd in de wet van 4 juli 1962, maar blijkt artikel 3, 7, van verordening (EG) nr. 223/2009⁵ gaat het om “gegevens die het mogelijk maken statistische eenheden direct of indirect te identificeren, waardoor individuele gegevens worden onthuld. Teneinde vast te stellen of een statistische eenheid kan worden geïdentificeerd, wordt rekening gehouden met alle middelen die redelijkerwijze door een derde partij kunnen worden gebruikt om de statistische eenheid te identificeren.” Een statistische eenheid is overeenkomstig artikel 3, 6, van dezelfde verordening “de elementaire waarnemingseenheid, namelijk een natuurlijk persoon, een huishouden, een marktdeelnemer of een andere onderneming, waarop de gegevens betrekking hebben”.

De artikelen 20 tot 26 van de voormelde verordening bevatten een aantal maatregelen inzake statistische geheimhouding “om te waarborgen dat vertrouwelijke gegevens uitsluitend voor statistische doeleinden worden gebruikt en niet op onrechtmatige wijze openbaar worden gemaakt”.⁶ Die maatregelen gelden niet alleen voor de Europese statistische instantie (Eurostat), maar ook voor de nationale instituten voor de statistiek (NSI) en andere nationale instanties die in elke lidstaat voor de ontwikkeling, productie en verspreiding van Europese statistieken verantwoordelijk zijn. Vertrouwelijke gegevens mogen enkel worden gebruikt voor statistische en wetenschappelijke doeleinden, tenzij indien de statistische eenheid ondubbelzinnig heeft ingestemd met een ander gebruik of met een ruimere verspreiding.

Daarop aansluitend voorzien de artikelen 15 tot 15^{ter} van de wet van 4 juli 1962 in de mogelijkheid van de mededeling van “gecodeerde studiegegevens” aan andere overheidsdiensten en aan natuurlijke en rechtspersonen die een wetenschappelijk onderzoeksdoel nastreven, op voorwaarde dat een vertrouwelijkheidscontract wordt opgesteld, goedgekeurd door het Statistisch Toezichtscmité, waarin bepalingen worden opgenomen om de bescherming en de veiligheid van de gegevens te waarborgen. Die gecodeerde gegevens houden in dat de kenmerken waarmee de aangever geïdentificeerd kan worden, worden weggehaald en, alvorens ze

bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁵ Verordening (EG) nr. 223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 ‘betreffende de Europese statistiek en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1101/2008 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen, Verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad betreffende de communautaire statistiek en Besluit 89/382/EEG, Euratom van de Raad tot oprichting van een Comité statistisch programma van de Europese Gemeenschappen’.

⁶ Artikel 20, lid 1, van verordening (EG) nr. 223/2009.

meegedeeld worden, voorzien van een code, opdat de verantwoordelijke voor het onderzoek de verkregen gegevens redelijkerwijs niet tot de aangever zou kunnen herleiden.

In zoverre artikel 5 van het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat vertrouwelijke gegevens, met andere woorden gegevens waarin de statistische eenheid of de aangever van de gegevens rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen worden geïdentificeerd, kunnen worden doorgegeven door het Nationaal Instituut voor de Statistiek aan het Prijzenobservatorium, zonder dat daarvoor, overeenkomstig artikel 4 van het wetsvoorstel, een vertrouwelijkheidscontract wordt opgesteld, lijken deze bepalingen onverenigbaar met de bepalingen van verordening (EG) nr. 223/2009 inzake de statistische geheimhouding.

De artikelen 4 en 5 moeten dan ook worden weggelaten uit het wetsvoorstel. Bovendien moet de algemene regeling met betrekking tot de mededeling van gegevens aan het Prijzenobservatorium, vervat in artikel 2 van het wetsvoorstel, worden aangepast zodat deze gegevens, in zoverre ze afkomstig zijn van het Nationaal Instituut voor de Statistiek, enkel geaggregeerde of gecodeerde gegevens zijn die niet meer, rechtstreeks of onrechtstreeks, in verband kunnen worden gebracht met de statistische eenheid of de aangever van de gegevens.

Het wil de Raad van State overigens voorkomen dat de bestaande artikelen 15 tot 15ter van de wet van 4 juli 1962 reeds een voldoende juridisch kader bieden voor het bezorgen van gecodeerde gegevens aan het Prijzenobservatorium, mits het sluiten van een vertrouwelijkheidscontract, dat in overeenstemming is met de voormelde verordeningsbepalingen.

C. Vrij verkeer van goederen en vrijheid van ondernemen

7.1. Het voorgestelde artikel 2, § 1, tweede lid, van de wet van 22 januari 1945 'betreffende de economische reglementering en de prijzen' (artikel 6 van het wetsvoorstel) voorziet in de mogelijkheid voor de minister bevoegd voor economische zaken om voor het hele grondgebied of voor sommige gedeelten ervan maximumprijzen vast te stellen voor de goederen vermeld in artikel 2 van het wetsvoorstel.

Het reglementeren van de prijzen van dergelijke goederen is als dusdanig niet strijdig met het vrij verkeer van goederen, zoals vervat in de artikelen 34 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dat neemt niet weg dat in bepaalde omstandigheden zo'n prijsreglementering zou kunnen worden gekwalificeerd als een maatregel van gelijke werking, namelijk wanneer de intracommunautaire handel daardoor al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan worden belemmerd.⁷ Dat zou het geval kunnen zijn indien door prijsverschillen die worden veroorzaakt door de voorgestelde regeling, handelszaken en winkels in de buurlanden hun omzet van vergelijkbare goederen merkbaar zien dalen. Bij de

⁷ HvJ 21 september 2016, C-221/15, *Établissements Fr. Colruyt NV*, ECLI:EU:C:2016:704, punt 37. Zie ook HvJ 24 november 1993, C-267/91 en C-268/91, *Keck en Mithouard*, ECLI:EU:C:1993:905, punten 16 en 17; HvJ 30 april 2009, C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft*, ECLI:EU:C:2009:276, punten 16 en 17.

beoordeling van de verenigbaarheid met het vrij verkeer van goederen moet in elk geval rekening gehouden worden met het specifieke karakter van de marktordening in de betrokken sector.⁸

Gelet op de ruime omschrijving (en dus ook de zeer uitlopende aard) van de betrokken goederen waarvoor zo'n prijsreglementering zou kunnen worden toegepast, alsook op de zeer korte termijn waarover de Raad van State beschikt voor dit onderzoek, kan hij niet meer dan een voorbehoud formuleren op dit punt.

7.2. Hetzelfde geldt voor de bestaanbaarheid van de voorgestelde regeling met de vrijheid van ondernemen. Volgens het Grondwettelijk Hof belet die vrijheid niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt, maar zou de wetgever onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.⁹ Bijgevolg zal de minister, wanneer hij gebruik maakt van de in artikel 6 van het voorstel bepaalde mogelijkheid om maximumprijzen vast te stellen, voor elk van de goederen in kwestie de noodzaak hiervan moeten kunnen aantonen.¹⁰

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. Overeenkomstig artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel verricht het Prijzenobservatorium, wanneer een significante prijsverhoging wordt vastgesteld, een bijkomende analyse van de factoren die daar de oorzaak van zijn. Op de vraag of daarmee een wijziging wordt beoogd van de procedure vervat in artikel V.3 van het Wetboek van economisch recht, antwoordde de hoofdindieners het volgende:

“Les rapports de l’Observatoire des prix que nous avons pu consulter par le passé, montrent que, dans sa pratique actuelle, l’Observatoire ne borne pas son analyse à une étude de l’évolution des prix, mais analyse déjà effectivement ses déterminants. L’article 2, alinéa 2, vise simplement à s’assurer de la continuité de cette bonne pratique, malgré la situation d’urgence.”

In dat geval is het beter om het voorgestelde tweede lid weg te laten, mede om te vermijden dat de door het Prijzenobservatorium te volgen procedure verspreid wordt over meerdere autonome teksten.¹¹

⁸ HvJ 12 juli 1979, zaak 223/78, *Grosoli*, ECLI:EU:C:1979:196, punt 8.

⁹ Zie o.m. GwH 17 oktober 2019, nr. 141/2019, B.11.

¹⁰ Zie daarover ook opmerking 10.

¹¹ Om dezelfde reden zou overigens het (aan opmerking 5 aangepaste) voorgestelde eerste lid worden geïntegreerd in het Wetboek van economisch recht.

Artikel 6

9. De mogelijkheid om overeenkomstig het voorgestelde artikel 2, § 1, tweede lid, van de wet van 22 januari 1945 (artikel 6 van het wetsvoorstel) voor het hele grondgebied of voor sommige gedeelten ervan maximumprijzen vast te stellen voor de goederen vermeld in artikel 2 van het wetsvoorstel, wordt toegekend aan de minister bevoegd voor economische zaken.

Het staat echter niet aan de wetgever om zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht, nog afgezien van de vaststelling dat de voorgestelde delegatie niet beperkt is tot bijkomstige of detailmatige aangelegenheden (zie daarover ook opmerking 11). De omstandigheid dat de meeste bestaande delegaties in de wet van 22 januari 1945 reeds zijn toegekend aan de minister bevoegd voor economische zaken doet geen afbreuk aan die vaststelling.

De voorgestelde delegatie moet dan ook aan de Koning worden verleend, die dan zelf kan beslissen of hij die bevoegdheid verder delegeert aan een minister, althans op voorwaarde dat die delegatie is ingeperkt tot bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

10. De in artikel 2 van het wetsvoorstel geregelde bijkomende taak van het Prijzenobservatorium wordt uitdrukkelijk in verband gebracht met het voorkomen van de aantasting van de koopkracht van de gezinnen ingevolge de COVID-19-pandemie. Die bepaling moet dan ook zo worden begrepen dat de inzameling van gegevens door het Prijzenobservatorium ingegeven moet zijn door die doelstelling.

Een dergelijke binding aan die doelstelling komt echter niet voor in het voorgestelde artikel 2, § 1, tweede lid, van de wet van 22 januari 1945 (artikel 6 van het wetsvoorstel), waardoor de voorgestelde machtiging voor het vaststellen van maximumprijzen een veel ruimere draagwijdte krijgt.¹² Dit is allicht niet de bedoeling van de indieners van het wetsvoorstel.¹³ Het is dan ook raadzaam om de binding aan die doelstelling uitdrukkelijk te vermelden in de voorgestelde bepaling, onverminderd hetgeen in opmerking 11 wordt uiteengezet over de verdere inperking van de voorgestelde machtiging.

11. De voorgestelde machtiging betreft het vaststellen van maximumprijzen. De vraag rijst evenwel of die machtiging zo moet worden begrepen dat enkel het vaststellen van de prijzen op een cijfermatig maximum wordt bedoeld, of ook andere, ermee verwante maatregelen zoals het bevriezen van prijzen op een bepaalde datum, maximale winstmarges of andere maatregelen met betrekking tot de prijsvorming. De hoofdindieners verklaarde daarover het volgende:

“Nous avons pensé uniquement à la fixation de prix maxima, mais l’objectif n’est pas de limiter les pouvoirs du ministre en matière d’instrument de contrôle des prix.”

¹² De machtiging betreft immers “de zaken die worden bedoeld in artikel 2 van de [aan te nemen wet]”, zonder dat gewag wordt gemaakt van de voormelde doelstelling. Bovendien wordt de minister gemachtigd om voor alle voormelde zaken maximumprijzen vast te stellen, en dus niet enkel voor de zaken ten aanzien waarvan het Prijzenobservatorium een “significante prijsverhoging” heeft vastgesteld.

¹³ In de toelichting wordt immers gewag gemaakt van de “behoefte aan een procedure waarmee de federale overheid bij een significante prijsverhoging van een product snel kan optreden om de koopkracht van de consumenten te beschermen” (Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 1153/001, 4).

Indien dat de bedoeling is, is het raadzaam om die maatregelen op zijn minst op enuntiatieve wijze nader te omschrijven in de voorgestelde bepaling.

Bovendien zal de Koning, bij een eventuele subdelegatie aan de minister (zie daarover opmerking 9), die delegatie hoe dan ook aanzienlijk moeten inperken, zowel wat betreft de aard van de te nemen maatregelen als wat betreft de kwantitatieve beoordelingsruimte die de minister heeft, zodat die subdelegatie daadwerkelijk is beperkt tot bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

12. Op de vraag hoe de voorgestelde machtiging zich verhoudt tot de mogelijkheid voor het Mededingingscollege om overeenkomstig artikel V.4, § 1, van het Wetboek van economisch recht voorlopige maatregelen te nemen bedoeld om een einde te stellen aan de praktijken bedoeld in artikel V.3,¹⁴ antwoordde de hoofdindieners het volgende:

“Le pouvoir du ministre s’ajoute à celui de l’Autorité de la concurrence sur base du livre 5, sans préjudice de ce dernier.”

Het is raadzaam om de verhouding tussen de voorgestelde beslissingsbevoegdheid inzake maximumprijzen en de bestaande beslissingsbevoegdheid van het Mededingingscollege te verduidelijken, op zijn minst tijdens de parlementaire bespreking.

Artikel 7

13. De aan te nemen wet heeft overeenkomstig artikel 7 uitwerking met ingang van 1 april 2020. Op de vraag of het werkelijk de bedoeling is om aan dergelijke procedureregels en dwingende maatregelen terugwerkende kracht te verlenen en, zo ja, wat daarvoor de verantwoording zou kunnen zijn, antwoordde de hoofdindieners:

“L’article sera corrigé pour prévoir une entrée en vigueur le jour de la publication au MB.”

Daarmee kan worden ingestemd.

*

¹⁴ Overeenkomstig artikel V.5 van het Wetboek van economisch recht is er een beroepsmogelijkheid bij het Marktenhof tegen deze beslissingen van het Mededingingscollege.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« De spoedeisendheid wordt gemotiveerd door het feit dat dit wetsvoorstel [het] mogelijk [moet] maken dat de regering waar nodig urgente maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie, meer specifiek wat betreft de verslechterende situatie (aanhoudende prijsstijgingen), zeker in hoofde van de meest kwetsbare consumenten ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

3. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet, aux fins de prévenir l'atteinte au pouvoir d'achat des ménages consécutive à la pandémie de COVID-19, de charger l'Observatoire des prix de la mission de suivre l'évolution des prix d'un certain nombre de biens et d'effectuer une analyse supplémentaire de ses causes lorsqu'une augmentation significative de prix est constatée (article 2 de la proposition de loi). À cet effet, l'Observatoire des prix peut se faire fournir des données par l'Institut national de Statistique et par la Commission pour la régulation des prix (article 3). Les données de l'Institut national de Statistique peuvent contenir des données confidentielles sans qu'un contrat de confidentialité doive être rédigé à cet effet (articles 4 et 5).

La proposition prévoit également la possibilité pour le ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions de fixer pour l'ensemble du territoire ou pour certaines parties de celui-ci les prix maximaux pour les biens précités (article 6).

La loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets le 1^{er} avril 2020 (article 7).

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

FORMALITÉS

4. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' (règlement général sur la protection des données), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

La question se pose dès lors de savoir si les données dont fait état la proposition de loi et dont le traitement est réglé doivent être considérées comme des données à caractère personnel au sens de l'article 4, 1), du règlement précité. Les données à traiter sont fournies par des entreprises et ne concernent pas des consommateurs individuels (ou des achats individuels effectués par ceux-ci), mais bien les prix des produits vendus par ces entreprises. Dans le chef des entreprises fournissant les données, il semble également très improbable que, ce faisant, des informations sur des personnes physiques en aval puissent être identifiées. Il en va d'autant plus ainsi lorsque seules des données agrégées sont traitées, qui ne permettent plus d'identifier les entreprises concernées (voir à cet égard l'observation 6).

Sous réserve de l'observation formulée au point 6, il semble dès lors qu'il faille conclure que l'avis de l'Autorité de protection des données ne doit pas être recueilli.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Champ d'application du régime proposé

5. Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, le régime proposé s'applique aux « prix :

– des biens de première nécessité ;

– du matériel indispensable pour le personnel médical et paramédical de première ligne qui vient en aide aux personnes affectées par le coronavirus ;

– des biens et produits mis en vente dans les commerces et magasins qui bénéficient de l'exception visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ».

En ce qui concerne la notion de « biens de première nécessité », l'auteur principal de la proposition de loi a déclaré ce qui suit :

« Par 'bien essentiel', nous pensons principalement à l'alimentation comme indiqué dans l'exposé des motifs. La proposition a été écrite dans un contexte où les arrêtés ministériels portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus se succédaient (13 mars, 18 mars, 23 mars...) en s'abrogeant l'un l'autre, raison pour laquelle on a admis la redondance ».

Le fait que les « biens de première nécessité » visent en réalité des denrées alimentaires n'apparaît pas en tant que tel dans les développements de la proposition. Ceux-ci font uniquement référence au fait que les consommateurs estiment payer plus cher pour leurs courses alimentaires.

Par ailleurs, la notion de « matériel indispensable pour le personnel médical et paramédical de première ligne qui vient en aide aux personnes affectées par le coronavirus » est également peu précise et potentiellement large, ainsi qu'il ressort des exemples donnés dans les développements de la proposition de loi (à savoir le gel hydroalcoolique, les masques de protection, les équipements médicaux et les produits d'hygiène)².

Enfin, la référence aux biens et produits mis en vente dans les commerces et magasins qui bénéficient de l'exception visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19' concerne également une très large gamme de produits, d'autant plus que ces exceptions seront probablement encore élargies à l'avenir. Cette gamme n'est nullement limitée aux denrées alimentaires et il ne s'agit pas non plus nécessairement de produits pouvant être considérés comme « nécessaires » ou « essentiels »³.

Il résulte de ce qui précède que le régime proposé a un champ d'application très large et de surcroît imprécis, qui sera par ailleurs encore adapté et probablement élargi lors de toute modification ultérieure de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020. Indépendamment même de la question de savoir si le champ d'application d'un régime légal peut également être déterminé par les dispositions d'un arrêté ministériel, les auteurs de la proposition doivent formuler le champ d'application d'une manière plus précise et juridiquement sûre.

Cette observation est d'autant plus pertinente pour les biens précités que la proposition prévoit la possibilité de fixer des prix maximaux pour les biens et produits précités (voir à ce sujet l'observation 7)⁴.

² Voir également l'avis C.E. 67.148/3 du 15 avril 2020 sur un projet d'arrêté royal n° 59 'relatif au prélèvement de cadeaux commerciaux de faible valeur et au prélèvement à des fins caritatives de biens alimentaires et de biens non alimentaires de première nécessité autres que les biens pouvant être utilisés de manière durable, en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée', observation 6.

³ Cette catégorie de biens et produits est omise dans un amendement à la proposition de loi qui a été déposé (*Doc. parl.*, Chambre 2019-20, n° 55-1153/002).

⁴ La large définition des biens visés à l'article 2 de la proposition ne peut en tout état de cause pas avoir pour effet que cette possibilité concerne le règlement des prix dans des matières relevant de la compétence matérielle des régions et des communautés, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

B. Le secret statistique

6. Conformément à l'article V.3, alinéa 3, proposé, du Code de droit économique (article 3 de la proposition de loi), l'Observatoire des prix peut se faire fournir (notamment) par l'Institut national de Statistique « toutes les données nécessaires à l'accomplissement de ses missions visées dans l'article 2 de la loi [à adopter] ». Ledit article ne précise pas à cet égard la nature de ces données. Cette obligation de transmission est définie plus en détail à l'article 15*quater*, proposé, de la loi du 4 juillet 1962 'relative à la statistique publique' (article 5 de la proposition de loi) qui prévoit qu'il s'agit de « données confidentielles ». Le terme « données confidentielles » n'est pas défini avec davantage de précision dans la loi du 4 juillet 1962 mais il ressort de l'article 3, 7, du règlement (CE) n° 223/2009⁵ qu'il s'agit « des données permettant l'identification, directe ou indirecte, d'unités statistiques, ce qui a pour effet de divulguer des informations individuelles. Pour déterminer si une unité statistique est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens appropriés qui pourraient raisonnablement être utilisés par un tiers pour identifier l'unité statistique ». Conformément à l'article 3, 6 de ce même règlement, une unité statistique est « l'unité d'observation de base, à savoir une personne physique, un ménage, un opérateur économique ou une autre entreprise, à laquelle se rapportent les données ».

Les articles 20 à 26 du règlement précité comportent un certain nombre de mesures relatives au secret statistique « pour garantir que les données confidentielles sont utilisées exclusivement à des fins statistiques et pour empêcher leur divulgation illicite »⁶. Ces mesures ne s'appliquent pas seulement à l'autorité statistique européenne (Eurostat) mais également aux instituts nationaux de statistique (INS) ainsi qu'aux autres autorités nationales responsables, dans chacun des États membres, du développement, de la production et de la diffusion des statistiques européennes. Les données confidentielles ne peuvent servir qu'à des fins statistiques et scientifiques, à moins que l'unité statistique n'ait explicitement donné son consentement à leur utilisation à d'autres fins ou à une plus large diffusion.

Dans le prolongement de ce qui vient d'être dit, les articles 15 à 15*ter* de la loi du 4 juillet 1962 prévoient la possibilité de communiquer des « données d'étude codées » à d'autres services publics ainsi qu'aux personnes physiques ou morales poursuivant un but de recherche scientifique à condition qu'un contrat de confidentialité soit rédigé, approuvé par le Comité de surveillance statistique, qui contient des dispositions visant à garantir la protection et la sécurité des données. Ces données codées impliquent que les caractéristiques qui permettent d'identifier le déclarant sont supprimées et munies d'un code, avant d'être communiquées, afin que le responsable de la recherche ne puisse pas raisonnablement identifier le déclarant à l'aide de ces données.

⁵ Règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 'relatif aux statistiques européennes et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1101/2008 relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret, le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire et la décision 89/382/CEE, Euratom du Conseil instituant un comité du programme statistique des Communautés européennes'.

⁶ Voir l'article 20, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 223/2009.

Dans la mesure où l'article 5 de la proposition de loi a pour résultat que les données confidentielles, à savoir les données permettant d'identifier directement ou indirectement l'unité statistique ou le déclarant des données, peuvent être transmises par l'Institut national de Statistique à l'Observatoire des prix, sans qu'un contrat de confidentialité soit rédigé à cet effet, conformément à l'article 4 de la proposition de loi, ces dispositions semblent inconciliables avec celles du règlement (CE) n° 223/2009 relatif au secret statistique.

Les articles 4 et 5 seront donc distraits de la proposition de loi. En outre, les règles générales concernant la communication de données à l'Observatoire des prix, énoncées à l'article 2 de la proposition de loi, seront adaptées, de sorte que lesdites données, dans la mesure où elles proviennent de l'Institut national de Statistique, soient uniquement des données agrégées ou codées qui ne peuvent plus être mises en relation, directement ou indirectement, avec l'unité statistique ou avec le déclarant des données.

Il apparaît par ailleurs au Conseil d'État que les articles 15 à 15^{ter} actuels de la loi du 4 juillet 1962 procurent déjà un cadre juridique suffisant à la transmission de données codées à l'Observatoire des prix, moyennant la conclusion d'un contrat de confidentialité conforme aux dispositions réglementaires précitées.

C. Libre circulation des biens et liberté d'entreprendre

7.1. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, proposé, de la loi du 22 janvier 1945 'sur la réglementation économique et les prix' (article 6 de la proposition de loi) prévoit la possibilité pour le ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions de fixer pour l'ensemble du territoire ou pour certaines parties de celui-ci des prix maximaux pour les biens mentionnés à l'article 2 de la proposition de loi.

En tant que telle, la réglementation des prix de tels biens n'est pas contraire à la libre circulation des biens inscrite dans les articles 34 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Néanmoins, dans certaines circonstances, une telle réglementation des prix pourrait être qualifiée de mesure d'effet équivalent, à savoir lorsque, ce faisant, les échanges intracommunautaires sont entravés directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement⁷. Tel serait le cas si les commerces et magasins des pays voisins voyaient leur chiffre d'affaires de biens comparables diminuer sensiblement en raison des écarts de prix causés par le dispositif proposé. L'appréciation de la compatibilité avec la liberté de circulation des biens devra en tout cas prendre en considération le caractère spécifique de l'organisation de marché dans le secteur en cause⁸.

Compte tenu de la large définition (et donc aussi de la nature très divergente) des biens concernés auxquels pourrait s'appliquer une telle réglementation des prix, de même que du

⁷ C.J.U.E., 21 septembre 2016, C-221/15, *Établissements Fr. Colruyt NV*, ECLI:EU:C:2016:704, point 37. Voir également C.J.U.E., 24 novembre 1993, C-267/91 et C-268/91, *Keck et Mithouard*, ECLI:EU:C:1993:905, points 16 et 17 ; C.J.U.E., 30 avril 2009, C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft*, ECLI:EU:C:2009:276, points 16 et 17.

⁸ C.J.U.E., 12 juillet 1979, affaire 223/78, *Grosoli*, ECLI:EU:C:1979:196, point 8.

délai très bref dont il dispose pour le présent examen, le Conseil d'État peut tout au plus formuler une réserve sur ce point.

7.2. Il en va de même pour la compatibilité du régime proposé avec la liberté d'entreprendre. Selon la Cour constitutionnelle, cette liberté ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises mais le législateur interviendrait de manière déraisonnable s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité à cet effet ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi⁹. Par conséquent, lorsqu'il fait usage de la possibilité prévue à l'article 6 de la proposition de fixer des prix maximaux, le ministre doit, pour chacun des biens en cause, pouvoir en démontrer la nécessité¹⁰.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

8. L'article 2, alinéa 2, de la proposition de loi prévoit que lorsqu'une augmentation significative de prix est constatée, l'Observatoire des prix effectue une analyse supplémentaire des facteurs qui en sont à l'origine. À la question de savoir si l'on entend ainsi modifier la procédure inscrite à l'article V.3 du Code de droit économique, l'auteur principal a répondu en ces termes :

« Les rapports de l'Observatoire des prix que nous avons pu consulter par le passé, montrent que, dans sa pratique actuelle, l'Observatoire ne borne pas son analyse à une étude de l'évolution des prix, mais analyse déjà effectivement ses déterminants. L'article 2, alinéa 2, vise simplement à s'assurer de la continuité de cette bonne pratique, malgré la situation d'urgence ».

Dans ce cas, mieux vaudrait omettre l'alinéa 2 proposé, notamment pour éviter que la procédure à suivre par l'Observatoire des prix se trouve dispersée dans plusieurs textes autonomes¹¹.

Article 6

9. La possibilité, conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, proposé, de la loi du 22 janvier 1945 (article 6 de la proposition de loi), de fixer, pour l'ensemble du territoire ou pour certaines parties de celui-ci, des prix maximaux pour les biens mentionnés à l'article 2 de la proposition de loi, est accordée au ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions.

⁹ Voir notamment C.C., 17 octobre 2019, n° 141/2019, B. 11.

¹⁰ Voir également à ce sujet l'observation 10.

¹¹ Par identité de motif, l'alinéa 1^{er} proposé (adapté conformément à l'observation 5) serait au demeurant intégré dans le Code de droit économique.

Il ne revient toutefois pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif, indépendamment même de la constatation que la délégation proposée n'est pas limitée à des questions d'ordre accessoire ou de détail (voir à ce propos également l'observation 11). Le fait que la plupart des délégations existantes prévues dans la loi du 22 janvier 1945 ont déjà été octroyées au ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions ne change rien à cette constatation.

La délégation proposée doit dès lors être accordée au Roi, qui peut alors lui-même décider de subdéléguer cette compétence à un ministre, à la condition du moins que cette délégation se limite à des questions d'ordre accessoire ou de détail.

10. La mission complémentaire de l'Observatoire des prix, réglée à l'article 2 de la proposition de loi, est expressément mise en rapport avec la prévention de toute atteinte au pouvoir d'achat des ménages consécutivement à la pandémie de COVID-19. Il convient dès lors d'interpréter cette disposition en ce sens que la collecte de données par l'Observatoire des prix doit être dictée par cet objectif.

Un tel lien à cet objectif n'apparaît toutefois pas à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, proposé, de la loi du 22 janvier 1945 (article 6 de la proposition de loi), l'habilitation proposée permettant de fixer des prix maximaux ayant ainsi une portée nettement plus étendue¹². Telle n'est sans doute pas l'intention des auteurs de la proposition de loi¹³. Il est dès lors conseillé de mentionner expressément le lien à cet objectif dans la disposition proposée, sans préjudice de l'observation formulée au point 11 concernant la limitation plus étendue de l'habilitation proposée.

11. L'habilitation proposée concerne la fixation de prix maximaux. La question se pose toutefois de savoir s'il faut interpréter cette habilitation en ce sens qu'elle vise uniquement la fixation des prix à un maximum chiffré, ou également d'autres mesures apparentées, telles que le gel des prix à une date déterminée, des marges bénéficiaires maximales ou d'autres mesures relatives à la formation des prix. À ce propos, l'auteur principal a déclaré ce qui suit :

« Nous avons pensé uniquement à la fixation de prix maxima, mais l'objectif n'est pas de limiter les pouvoirs du ministre en matière d'instrument de contrôle des prix ».

Si telle est l'intention, il est conseillé de préciser ces mesures à tout le moins de manière indicative dans la disposition proposée.

¹² L'habilitation concerne en effet « les matières visées à l'article 2 de la loi [à adopter] », sans que soit mentionné l'objectif précité. En outre, le ministre est habilité à fixer des prix maximaux pour toutes les matières précitées, et donc pas uniquement pour les matières pour lesquelles l'Observatoire des prix a constaté une « augmentation significative de prix ».

¹³ Il est en effet question dans les développements du « besoin d'une procédure permettant à l'autorité fédérale, en cas d'augmentation significative du prix d'un produit, d'intervenir rapidement *pour protéger le pouvoir d'achat des consommateurs* » (Doc. parl. Chambre 2019-20, n° 1153/001, p. 4).

En outre, en cas de subdélégation éventuelle au ministre (voir à ce propos l'observation 9), le Roi devra de toute façon limiter considérablement cette délégation, tant en ce qui concerne la nature des mesures à adopter qu'en ce qui concerne la marge d'appréciation quantitative dont dispose le ministre, de sorte que cette subdélégation soit effectivement limitée à des questions d'ordre accessoire ou de détail.

12. À la question de savoir comment l'habilitation proposée s'articule avec la possibilité pour le Collège de la concurrence, conformément à l'article V.4, § 1^{er}, du Code de droit économique, de prendre des mesures provisoires destinées à mettre un terme aux pratiques visées à l'article V.3¹⁴, l'auteur principal a répondu en ces termes :

« Le pouvoir du ministre s'ajoute à celui de l'Autorité de la concurrence sur base du livre 5, sans préjudice de ce dernier ».

Il est conseillé de préciser le rapport entre le pouvoir de décision proposé en matière de prix maximaux et le pouvoir de décision existant du Collège de la concurrence, et ce à tout le moins au cours des débats parlementaires.

Article 7

13. Conformément à l'article 7, la loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets le 1^{er} avril 2020. À la question de savoir si l'intention est effectivement de conférer un effet rétroactif à de telles règles de procédure et mesures contraignantes et, dans l'affirmative, quelle pourrait en être la justification, l'auteur principal a répondu ce qui suit :

« L'article sera corrigé pour prévoir une entrée en vigueur le jour de la publication au MB ».

On peut se rallier à cette proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

¹⁴ Conformément à l'article V.5 du Code de droit économique, un recours est ouvert devant la Cour des marchés contre ces décisions du Collège de la concurrence.