

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1977.

5 JUILLET 1977

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 2 de l'arrêté-loi
du 22 janvier 1945
sur la réglementation économique et les prix.

(Déposée par M. Schrans.)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. A l'heure actuelle, les actes administratifs ne doivent être motivés que si une disposition légale particulière ou un principe de légitimité l'impose.

2. Un certain nombre d'objections peuvent être formulées contre le principe de la non-motivation.

En effet, le but de l'obligation pour l'administration de motiver ses actes est notamment de mettre les justiciables en mesure de défendre leurs droits; c'est pourquoi la motivation doit être telle qu'elle permette de se rendre compte des motifs de l'acte administratif.

Cela vaut également lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire: dans un Etat de droit les justiciables ont intérêt à connaître les motifs essentiels qui ont amené l'administration à poser l'acte administratif.

L'obligation pour l'administration de motiver ses actes ne correspond nullement - en particulier dans le cas d'un pouvoir discrétionnaire - à une réduction du pouvoir de l'administration: en droit économique notamment, l'appréciation de la situation résultant des faits et circonstances économiques est soustraite en principe au contrôle judiciaire.

Cependant, il doit ressortir de la motivation que toutes les conditions dans lesquelles l'administration peut exercer son pouvoir discrétionnaire sont remplies, si bien qu'il est possible de vérifier dans quelle mesure ces conditions sont remplies dans les faits comme en droit.

Evidemment, l'ampleur de l'obligation pour l'administration de motiver ses actes dépend de la nature de l'acte administratif. Pour un acte administratif individuel qui concerne directement la situation concrète d'un seul justiciable, il sera requis une motivation plus circonstanciée.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1977.

5 JULI 1977

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 2 van de besluitwet
van 22 januari 1945 betreffende
de economische reglementering en de prijzen.

(Ingediend door de heer Schrans.)

TOELICHTING

DAMES EN HEEREN,

1. De administratieve handelingen moeten momenteel slechts met redenen worden omkleed, wanneer dit vereist is op grond van een bijzonder wettelijk voorschrift of een wettelijke beginsel.

2. Tegen het beginsel van de niet-motivering kunnen een aantal bezwaren worden ingebracht.

Inderdaad, het doel van de motiveringsplicht is inzonderheid de justitiabelen in staat te stellen voor hun rechten op te komen; de motivering dient daarom derwijze te geschieden dat een inzicht wordt verschaft in de beweegredenen die tot de bestuurshandeling hebben geleid.

Dit geldt ook wanneer het bestuur over een discretionaire bevoegdheid beschikt: de justitiabelen hebben er in een rechtsstaat belang bij de essentiële beweegredenen te kennen die het bestuur tot de bestuurshandeling hebben aangezet.

Deze motiveringsverplichting betekent geenszins, inz. waar een discretionaire bevoegdheid bestaat, dat de bevoegdheid van het bestuur wordt beperkt: met name op het gebied van het economisch recht is een waardering van de uit de economische feiten en omstandigheden voortvloeiende situatie in principe aan de rechterlijke controle onttrokken.

Toch moet uit de motivering blijken dat alle vereisten zijn vervuld binnen welke het bestuur zijn discretionaire bevoegdheid kan uitoefenen, zodat kan worden nagegaan in hoeverre aan deze vereisten, zowel in feitelijk als in juridisch opzicht, werd voldaan.

Uiteraard hangt de omvang van de motiveringsverplichting af van de aard der bestuurshandeling. Bij een individuele bestuurshandeling, waarbij aan de concrete situatie van één justitiabele rechtstreeks geraakt wordt, zal een omstandiger motivering worden vereist dan bij een bestuurs-

que pour un acte administratif qui est d'application générale à un nombre indéterminé de justiciables.

Le renforcement de l'obligation pour l'administration de motiver ses actes accroît, quoi qu'il en soit, la protection que la loi assure aux justiciables, en ce sens que l'autorité judiciaire compétente (juge ordinaire ou juge administratif) pourra exercer sa surveillance avec plus d'efficacité, plus particulièrement par son contrôle de légalité, de pleine juridiction ou encore (dans le cas d'un pouvoir discrétionnaire) son contrôle marginal (faute grave, infraction aux principes d'une saine gestion ou erreur manifeste de l'administration).

3. Une conception analogue en ce qui concerne l'indispensable extension de l'obligation de motiver se retrouve également dans la doctrine (voir e.a. les « Actes du Colloque sur la magistrature économique », 1976, p. 0.0.-28), de même que dans une proposition de loi concernant la forme des actes des autorités administratives, déposée le 9 avril 1957 par MM. J. Neybergh, H. Rolin, J. Duvieusart et E. Claeys (Doc. Sénat, n° 235, de 1956-1957), ainsi que dans une proposition de loi plus récente de M. J. Desmarests, en date du 2 juillet 1976, concernant la motivation des actes des autorités administratives (Doc. Chambre, n° 964-1, de 1975-1976).

4. La présente proposition de loi ne vise que l'obligation de motiver dans le domaine de la législation sur les prix, qui permet d'imposer aux entreprises, par divers actes administratifs, des obligations assez lourdes sans possibilité réelle d'un recours efficace, en l'absence précisément de toute obligation spécifique d'une motivation.

Il n'entre nullement dans les intentions de la présente proposition de loi de restreindre le pouvoir du Ministre des Affaires économiques en la matière (il doit pouvoir pratiquer une politique des prix efficace).

Il s'agit seulement de renforcer, grâce à une motivation obligatoire plus étendue, la protection que la loi assure au justiciable et, le cas échéant, d'augmenter sa possibilité d'introduire un recours auprès des autorités judiciaires compétentes.

Commentaire de l'article.

5. Conformément au § 2^{ter} qui, en vertu de notre proposition, sera inséré à l'article 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, seront obligatoirement motivés tous les arrêtés pris par le Ministre ayant les affaires économiques dans ses attributions, qui fixent des prix maxima ou des marges bénéficiaires maximales, ou fixent pour une terme de six mois tout au plus, un prix maximum individualisé.

Il est évident (voir le point 2 ci-dessus) que la fixation d'un prix maximum individualisé (art. 2, § 2^{bis}, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945) requerra une motivation plus circonstanciée que la fixation d'un prix maximum ou d'une marge bénéficiaire maximale pour l'ensemble du Royaume ou pour certaines parties de celui-ci (art. 2, § 1 et § 2, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945), puisqu'il s'agit, en principe, dans ces derniers cas, d'un acte administratif valable d'une façon générale pour un nombre illimité de justiciables. Il peut se faire également que des arrêtés ministériels qui imposent un prix maximum ou une marge bénéficiaire maximale, prévoient la possibilité que le Ministre accorde l'exemption de cette obligation.

Il est des cas où l'octroi de telles exemptions s'est révélé discriminatoire (voir par exemple: Cour d'appel de Bruxelles, 8 novembre 1967; *Pasicrisie*, 1968, II, 92; *Journl des*

handeling die een algemene gelding heeft voor een onbepaald aantal justitiabelen.

Een strengere motiveringsverplichting vergroot hoe dan ook de rechtsbescherming van de justitiabelen in die zin dat de bevoegde rechterlijke instantie (gewone rechter of administratieve rechter) haar toezicht op een meer doeltreffende wijze kan uitoefenen, inz. bij wettigheidscontrole, bij volheid van rechtsmacht, of nog (in het geval van de discretionaire bevoegdheid) bij marginale toetsing (zwarte fout, inbreuk op de beginselen van een behoorlijk bestuur of klaarblijkelijke dwaling vanwege het bestuur).

3. Een gelijkaardige zienswijze op de noodzakelijke verruiming van de motiveringsplicht, vindt men terug in de rechtsleer (zie o.a. « Actes du Colloque sur la magistrature économique », 1976, p. 0.0.-28), alsmede in een wetsvoorstel betreffende de vorm van de handelingen van de administratieve overheid dat op 9 april 1957 werd ingediend door de heren J. Neybergh, H. Rolin, J. Duvieusart en E. Claeys (stuk Senaat, n° 235, van 1956-1957) en in een meer recent wetsvoorstel van de heer J. Desmarests d.d. 2 juli 1976 betreffende de motivering van de handelingen van de administratieve overheid (Stuk Kamer, n° 964/1, van 1975-1976).

4. Het onderhavige wetsvoorstel heeft slechts betrekking op de motiveringsverplichtingen in verband met de prijzenwetgeving, waarbij aan de ondernemingen, door allerlei bestuurshandelingen, vrij zware verplichtingen kunnen worden opgelegd, zonder dat praktisch de mogelijkheid van een doeltreffend verhaal bestaat, precies omdat een specifieke motiveringsverplichting ontbreekt.

Het is geenszins de bedoeling van dit wetsvoorstel de terzake geldende bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken (die een doeltreffend prijzenbeleid moet kunnen voeren) te beperken.

Het gaat er alleen om, dank zij een ruimere motiveringsplicht, de rechtsbescherming van de justitiabele, en desgevallen zijn mogelijkheid om bij de bevoegde rechterlijke instantie een verhaal in te stellen, te vergroten.

Commentaar op het artikel.

5. Overeenkomstig § 2^{ter} dat, volgens ons voorstel in artikel 2 van de besluitwet van 22 januari 1945 wordt ingevoegd, moeten met redenen worden omkleed de besluiten van de Minister, die de Economische Zaken binnen zijn bevoegdheid heeft, waarbij maximumprijzen of maximumwinsten worden vastgesteld, of waarbij voor een termijn van ten hoogste zes maanden een geïndividualiseerde maximumprijs wordt vastgesteld.

Uiteraard (zie n° 2 hierboven) is een omstandiger motivering vereist bij het vaststellen van een geïndividualiseerde maximumprijs (art. 2, § 2^{bis}, van de besluitwet van 22 januari 1945) dan bij het vaststellen van een maximumprijs of van een maximumwinst voor het grondgebied van het Koninkrijk of voor sommige gedeelten ervan (art. 2, § 1 en § 2, van de besluitwet van 22 januari 1945), vermits het in deze laatste gevallen in principe gaat om een bestuurs-handeling, die een algemene gelding heeft voor een onbepaald aantal justitiabelen. Het gebeurt tevens dat ministeriële besluiten, waarbij een maximumprijs of een maximumwinst worden opgelegd, in de mogelijkheid voorzien dat de Minister een vrijstelling van deze verplichting verleent.

Gevalen zijn bekend waar her verlenen van dergelijke vrijstellingen discriminatoir was (zie bijv. Hof van Beroep Brussel, 8 november 1967, *Pasicrisie*, 1968, II, 92; *Journal*

Tribunaux, 1967, p. 684). C'est pourquoi il est recommandé de motiver également ces exemptions individuelles.

6. L'article 2, § 4, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 traite de la procédure de déclaration de hausse de prix, procédure fixée par le Ministre ayant les affaires économiques dans ses attributions.

Ces modalités doivent prévoir que toutes les décisions à prendre par le Ministre en matière de déclaration de hausse de prix doivent être motivées.

Sont visées plus particulièrement, en l'occurrence, les décisions qui touchent directement à la situation concrète d'un ou de plusieurs justiciables. Tel est, par exemple, le cas lorsque le Ministre signifie qu'une hausse déclarée ne peut être appliquée en tout ou en partie pour un terme de six mois au plus. L'arrêté ministériel du 22 décembre 1971 portant obligation de déclarer les hausses de prix prévoit déjà (art. 5, § 1) qu'une telle décision doit être motivée. Il est cependant recommandé d'inclure cette obligation de motivation dans le texte même de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945. En effet, l'arrêté ministériel précité du 22 décembre 1971 peut toujours être modifié par un autre arrêté ministériel, de sorte qu'il est préférable de donner une base légale à l'obligation de motivation.

7. L'article 2, § 5, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 permet au Ministre ayant les affaires économiques dans ses attributions d'ordonner dans certaines conditions, après mise en demeure, la fermeture temporaire de l'établissement d'un contrevenant.

Cette compétence du Ministre demeure entière. Il est simplement précisé que la mise en demeure et la décision de fermeture qui sont des décisions nettement individualisées, doivent être motivées.

Une telle motivation facilitera d'ailleurs le pouvoir limité de surveillance exercé par la Chambre du Conseil du Tribunal de première instance, compétente en matière répressive (art. 2, § 5, cinquième alinéa, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945).

8. L'obligation de motivation imposée par la présente proposition de loi n'est pas de nature à gêner le Ministre des Affaires économiques dans l'exécution de sa politique des prix.

En effet, la motivation peut sans difficultés dignes d'être mentionnées, être puisée dans les avis donnés à ce sujet par la Commission pour la régulation des prix.

En outre, le Ministre dispose des arguments qui lui sont fournis par le Service des Prix.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

A l'article 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, tel qu'il a été modifié par la loi du 23 décembre 1969 et par la loi du 30 juillet 1971, les modifications suivantes sont apportées:

1) à la suite du § 2bis est inséré un § 2ter, libellé comme suit:

des Tribunaux, 1967, blz. 684). Daarom verdient het aanbeveling dat ook deze individuele vrijstellingen met redenen worden omkleed.

6. Artikel 2, § 4, van de besluitwet van 22 januari 1945 handelt over de procedure van prijsverhogingsaangifte, welke door de Minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren, wordt vastgesteld.

Die modaliteiten moeten bepalen dat alle in verband met een prijsverhogingsaangifte door de Minister te nemen beslissingen met redenen worden omkleed.

Bedoeld worden hier inz. de beslissingen waarbij aan de concrete situatie van één of meer justitiablen rechtstreeks geraakt wordt. Dit is bijv. het geval wanneer de Minister betekent dat een aangegeven verhoging geheel of deeltelijk niet mag worden toegepast en dit gedurende een termijn van maximum 6 maanden. In het ministerieel besluit van 22 december 1971 houdende verplichting tot aangifte der prijsverhogingen, wordt reeds bepaald (art. 5, § 1) dat een dergelijke beslissing met redenen moet omkleed zijn. Het verdient evenwel aanbeveling deze motiveringsverplichting in de tekst zelf van de besluitwet van 22 januari 1945 op te nemen. Het genoemde ministerieel besluit van 22 december 1971 kan immers steeds door een ander ministerieel besluit gewijzigd worden, zodat de motiveringsverplichting best een wettelijke basis krijgt.

7. Artikel 2, § 5, van de besluitwet van 22 januari 1945, biedt aan de Minister, tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren, de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, de tijdelijke sluiting van de inrichting van een overtreder, na aanmaning, te bevelen.

Aan deze bevoegdheid van de Minister wordt geenszins getornd. Er wordt enkel bepaald dat deze aanmaning en dit bevel - die duidelijk geïndividualiseerde beslissingen zijn - met redenen moeten worden omkleed.

Een dergelijke motivering zal overigens de beperkte toezichtsbevoegdheid door de Raadkamer van de Rechtbank van Eerste anleg die bevoegd is in strafzaken (art. 2, § 5, vijfde lid, van de besluitwet van 22 januari 1945) vergemakkelijken.

8. De bij dit wetsvoorstel opgelegde motiveringsverplichting is niet van die aard dat zij de Minister van Economische Zaken kan hinderen bij de uitvoering van zijn prijzenbeleid.

De aan te halen redenen kunnen immers zonder noemenswaardige moeilijkheden worden geput uit de desbetreffende adviezen van de Commissie tot Regulering der Prijzen.

Bovendien beschikt de Minister over de standpunten die hem ter hand worden gesteld door de Prijzendienst.

G. SCHRANS.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

In artikel 2 van de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen, zoals gewijzigd bij de wet van 23 december 1969 en bij de wet van 30 juli 1971, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1) Na § 2bis wordt een § 2ter ingevoegd, luidend als volgt:

« § 2ter. Les arrêtés ministériels visés au § 1, au § 2 et au § 2bis de l'article 2, ainsi que les arrêtés ministériels accordant une exemption des obligations imposées en vertu du § 1 et du § 2 de l'article 2, sont motivés. »

2) Au § 4, à la suite du premier alinéa est inséré un second alinéa, libellé comme suit :

« Parmi les modalités visées à l'alinéa précédent, le Ministre prévoit notamment que toutes les dispositions qu'il prend en matière de déclaration de hausse de prix sont motivées. »

3) A la suite du premier alinéa du § 5 est inséré un second alinéa, libellé comme suit :

« La mise en demeure et la décision de fermeture visées à l'alinéa précédent sont motivées par le Ministre. »

30 juin 1977.

-§ 2ter. De ministeriële besluiten bedoeld in § 1, § 2 en § 2bis van artikel 2, alsmede de ministeriële besluiten waarbij een vrijstelling wordt verleend van de verplichtingen opgelegd krachtens § 1 en § 2 van artikel 2, worden met redenen omkleed.»

2) In § 4 wordt na het eerste lid een tweede lid ingevoegd, luidend als volgt :

« In de bij het vorige lid bedoelde modaliteiten bepaalt de Minister met name dat alle door hem in verband met een prijsverhogingsaangifte te nemen beslissingen met redenen worden omkleed.»

3) Na het eerste lid van § 5, wordt een tweede lid ingevoegd, luidend als volgt :

«De aanmaning en het bevel bedoeld in het vorige lid worden door de Minister met redenen omkleed. »

30 juni 1977.

G. SCHRANS,
E. KNOOPS,
W. DE CLERCQ,
H. DE CROO,
G. SPROCKEEL5.