

Numéro du rôle : 706
Arrêt n° 13/95 du 7 février 1995

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 101, 113 et 116 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, posée par le tribunal correctionnel de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, L. François, J. Delruelle, E. Cerexhe et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 30 juin 1993 en cause du ministère public contre J. Dessart et A. Wibrin, le tribunal correctionnel de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« Les dispositions des articles 101, 113 et 116 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection des consommateurs violent-elles les articles 6 et 6bis de la Constitution en ce que ces dispositions placent les contrevenants à cette loi dans une situation plus favorable lorsque les infractions sont constatées par des agents commissionnés par le Ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions plutôt que par des officiers de police judiciaire ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

J. Dessart et A. Wibrin sont poursuivis devant le tribunal correctionnel pour avoir, en violation de l'article 53 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, effectué des annonces de réduction du prix de vente de lainages le 2 juillet 1992, soit entre le 1er juillet et le troisième samedi du même mois.

Le ministère public comme les prévenus ont fait valoir que, lorsqu'une infraction est constatée par un agent du ministère des Affaires économiques, celui-ci peut adresser au contrevenant un avertissement ou lui proposer une transaction administrative, à l'inverse du cas où l'infraction est constatée par un officier de police judiciaire. La juridiction a en conséquence posé la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 20 mai 1994.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 juin 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 14 juin 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Dessart et A. Wibrin, demeurant à Neupré, rue Beauregard 5, par lettre recommandée à la poste le 7 juillet 1994;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 19 juillet 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 30 août 1994.

Par ordonnance du 26 octobre 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 20 mai 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 novembre 1994, le président en exercice a complété le siège par le juge H. Boel, eu égard à la mise à la retraite du juge K. Blanckaert, uniquement pour la mise en état, et a constaté que le juge Y. de Wasseige était légitimement empêché et remplacé par le juge E. Cerexhe.

Par ordonnance du 9 novembre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 1er décembre 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leur avocat par lettres recommandées à la poste le 9 novembre 1994.

A l'audience publique du 1er décembre 1994 :

- ont comparu :
 - . Me M. Frankinet, *loco* Me Cl. Philippart de Foy, avocats du barreau de Liège, pour J. Dessart et A. Wibrin;
 - . Me A. Zenner, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. François et L.P. Suetens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *Les dispositions en cause*

L'article 101 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur forme le chapitre IX de cette loi, intitulé « De la procédure d'avertissement »; il dispose :

« Lorsqu'il est constaté qu'un acte constitue une infraction à la présente loi, à un de ses arrêtés d'exécution ou aux arrêtés visés à l'article 122 ou qu'il peut donner lieu à une action en cessation à l'initiative du Ministre, celui-ci ou l'agent qu'il commissionne en application de l'article 113, § 1er, peut adresser au contrevenant un avertissement le mettant en demeure de mettre fin à cet acte, sans préjudice de l'article 24.

L'avertissement est notifié au contrevenant dans un délai de trois semaines à dater de la constatation des faits, par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception ou par la remise d'une copie du procès-verbal de constatation des faits.

L'avertissement mentionne :

a) les faits imputés et la ou les dispositions légales enfreintes;

b) le délai dans lequel il doit y être mis fin;

c) qu'au cas où il n'est pas donné suite à l'avertissement, soit le Ministre intentera une action en cessation, soit les agents commissionnés en application de l'article 113, § 1er, ou en application de l'article 116, pourront respectivement aviser le procureur du Roi ou appliquer le règlement par voie de transaction prévu à l'article 116.

Un rapport annuel détaillé sur le fonctionnement de la procédure d'avertissement est présenté dans un délai raisonnable aux Chambres législatives qui décident de sa publication éventuelle.

Les données fournies dans ce rapport sont anonymes. »

L'article 116 fait partie du chapitre XI de la loi, intitulé « Recherche et constatation des actes interdits par la présente loi »; il dispose :

« Les agents commissionnés à cette fin par le Ministre peuvent, au vu des procès-verbaux constatant une infraction aux articles 102 à 104 et dressés par les agents visés à l'article 113, § 1er, proposer aux contrevenants le paiement d'une somme qui éteint l'action publique.

Les tarifs ainsi que les modalités de paiement et de perception sont fixés par le Roi. »

Enfin, l'article 113, figurant dans le même chapitre XI de la loi, dispose :

« § 1er. Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, les agents commissionnés par le Ministre sont compétents pour rechercher et constater les infractions mentionnées aux articles 102 à 105. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire.

§ 2. Dans l'exercice de leurs fonctions les agents visés au § 1er peuvent :

1. pénétrer, pendant les heures habituelles d'ouverture ou de travail, dans les ateliers, bâtiments, cours adjacentes et enclos dont l'accès est nécessaire à l'accomplissement de leur mission;

2. faire toutes les constatations utiles, se faire produire, sur première réquisition et sans déplacement, les documents, pièces ou livres nécessaires à leurs recherches et constatations et en prendre copie;

3. saisir, contre récépissé, les documents visés au point 2 qui sont nécessaires pour faire la preuve d'une infraction ou pour rechercher les coauteurs ou complices des contrevenants;

4. prélever des échantillons, suivant les modes et les conditions déterminés par le Roi;

5. s'ils ont des raisons de croire à l'existence d'une infraction, pénétrer dans les locaux habités avec l'autorisation préalable du juge du tribunal de police; les visites dans les locaux habités doivent s'effectuer entre huit et dix-huit heures et être faites conjointement par deux agents au moins.

§ 3. Dans l'exercice de leur fonction, les agents visés au § 1er peuvent requérir l'assistance de la police communale ou de la gendarmerie.

§ 4. Les agents commissionnés exercent les pouvoirs qui leur sont accordés par le présent article sous la surveillance du procureur général, sans préjudice de leur subordination à l'égard de leurs supérieurs dans l'administration.

§ 5. Les infractions visées à l'article 102, alinéa 2, peuvent être recherchées et constatées tant par les agents visés au § 1er que par ceux visés à l'article 11 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

§ 6. En cas d'application de l'article 101, le procès-verbal visé au § 1er n'est transmis au procureur du Roi que lorsqu'il n'a pas été donné suite à l'avertissement. En cas d'application de l'article 116, le procès-verbal n'est transmis au procureur du Roi que lorsque le contrevenant n'a pas accepté la proposition de transaction. »

V. En droit

- A -

Mémoire de J. Dessart et A. Wibrin, prévenus devant le juge du fond

A.1. Les articles 101, 113 et 116 de la loi du 14 juillet 1991 sont discriminatoires en ce que la procédure d'avertissement préalable et la possibilité de transaction administrative sont prévues lorsque l'infraction est constatée par un agent commissionné par le ministre des Affaires économiques et non lorsqu'elle est constatée par un officier de police judiciaire.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2. Les soldes constituent une exception au principe de l'interdiction des ventes à perte; si elles sont nécessaires pour permettre aux commerçants d'assainir leur trésorerie et d'écouler leur stock, leur réglementation et leur limitation s'avèrent cependant indispensables, sous peine de conduire à une guerre des prix permanente de nature à aboutir, sous la pression de la grande distribution, à la disparition du petit commerce.

La législation sur la vente en solde, contenue à l'origine dans la loi du 14 juillet 1971, a été modifiée notamment par la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. La vente en solde, définie à l'article 49, n'est autorisée qu'à certaines périodes précises de l'année, périodes précédées chacune d'une période d'attente durant laquelle l'annonce de réductions de prix est interdite.

A.3. La procédure d'avertissement et la procédure de transaction ont été insérées par cette loi du 14 juillet 1991.

Selon les travaux préparatoires, la procédure d'avertissement constitue une procédure administrative préventive, permettant de faire l'économie d'une procédure subséquente mais qui n'a, en cas de refus, pas d'autres suites pour l'intéressé que la reprise de la procédure normale.

Quant à la procédure de transaction, inspirée de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, elle a été justifiée comme permettant de désengorger les parquets et les tribunaux correctionnels; elle n'a pas été critiquée par la section de législation du Conseil d'Etat, laquelle a relevé, au contraire, que diverses autres législations comprenaient des dispositions similaires.

A.4. Compte tenu de l'objectif d'information et de protection du consommateur et de protection du petit commerce que poursuit la réglementation de la vente en solde, il a été estimé nécessaire de créer un corps spécialisé, chargé notamment de contrôler le respect de l'interdiction des ventes en solde durant les périodes d'attente qui les précèdent.

L'article 113 a pour seul objet de spécialiser les missions de police en cette matière, les agents de l'inspection générale économique étant tout indiqués pour intervenir.

A.5. En ce qui concerne la violation du principe d'égalité et de non-discrimination par les articles 101 et 106, tous les commerçants contrevenants sont soumis aux dispositions précitées, sans distinction aucune.

Par ailleurs, les deux procédures sont facultatives : la situation est comparable à celle du ministère public, qui peut apprécier lui aussi l'opportunité des poursuites, sous la seule réserve du fait, en l'espèce, que l'abandon des poursuites a lieu avant même la dénonciation de l'infraction.

Enfin, les procédures d'avertissement et de transaction - appelées, dans des matières plus techniques, à éviter l'encombrement des tribunaux - existent dans plusieurs autres législations : dans la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix (article 11), dans les lois coordonnées du 18 juillet 1977 relatives aux douanes et accises (article 263), dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (article 65, § 3) et en matière de police du roulage (arrêté royal du 10 juin 1985 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation des infractions au règlement général sur la police de la circulation routière).

Les dispositions en cause n'introduisent aucune différence de traitement en ce qui concerne le renvoi devant le tribunal; elles ne touchent en rien au droit de pouvoir contester les préventions devant les tribunaux. L'arrêt de la Cour n° 3/94 du 13 janvier 1994 est transposable en l'espèce.

- B -

B.1. Le tribunal correctionnel de Liège interroge la Cour sur la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution des articles 101, 113 et 116 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. Il résulte des motifs de la question préjudicielle, comme du fait que, outre l'article 113, celle-ci vise également les articles 101 et 116, que seul le paragraphe 6 de l'article 113 est soumis au contrôle de la Cour.

B.2.1. L'article 101 autorise le ministre des Affaires économiques ou les agents qu'il commissionne à adresser un avertissement aux auteurs d'infractions à la loi ou à ses arrêtés d'exécution ou aux auteurs d'actes susceptibles de faire l'objet d'une action en cessation devant le président du tribunal de commerce. Lorsque cette faculté est utilisée, en vertu de l'article 113, § 6, le procès-verbal constatant une infraction n'est transmis au procureur du Roi que lorsqu'il n'a pas été donné suite à l'avertissement.

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 101 que le législateur a voulu « ... mettre fin aux violations de la loi en informant les auteurs de celles-ci » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 947/1, p. 49) et « ... les aide(r) à mieux respecter la loi » (*ibid.*, 1990-1991, n° 1200/2, p. 111), la procédure d'avertissement permettant « ... en cas de suite conforme, de faire l'économie d'une procédure subséquente » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 947/1, p. 5).

B.2.2. L'article 113, § 1er, énonce :

« Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, les agents commissionnés par le Ministre sont compétents pour rechercher et constater les infractions mentionnées aux articles 102 à 105. (...) »

L'article 101 ne s'applique pas aux cas où les infractions et actes sont constatés par les officiers de police judiciaire visés à l'article 113, § 1er, de sorte que, selon la qualité de l'autorité verbalisante, les contrevenants ont ou n'ont pas une chance d'éviter qu'un procès-verbal soit transmis au procureur du Roi.

B.3.1. En vertu de l'article 116, les contrevenants aux articles 102 à 104 de la loi du 14 juillet 1991 peuvent se voir proposer, par les agents commissionnés à cette fin, une transaction, c'est-à-dire le paiement d'une somme, qui a pour effet d'éteindre l'action publique; en vertu de l'article 113, § 6, ce n'est que si le contrevenant n'a pas accepté la proposition de transaction que le procès-verbal est transmis au procureur du Roi.

Selon les travaux préparatoires, l'article 116 a été justifié comme suit :

« (...) Outre l'avantage d'une unité jurisprudentielle certaine, ce système transactionnel doit permettre une répression plus rapide et plus efficace. (...) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 947/1, p. 55)

« (...) Cette procédure permettra de désengorger les parquets et les tribunaux correctionnels, lesquels pourront ainsi consacrer plus d'attention aux dossiers les plus importants. (...) » (*ibid.*, p. 5)

« L'unité jurisprudentielle » à laquelle il est fait allusion résulterait de la substitution, dans la plupart des cas, de l'intervention d'un service centralisé à celle de parquets multiples.

B.3.2. L'article 116 ne s'applique qu'aux seules infractions constatées par les agents commissionnés par le ministre des Affaires économiques : lorsque procès-verbal est dressé par une autre autorité, ayant la qualité d'officier de police judiciaire, l'article 116 ne permet pas aux agents qu'il désigne de transiger. Dans tous les cas, le parquet, une fois saisi, peut proposer une transaction. En effet, l'article 216*bis* du Code

d'instruction criminelle, inséré par la loi du 28 juin 1984 modifiée par la loi du 11 juillet 1994, autorise le procureur du Roi à proposer une transaction aux auteurs d'infractions punissables d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans. Les contrevenants ont une chance de plus de terminer leur affaire par une transaction s'ils sont contrôlés par un agent commissionné.

B.4. Les infractions à la législation sur les pratiques du commerce sont donc recherchées par deux services différents. Il n'est pas déraisonnable que l'un, plus spécialisé que l'autre, soit habilité à prendre une plus grande variété de mesures et dispose par là d'un pouvoir d'appréciation plus étendu.

Il ne résulte pas de la loi critiquée que la différence de traitement des infractions tienne à la qualité des contrevenants. Elle tient à l'existence de procédures différentes, certes, mais auxquelles tous les contrevenants sont exposés. La loi n'établit donc, ni par son objet ni par ses effets, une inégalité de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ailleurs, de manière à éviter qu'une application inégale de la loi soit organisée, l'article 113, § 4, prévoit que les agents commissionnés exercent leur mission sous la surveillance du procureur général.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit:

les dispositions des articles 101, 113 et 116 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces dispositions placent les contrevenants à cette loi dans une situation différente suivant que les infractions sont constatées par des agents commissionnés par le ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions ou par des officiers de police judiciaire.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 7 février 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior