

Le contrat de programme

PAR

R. ANDERSEN

*Maître de conférences U.C.L.,
avocat à la cour d'appel*

INTRODUCTION

La législation des prix a pour siège l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays.

La loi du 30 janvier 1971 en modifie, en son article 3, § 1^{er}, l'intitulé. Celui-ci devient : « Loi sur la réglementation économique et les prix. »

Ce changement d'intitulé n'est point le fait du hasard. Il est significatif des mutations profondes subies par la matière depuis 1945. Le but et les méthodes ne sont plus les mêmes. Le but recherché a cessé d'être l'approvisionnement du pays ; le contrôle exercé sur les prix est devenu un instrument permanent de la politique conjoncturelle du gouvernement.

Les méthodes mises en œuvre ont, elles aussi, changé. Initialement, le contrôle des prix revêt deux formes. Il y a d'une part, le contrôle épisodique exercé *a posteriori* par le juge répressif sur les prix de telle ou telle entreprise prévenue d'avoir pratiqué des prix anormaux (art. 1^{er}, § 2, de l'A.-L. du 22 janv. 1945) et d'autre part, le pouvoir du ministre des Affaires économiques de fixer un prix maximum sectoriel (art. 2, §§ 1^{er} et 2 de l'A.-L.).

Les insuffisances de ce contrôle se font bien vite sentir. Il importe que le ministre des Affaires économiques soit mis en mesure d'exercer sur les prix un contrôle préventif et individualisé. L'on y pourvoit par la mise en place d'un système de déclaration préalable des hausses de prix. De perfectionnement en perfectionnement, la déclaration, d'abord conçue comme une simple mesure accessoire de la taxation des prix, acquiert son autonomie. Elle devient la pierre angulaire de tout l'édifice.

L'importance prise par le système de la déclaration des hausses de prix est caractéristique du changement de conception quant à la manière de mener une politique active de régulation des prix.

Conscient que l'efficacité de toute action entreprise dans le domaine économique est subordonnée à son acceptation par les entreprises privées et même à leur collaboration, les pouvoirs publics entendent faire au maximum l'économie d'une démonstration de force bien souvent illusoire, en associant les administrés à la réalisation des objectifs de politique économique. De contraignante, l'Administration économique devient persuasive.

L'examen contradictoire des hausses de prix permet précisément d'instaurer un dialogue entre le ministre des Affaires économiques et les entreprises déclarantes. Les principaux groupes socio-économiques et les départements ministériels à compétence écono-

mique sont, par le truchement de la Commission pour la régulation des prix, étroitement associés aux discussions. Les positions de chacun lui étant connues, le ministre des Affaires économiques formule une recommandation. Ce n'est que si l'entreprise refuse d'y donner suite qu'il envisagera des mesures coercitives : fixation d'un prix maximum sectoriel ou — pouvoir qu'il détient depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 1971 — imposition d'un prix maximum individualisé. Par contre, si l'entreprise accepte la recommandation, le ministre s'abstiendra de prendre pareilles mesures.

Le dialogue noué à l'occasion de la déclaration de hausse, lorsqu'il est particulièrement fructueux, peut déboucher sur autre chose qu'un *nihil obstat* du ministre des Affaires économiques. Il peut conduire à la conclusion d'un contrat. De concertée, l'économie devient contractuelle. C'est la loi du 23 décembre 1969 qui a investi le ministre des Affaires économiques du pouvoir de conclure des contrats de programme avec des entreprises individuelles ou groupées comportant des engagements relatifs notamment au niveau des prix pratiqués.

Le régime juridique des contrats est à définir. Certes, la loi fournit certaines indications, mais les blancs demeurent nombreux. Il appartient à l'interprète de les remplir.

Un premier chapitre sera consacré à la formation du contrat, à son contenu et à ses effets.

Dans un deuxième chapitre, l'on examinera les sanctions qui garantissent le respect des engagements pris et le contentieux auquel le contrat peut donner lieu. L'on sera ainsi amené à s'interroger sur la nature véritable du contrat de programme. Les réflexions faites à ce propos tiendront lieu de conclusion.

CHAPITRE PREMIER

FORMATION, CONTENU ET EFFETS DES CONTRATS DE PROGRAMME

§ 1^{er}. — *Formation du contrat*

Les entreprises privées comme le ministre des Affaires économiques, peuvent prendre l'initiative des pourparlers (1). Souvent la perspective d'un contrat de programme se dessinera lors de l'examen des déclarations individuelles ou collectives de hausse des prix, à la lumière des renseignements et informations fournis. La négociation et l'étude du contrat peuvent cependant avoir lieu en dehors de ce cadre.

Il en va nécessairement ainsi pour les entreprises qui ne sont point soumises à l'obligation de déclarer préalablement les hausses de prix qu'elles se proposent d'appliquer.

Selon l'article 2, 3^o de l'arrêté royal du 3 juin 1969, la Commission pour la régulation des prix a notamment pour mission d'étudier et de négocier la conclusion de contrats de programme entre le secteur privé et le gouvernement et de faire des propositions au ministre des Affaires économiques portant sur le contenu de ces contrats. Contrairement à ce que ce texte pourrait laisser supposer, l'intervention de la Commission n'est pas obligatoire, faute d'une disposition légale en ce sens.

(1) *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, p. 2.

Appelé en Commission des Affaires économiques du Sénat à s'expliquer sur la répartition des tâches entre l'Administration (le Service des prix), la Commission pour la régulation des prix et le ministre quant à la négociation et à la conclusion des contrats de programme, le ministre déclara :

« ... le gouvernement n'entend aucunement institutionnaliser la négociation des contrats de programme ni modifier le caractère consultatif de la Commission pour la régulation des prix en rendant son intervention obligatoire. Ainsi que le précise l'exposé des motifs du projet de loi, le ministre consultera la Commission dans les circonstances normales avant de négocier et de conclure les contrats avec les entreprises intéressées. Mais il n'est pas exclu qu'en cas d'urgence un contrat soit négocié sans passer par la Commission » (2).

La pratique est conforme à la déclaration du ministre. La Commission pour la régulation des prix est, en principe, consultée sur l'opportunité de conclure un contrat de programme et sur son contenu. Les rares fois où il n'en a pas été ainsi, le ministre s'est prévalu de l'urgence (3).

La loi réserve au ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions le pouvoir de conclure le contrat de programme au nom de l'État belge. Elle désigne également le cocontractant : des entreprises individuelles ou groupées (art. 1^{er}, § 3 de l'A.-L. du 22 janv. 1945).

Lors de la discussion en Commission des Affaires économiques de la Chambre, le ministre envisagea les différentes hypothèses pouvant se présenter. Elles sont au nombre de deux :

- le contrat est conclu avec une ou plusieurs entreprises nommément désignées ;
- le contrat vise à lier l'ensemble des entreprises du secteur économique considéré (4).

Dans ce dernier cas, la conclusion du contrat sera grandement facilitée par l'existence d'une ou de plusieurs organisations professionnelles représentatives des intérêts de la profession, surtout si elles ont reçu de leurs membres mandat pour négocier et conclure le contrat. Le plus souvent cependant, un tel mandat fera défaut. Le rôle de l'organisation professionnelle se limitera alors à la négociation proprement dite et à la rédaction d'un contrat type ouvert à l'adhésion de ses membres (5).

Les deux types de contrats se rencontrent dans la pratique.

Relève de la première catégorie, le contrat de programme conclu le 31 décembre 1970 avec la S.A. Produits Fort.

Dans leur très grande majorité, les contrats de programme conclus jusqu'à présent appartiennent à la seconde catégorie. Un contrat type est négocié et conclu pour l'ensemble des entreprises du secteur par le(s) groupement(s) professionnel(s). Il est, chaque fois,

(2) *Doc. parl.*, Sénat, session 1969-1970, Rapport n° 87, pp. 4 et 5.

(3) Dans le préambule du contrat conclu le 31 décembre 1970 avec la S.A. Produits Fort, il est fait mention de l'extrême urgence. Le ministre OLEFFE justifia par le danger imminent de rupture d'approvisionnement du pays en produits pétroliers la non-consultation du Comité de concertation et de contrôle du pétrole sur le contrat de programme conclu le 24 juillet 1974 avec la Fédération pétrolière belge. Notons que ce Comité est compétent à l'exclusion de tout autre organe et donc de la Commission pour la régulation des prix pour étudier tout problème qui concerne la détermination des prix des produits pétroliers (art. 2, b, de l'A.R. du 8 avril 1974, portant création d'un Comité de concertation et de contrôle du pétrole).

(4) *Doc. parl.*, Chambre, session 1969-1970, Rapport n° 531/2, p. 4.

(5) A propos du rôle des organisations professionnelles, voy. Th. BOURGOIGNIE, *La réglementation des prix en Belgique*, Fac. de droit de l'U.C.L., Unité de droit économique, 1973, p. 127 et J. LEBRUN, « L'administration économique par voie contractuelle en Belgique », in *Renaissance du Phénomène Contractuel*, Fac. de droit de l'U.Lg., 1971, pp. 51 et 52.

prévu expressément que les entreprises ne deviennent partie au contrat et ne bénéficient du régime du contrat de programme qu'à partir de la réception au Service des prix de l'acte individuel d'engagement conforme au modèle annexé au contrat type, dûment signé.

Les droits et obligations des entreprises individuelles ou groupées sont consignés dans un document présentant formellement toutes les apparences du contrat. Il faut y ajouter, dans le cas du contrat de programme « sectoriel », les formulaires d'adhésion individuelle et les accusés de réception. Cette standardisation de l'aspect extérieur du contrat de programme est le résultat de la pratique. La loi ne formule aucune exigence de forme. En principe, rien ne s'oppose à ce que le contrat se forme par un simple échange de lettres (6).

§ 2. — Contenu du contrat

La loi détermine sommairement le contenu des contrats de programme : ils comportent des engagements relatifs, notamment, au niveau des prix pratiqués. La définition est vague. Comme l'a fait observer le Conseil d'Etat, section de législation :

« L'emploi de l'adverbe *notamment* indique que les contrats de programme, non seulement peuvent couvrir tous les autres domaines de la politique des prix, mais peuvent aussi, le cas échéant, se rapporter à des matières extérieures à cette politique » (7).

La consultation des travaux préparatoires de la loi permet de préciser quelque peu cette définition (8).

Trois idées s'en dégagent :

- 1° Le contrat de programme a *essentiellement* pour objet la fixation par voie contractuelle, par le ministre et les entreprises, des prix qui seront par elles pratiqués, compte tenu de tous les éléments qui interviennent dans la formation des prix et de leur évolution prévisible.
Il s'agit, en d'autres termes, de programmer, à partir d'une prévision à court terme, les prix des entreprises.
- 2° Accessoirement, le contrat peut comporter tous autres engagements ayant directement ou indirectement rapport avec les prix.
- 3° Il ne relève pas de la catégorie des contrats conclus avec le secteur privé en vue de l'exécution du Plan (loi du 30 déc. 1970 sur l'expansion économique, complétant celle du 1^{er} juill. 1970, portant organisation de la planification et de la décentralisation économique).

Ces trois propositions appellent de notre part les commentaires suivants :

- 1) Le contrat de programme doit être examiné dans le cadre général de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

Au même titre que les autres procédés de contrôle prévus par cette législation, il constitue un instrument de la politique des prix du gouvernement. Ce qui est en vue est de stabiliser, avec l'espoir d'une efficacité accrue, le niveau des prix, de lutter contre l'inflation. Il est, dès lors, logique que son objet principal consiste à déterminer de commun accord les prix qui seront appliqués par les entreprises.

(6) Voy. Pierre DEVOLVE, « Le principe d'égalité devant les charges publiques », *L.G.D.J.*, 1969, n° 166.

(7) Avis du C.E., *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, p. 11.

(8) *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, p. 2; Sénat, session 1969-1970, Rapport n° 57 pp. 6 et 7; *Ann. parl.*, Sénat, session 1969-1970, séance du jeudi 4 décembre 1969, p. 154.

L'on ne perdra d'ailleurs pas de vue que les dispositions relatives au contrat de programme ont été insérées dans l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 dans la perspective de l'entrée en vigueur de la taxe à la valeur ajoutée et dans le but d'éviter une flambée des prix.

2) Le but recherché étant la stabilisation des prix, il est normal que le contrat comporte, à côté des clauses relatives à la détermination des prix proprement dite, toutes autres clauses dont l'application est susceptible de contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi. Ainsi, dans les secteurs où la structure de la distribution est trop lourde, les entreprises pourraient s'engager à l'alléger. Ailleurs, les entreprises pourraient volontairement renoncer à la pratique des prix imposés, recommandés ou conseillés. Ailleurs encore, elles pourraient retirer des produits ou services coûteux sans grande utilité économique.

3) Si les contrats de programme n'ont point été conçus comme un instrument au service du Plan, — ce qui, entre autres choses, résulte de leur durée limitée — il n'est point exclu qu'ils le deviennent.

C'est qu'en effet, peut-être plus encore que des facilités de crédit ou des allègements fiscaux, des « avantages » en matière de prix sont de nature à inciter les entreprises à réaliser, pour la part qui les concerne, les objectifs du Plan. Il y a là incontestablement une perspective d'avenir intéressante. D'instrument de la politique conjoncturelle, le contrat de programme deviendrait alors un instrument de planification.

Quel est, en pratique, le contenu des contrats de programme ?

a) Dans tous les cas examinés, le contrat a *principalement* pour objet la détermination des prix applicables par les entreprises contractantes pendant une durée déterminée. La plupart du temps, il prévoit les conditions dans lesquelles les prix fluctueront. Ces conditions diffèrent de contrat à contrat ; elles sont établies en fonction des éléments concourant à la formation des prix des produits considérés.

Ramené à l'essentiel, le contrat se présente comme suit :

- désignation des produits auxquels le contrat est applicable ;
- détermination des prix de vente de référence.

Ces prix sont ceux appliqués à une date précise ou à la date antérieure la plus proche ;

- adaptation des prix de vente, tant à la hausse qu'à la baisse, en fonction des fluctuations d'éléments du prix de revient également pris à une date de référence ;
- détermination de ces éléments, ainsi que du mode de calcul et d'enregistrement des fluctuations ;
- fixation de la mesure dans laquelle ces fluctuations se répercutent dans les prix de vente. La répercussion est tantôt immédiate, tantôt différée. Parfois les fluctuations doivent revêtir une certaine ampleur, (se situer en dehors d'une tranche dite de stabilisation) pour pouvoir donner lieu à ajustement du prix de vente.

b) Le contrat de programme conclu dans le secteur des appareils électroménagers est le seul à comporter, à côté des clauses relatives à la fixation et à l'évolution des prix, des clauses visant à normaliser la concurrence et à assurer une meilleure transparence du marché.

Les producteurs et importateurs renoncent à fixer et à diffuser des prix imposés et de catalogues au niveau du consommateur ; ils s'engagent à établir des prix de vente nets à leur niveau.

Producteurs, importateurs et distributeurs s'engagent, exception faite de la période des soldes, à ne pas pratiquer des prix barrés, à s'interdire toute référence directe ou indirecte à un prix différent du prix de vente affiché pour le consommateur et toute publicité quelconque sur les remises, ristournes, etc.

Ce contrat se présente donc à la fois comme un instrument de la politique conjoncturelle et de la politique de concurrence du gouvernement (9).

c) Aucun des contrats de programme examinés ne porte sur des matières étrangères à la politique des prix.

La pratique rejoint donc la théorie : le contrat de programme a essentiellement pour objet la fixation des prix.

Deux précisions supplémentaires doivent être apportées.

La première est que le contrat de programme est susceptible de s'appliquer à des produits ou à des services. Comme l'observe la section de législation du Conseil d'État, ceci découle de l'article 2, § 3 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 qui érige en délit *le refus de vendre un produit ou de prêter un service* dans le but d'éluder l'application du prix maximum fixé unilatéralement par le ministre ou de commun accord par les parties au contrat de programme (10). Jusqu'à présent cependant, tous les contrats de programme s'appliquent à des produits. Relevons toutefois l'insertion, dans le contrat de programme relatif aux prix du pain, d'une clause fixant le supplément de prix pour le coupage et l'emballage du pain.

La seconde précision est que les prix peuvent être fixés par voie contractuelle à tous les stades du circuit économique (11). Parmi les contrats de programme examinés, il en est deux qui déterminent les prix à pratiquer aux différents stades du circuit économique.

Le contrat relatif aux prix des appareils électroménagers cité plus haut, prévoit que les prix de vente des producteurs et importateurs varient proportionnellement aux coûts de production ou d'importation, à la hausse comme à la baisse. Il autorise les distributeurs à fixer librement leurs prix de vente. Le contrat de programme passé par le ministre avec les raffineurs, importateurs et/ou distributeurs de produits pétroliers vise, par l'application d'une formule de structure des prix, à établir les niveaux des prix des produits pétroliers au stade du consommateur et à garantir au pompiste indépendant, propriétaire de son point de vente, la marge relative à l'essence normal, l'essence super et le gasoil routier.

Selon l'article 1^{er}, § 3, alinéa 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, les contrats de programme sont conclus pour une durée déterminée. Pour quelle durée? Le contrat de programme, en raison même de son objet, est un instrument de la politique économique à court terme. Les prévisions d'évolution des prix n'ont de chances sérieuses de se réaliser qu'à condition de porter sur le court terme. Comme le déclare l'exposé des motifs :

« Du fait que le contrat de programme doit porter sur des prix prévisibles, il sera forcément conclu pour une durée déterminée. Les conditions économiques fluctuent et il est utile de procéder, après un certain délai, à la révision des conditions du contrat. Il ne paraît pas indiqué de prévoir des contrats pour une durée supérieure à deux ans, étant entendu que les entreprises pourront conclure de nouveaux contrats après réexamen des conditions nouvelles. De même, les contrats pourront être prorogés » (12).

(9) Le contrat est analysé en détail dans l'article de MM. Charley DEL MARMOL et L. CORREMAN, *L'état actuel de la Réglementation des prix*, Conférence du Jeune barreau. Recyclage de droit commercial et économique, des 21 et 22 janvier 1972.

(10) Avis du C.E., *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, p. 11. Voy. également *Doc. parl.*, Sénat, session 1969-1970, Rapport n° 57, p. 5.

(11) *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, pp. 2 et 3, Sénat, session 1969-1970, Rapport n° 57, p. 9 et Chambre, session 1969-1970, Rapport n° 531/2, p. 5.

(12) *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, pp. 3 et 4.

En fait, le contrat est généralement conclu pour une durée d'un ou deux ans. Il l'est parfois pour une durée plus courte, comme le contrat passé avec la S.A. Produits Fort pour une durée de trois mois, parfois pour une durée plus longue, comme le contrat liant la Fédération pétrolière belge pour une durée de trois ans. Certains de ces contrats ont, à leur expiration, été renouvelés. Le renouvellement a lieu parfois par tacite reconduction.

En vertu du même article 1^{er}, § 3, alinéa 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, les contrats de programme peuvent être dénoncés par les parties moyennant le respect du préavis prévu.

La faculté de résiliation unilatérale dont dispose chacune des parties contractantes se comprend aisément. La matière que le contrat informe est, par essence, mouvante. Les prévisions d'évolution des prix peuvent être, à tout moment, déjouées. En ce cas, il doit pouvoir être mis fin anticipativement au contrat, et ce rapidement.

En pratique, il est prévu que le contrat de programme peut être résilié en tout temps, moyennant notification d'un préavis de 30 jours. Le contrat relatif aux prix des produits pétroliers fait exception. D'une part, il ne peut y être mis fin anticipativement que pendant la première année, et au plus tard le 31 juillet 1975. D'autre part, le délai de préavis est de six mois.

Le caractère essentiellement mouvant de la matière justifie l'existence d'une concertation permanente entre les parties contractantes. La résiliation anticipée du contrat est une mesure extrême. La révision du contrat lui est préférable. Les clauses du contrat doivent pouvoir être revues en cas de modification importante des circonstances économiques envisagées au moment de la conclusion du contrat. Même en dehors de ce cas, il est à prévoir que des lacunes apparaîtront en cours d'exécution du contrat, que des problèmes d'ordre technique se poseront. La concertation permet, mieux que toute autre solution, de résoudre ces difficultés.

Des clauses de révision sont prévues. Ainsi, le contrat de programme relatif aux prix des aliments composés pour animaux stipule :

« Au cas où des modifications ou des bouleversements importants se produisent sur le marché des matières premières, les formules types pourront être modifiées avec l'accord du ministre des Affaires économiques. »

Le même contrat prévoit la création d'un Comité de contact composé, en plus des délégués des parties contractantes, d'un délégué du ministre de l'Agriculture et de représentants des organisations professionnelles agricoles désignés par et parmi les membres de la Commission pour la régulation des prix. C'est ce comité qui aura à discuter de la révision éventuelle du contrat et de son contenu. De manière générale, il a pour mission de suivre l'exécution du contrat et d'examiner les problèmes qui se présentent dans son exécution.

La clause de révision la plus remarquable est celle insérée dans le contrat de programme relatif aux prix des produits pétroliers. L'initiative de la révision peut être prise par chacune des parties au contrat ou par le Comité de concertation et de contrôle du pétrole.

Dans le premier cas, la révision est subordonnée à la survenance de circonstances économiques échappant au contrôle des parties et de nature à modifier l'économie du contrat. La partie qui demande la révision doit en aviser l'autre par écrit et s'en justifier. Les parties se concerteront alors en vue de déterminer si la révision se justifie et, si tel est le cas, dans quelle mesure les conditions du contrat doivent être modifiées pour faire face aux circonstances nouvelles.

Dans le second cas, les parties s'engagent à revoir les termes du contrat à la suite d'amendements proposés par voie de recommandation adoptée à l'unanimité des parties

contrôlantes du Comité de concertation et de contrôle du pétrole. En cette occurrence, la révision du contrat n'est pas subordonnée à la survenance de circonstances économiques nouvelles modifiant l'économie du contrat (13).

La Commission pour la régulation des prix a également un rôle à jouer. Il entre dans sa mission de surveiller l'exécution des contrats de programme et de suggérer au ministre des Affaires économiques les mesures... à prendre pour en assurer le respect (art. 2, 4^o de l'A.R. du 3 juin 1969). Elle peut à ce titre suggérer des modifications au contrat en vue de l'adapter aux circonstances économiques nouvelles ou donner son avis sur les modifications envisagées par les parties contractantes.

§ 3. — *Les effets du contrat*

Le contrat de programme constitue, au même titre que les régimes du prix normal et du prix maximum, un moyen de contrôler la « normalité » des prix. Il s'agit, en l'occurrence, de contrôle des prix par l'Administration. Précédemment, l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 donnait seulement au ministre le pouvoir de fixer d'autorité et de manière unilatérale des prix maxima sectoriels. Dans un but de plus grande efficacité, la loi du 23 décembre 1969 l'autorise à fixer les prix par voie contractuelle. Le contrat remplit la même fonction que l'arrêté ministériel : assurer la régulation des prix.

Les deux procédés de fixation des prix sont sur deux points importants, mis sur le même pied par le législateur :

- Le juge judiciaire n'a pas à apprécier le caractère normal des prix lorsque ceux-ci sont taxés par le ministre des Affaires économiques ou fixés par voie contractuelle (art. 1^{er}, § 2 de l'A.-L. du 22 janv. 1945) (14).
- Lorsqu'un prix maximum de vente est fixé au stade du détaillant ou du consommateur, les producteurs et distributeurs ne peuvent, dans le but d'y faire échec, refuser de satisfaire aux demandes de produits ou de prestations de services faites par les distributeurs ou les consommateurs, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que ce prix maximum a été fixé par arrêté ministériel ou par contrat de programme (art. 2, § 3 de l'A.-L. du 22 janv. 1945).

De ces deux dispositions, il peut être déduit que la conclusion d'un contrat de programme a pour effet de soustraire les entreprises signataires au régime du prix maximum auquel elles étaient antérieurement soumises.

Les travaux préparatoires le confirment : le prix fixé par voie contractuelle se substitue au prix maximum imposé par le ministre (15).

De la même manière, les entreprises contractantes cessent d'être soumises aux dispositions de l'arrêté ministériel du 22 décembre 1971 prescrivant la déclaration de hausse des prix en application de l'article 2, § 4 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 : elles ont pour but de permettre au ministre de suivre l'évolution des prix et d'intervenir, s'il y a lieu,

(13) Cette clause est à mettre en rapport avec l'article 2, b, de l'arrêté royal du 5 avril 1974, portant création d'un Comité de concertation et de contrôle du pétrole.

(14) Il reste toutefois au juge judiciaire à examiner si l'application d'un prix, même égal ou inférieur au montant de la taxe, n'a pas entraîné, pour l'opération envisagée, la réalisation d'un bénéfice anormal (art. 1^{er} de l'A.-L. du 14 mai 1946 renforçant le contrôle des prix).

(15) *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, p. 3 et *Ann. parl.*, Sénat, session 1969-1970, séance du jeudi 4 décembre 1969, p. 154 et Chambre, session 1969-1970, séance du jeudi 18 décembre 1969, p. 23.

en taxant les prix (16). Dès lors que les prix ont été fixés par voie contractuelle ou par mesure unilatérale, la procédure de déclaration de hausse de prix instaurée par l'arrêté ministériel du 22 décembre 1971 perd sa raison d'être (17). Sur ce point également, les travaux préparatoires sont formels (18).

Dans les contrats de programme conclus jusqu'à présent, le mode de fixation des prix généralement adopté consiste à établir une liaison entre les prix de vente et certains éléments du prix de revient. Les clauses du contrat déterminent le délai et la mesure dans lesquels les prix de vente sont adaptés aux variations intervenues dans le coût des éléments du prix de revient pris en considération. Le mode de fixation adopté se suffit à lui-même ; il ne laisse point place à l'application des régimes du prix maximum et de la déclaration préalable des hausses de prix. Les prix de vente de référence et leurs variations sont déterminés par voie contractuelle.

Une exception doit cependant être faite. Il advient que le ministre entende se réserver sur certains points un pouvoir d'action unilatérale. Le contrat peut prévoir que les adaptations des prix de vente aux variations de certains éléments du prix de revient se feront conformément aux dispositions réglementaires prescrivant la déclaration de hausse des prix.

C'est ainsi que le contrat de programme relatif aux prix des aliments composés pour animaux stipule que :

« les adaptations de prix qui pourraient résulter des autres éléments de prix de revient sont soumises à l'accord préalable du ministre des Affaires économiques en se conformant à la procédure de la déclaration de hausse de prix ».

D'une manière générale, toute hausse de prix sortant des prévisions du contrat est subordonnée à l'accord du ministre des Affaires économiques.

A l'expiration du contrat et en l'absence de renouvellement, les entreprises sont replacées sous le régime qui leur était antérieurement applicable : prix normal, déclaration préalable des hausses de prix ou prix maximum imposé par le ministre, selon le cas (19).

Qu'en est-il des entreprises qui ne sont point parties du contrat ? Leur sort a retenu l'attention de la section de législation du Conseil d'Etat. Deux observations leur sont consacrées :

- Quand le contrat de programme a pour effet de soustraire les entreprises signataires au régime du prix maximum, les entreprises qui, pour une raison quelconque, n'ont pas été mises dans la possibilité d'adhérer au contrat demeurent soumises au régime du prix maximum. Il est porté atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la loi dans la mesure où le projet n'ouvre pas aux tierces entreprises la faculté d'adhérer au contrat de programme.
- Lorsque le contrat intervient dans un secteur qui n'est point placé sous régime du prix maximum, le ministre des Affaires économiques peut-il imposer aux tierces entreprises le respect du prix fixé par voie contractuelle (20) ?

(16) C.E. arrêt n° 15953 du 3 juillet 1973, Chambre syndicale des importateurs de bières anglaises et crts, *R.J.D.A.*, 1973, p. 263 et arrêt n° 16899 du 26 février 1975, Fédération nationale des exploitants de salons-lavoirs, *Rec. Bacyens*, p. 187.

(17) La question demeure controversée de savoir si les entreprises soumises au régime de prix maximum continuent à être obligées de déclarer les hausses de prix qu'elles se proposent d'appliquer aussi longtemps que leurs prix sont inférieurs au montant de la taxe. Sur cette question, voy. Th. BOURGOIGNIE, *op. cit.*, pp. 72 et 73.

(18) *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, p. 3 et *Ann. parl.*, Sénat, session 1969-1970, séance du jeudi 4 décembre 1969, p. 154.

(19) *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, p. 4.

(20) Avis du C.E., *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, pp. 11 et 12.

Le ministre a répondu à ces objections en Commission des Affaires économiques du Sénat dans les termes suivants :

- Dans la première hypothèse envisagée, les entreprises tierces auront la possibilité de se soustraire au régime du prix maximum en concluant également un contrat de programme. C'est cette possibilité qui leur est offerte qui réalise l'égalité des belges devant la loi. Les entreprises qui refuseront de s'engager dans les liens d'un contrat de programme demeureront soumises au régime du prix maximum.
- Dans la seconde hypothèse, le contrat de programme ne peut pas être étendu, contre leur gré, à toutes les entreprises du secteur concerné. Celles d'entre elles qui refuseront de se lier par contrat pourront, le cas échéant, être placées sous le régime du prix maximum. Le prix maximum imposé par le ministre pourra être différent de celui fixé contractuellement (21).

Que faut-il penser de la réponse du ministre ! Est-elle pleinement satisfaisante ?

Lors de l'examen de la formation du contrat, une distinction a été faite entre le contrat de programme conclu avec une ou plusieurs entreprises nommément désignées et celui qui vise à lier l'ensemble des entreprises d'un secteur économique. Pour ces derniers contrats, le respect de l'égalité des citoyens requiert que toutes les entreprises du secteur soient *effectivement* mises en mesure d'adhérer au contrat type établi pour l'ensemble de la profession. L'on déplore, à cet égard, l'absence de mesures légales ou réglementaires de publicité. L'on eut également dû rendre obligatoire l'intervention de la Commission pour la régulation des prix dans la négociation du contrat et la détermination de son contenu.

Il semble cependant bien qu'en pratique, la règle de l'égalité des citoyens devant la loi ait été respectée pour ce type de contrat : chaque fois qu'un tel contrat a été conclu, toutes les entreprises ont eu la possibilité d'y adhérer.

Par contre, le danger de rupture de l'égalité des citoyens devant la loi demeure entier en ce qui concerne les contrats de programme conclus avec une ou plusieurs entreprises nommément désignées. Dans ce cas, l'égalité n'est respectée qu'à la double condition qu'il soit établi que la ou les entreprises contractantes se trouvent dans une situation de fait différente de celle des autres entreprises du secteur et que le critère de différenciation est de nature à justifier la différence de traitement, eu égard à l'objet du contrat et au but que le ministre peut et doit légalement poursuivre par la conclusion de contrats de programme. C'est ainsi que le ministre pourrait, sans violer le prescrit constitutionnel de l'égalité des citoyens, conclure avec une ou plusieurs entreprises d'un secteur économique un contrat de programme portant sur la fixation des prix de certains produits qu'elles sont les seules à offrir en vente.

Plus encore que pour les contrats « sectoriels », une large publicité et l'intervention de la Commission pour la régulation des prix s'imposaient.

Si, sur ce point, la réponse du ministre appelle de notre part certaines remarques, nous partageons au contraire son avis que les entreprises qui ont refusé d'adhérer au contrat de programme demeurent soumises au régime de prix en vigueur, étant entendu que le ministre conserve à leur égard son pouvoir d'action unilatérale. L'égalité des citoyens devant la loi n'est pas, pour autant, rompue. Elle ne le deviendrait que si le ministre usait de son pouvoir d'action unilatérale dans le seul but de pénaliser ces entreprises. Il se rendrait alors en même temps coupable d'un détournement de pouvoir (22).

(21) *Doc. parl.*, Sénat, session 1969-1970, Rapport n° 57, pp. 6 et 7.

(22) Comp. J. LEBRUN, *op. cit.*, pp. 118 et 119 : « ... s'il est vrai que le principe d'égalité est satisfait quand il y a possibilité effective de conclure, c'est-à-dire si l'entreprise a connaissance des négociations ou, en tout cas, si elle a connaissance de la convention conclue et de la possibilité d'y adhérer, il serait très dange-

D'une manière générale, les contrats de programme ont été conclus dans des secteurs où les entreprises étaient précédemment soumises aux dispositions de l'arrêté ministériel du 22 décembre 1971 prescrivant la déclaration de hausse de prix. Le contrat se présente comme un assouplissement des dispositions réglementaires relatives à la déclaration de hausse de prix, auxquelles les entreprises qui refusent d'adhérer au contrat restent soumises.

Une exception doit cependant être signalée. Il s'agit du secteur des appareils électroménagers. Les entreprises qui n'ont point adhéré au contrat de programme conclu le 21 février 1975 sont soumises aux dispositions de l'arrêté ministériel du 26 mai 1971 remis en vigueur par celui du 21 février 1975. Les producteurs et importateurs ne peuvent majorer les prix pratiqués le 31 mars 1971 sans l'autorisation préalable du ministre. Les prix au consommateur ne peuvent être supérieurs à ceux payés au producteur ou à l'importateur majorés de 30 % ou au prix à l'importation majoré de 35 % dans le cas où le détaillant est son propre importateur. Comme indiqué précédemment, les entreprises contractantes, et singulièrement les distributeurs autorisés à fixer librement leurs prix, se voient réserver un sort meilleur.

CHAPITRE II

L'EXÉCUTION DU CONTRAT, LES SANCTIONS ET LE CONTENTIEUX

§ 1^{er}. — *L'exécution du contrat*

L'exécution du contrat de programme est, au premier chef, l'affaire des parties elles-mêmes, entreprises adhérentes, d'une part, et ministre des Affaires économiques, d'autre part. Les entreprises ont l'obligation de pratiquer les prix contractuellement fixés et, d'une manière générale, d'exécuter de bonne foi leurs engagements.

Bien que n'étant pas directement parties au contrat, les organisations professionnelles jouent néanmoins un rôle non négligeable dans l'exécution du contrat. Elles assument la responsabilité morale de la bonne exécution du contrat. Leur crédibilité auprès du ministre en dépend.

Le contrat de programme relatif aux prix des produits pétroliers contient, à cet égard, une formule significative :

« La Fédération pétrolière prêtera ses bons offices afin d'assurer le respect, par ses affiliés signataires, du présent contrat de programme. »

La même formule se retrouve dans le contrat de programme relatif aux prix des appareils électroménagers.

Certains contrats prévoient la création d'un comité de contact comprenant des délégués des groupements professionnels et du ministre des Affaires économiques. Comme relevé précédemment, ce comité a, dans le contrat de programme relatif aux prix des aliments composés pour animaux, comme mission de suivre l'exécution du contrat et d'examiner les problèmes qui se présentent dans son exécution. Sa mission est plus restreinte dans le contrat de programme relatif aux prix des appareils électroménagers : « examiner et soumettre éventuellement les pratiques de non-respect du contrat au ministère des Affaires économiques, Service des prix ou Inspection générale économique ».

reux pour les entreprises qui n'y ont pas souscrit de déduire de là que l'on peut concevoir des régimes de prix différents, un minimum de protection pour celles-ci est de les assurer (...) que le régime du prix maximum ne sera pas plus lourd que celui résultant de la convention. »

En outre, en leur qualité de corédacteurs du contrat type, les organisations professionnelles sont, mieux que quiconque, à même de négocier avec le ministre la révision de ce contrat.

En plus de cette mission générale, les groupements professionnels accomplissent diverses tâches qui, bien que matérielles, n'en sont pas moins essentielles. Bien souvent ils se voient confier le soin de choisir, de commun accord avec le Service des prix, un certain nombre de produits représentatifs (contrats de programme relatifs aux prix des bois importés et aux prix des appareils électroménagers). C'est à eux également qu'il incombe généralement de relever les fluctuations des éléments du prix de revient en fonction desquelles les prix de vente varient, tant à la hausse qu'à la baisse et d'en donner connaissance au Service des prix (contrats de programme relatifs aux prix des aliments composés pour animaux, des bois importés et des pains). Le plus souvent, c'est par leur intermédiaire que les entreprises signataires sont informées des modifications des prix de vente intervenues en exécution du contrat. Ils servent, en ce cas, de relais entre le Service des prix et les entreprises ayant adhéré au contrat (contrats de programme relatifs aux prix des aliments composés pour animaux et aux prix des pains).

Notons enfin que dans le contrat de programme relatif aux prix des produits pétroliers :

« La Fédération pétrolière belge s'engage à fournir au ministère des Affaires économiques et au Comité de concertation et de contrôle du pétrole, les informations annuelles, mensuelles ou quotidiennes assurant le fonctionnement de la structure des prix. »

§ 2. — *Les sanctions*

En sus de la Commission pour la régulation des prix, un service spécialisé du département des Affaires économiques, le Service des prix, a, entre autres tâches, celle de veiller à la bonne exécution par les entreprises de leurs obligations contractuelles. Les organisations professionnelles et les entreprises doivent lui fournir les informations nécessaires à l'application du contrat et notamment, celles devant lui permettre de constater que les conditions de fluctuation des prix de vente sont réunies.

D'une manière générale, les entreprises contractantes ont l'obligation de notifier à ce service les prix de vente pratiqués à la date de référence ainsi que les modifications y apportées en application du contrat de programme. Le contrat prévoit parfois que les prix des nouveaux produits doivent également être notifiés (contrats relatifs aux prix des appareils électroménagers et aux prix des aliments composés pour animaux).

Un autre service spécialisé du ministère des Affaires économiques, l'Inspection générale économique, est chargé de contrôler que les prix effectivement pratiqués ne sont pas supérieurs à ceux découlant du contrat de programme (23).

En vue de faciliter ce contrôle, il est souvent stipulé dans le contrat que les entreprises sont tenues de tenir à leur siège, à la disposition des agents de l'Inspection générale économique, les pièces justificatives des prix de vente pratiqués (contrats de programme relatifs aux prix des bois importés, des métaux non ferreux et des chocolats). Dans le cas du contrat de programme relatif aux prix des produits pétroliers, les agents de l'Inspection générale économique, mais aussi les reviseurs désignés par le Comité de concertation et de contrôle du pétrole, doivent avoir accès à tous les éléments justificatifs de l'application de la formule de structure des prix. En l'espèce, un double contrôle est donc susceptible d'être exercé.

(23) *Doc. parl.*, Chambre, session 1969-1970, Rapport n° 531/2, p. 5.

Les rapports des agents de l'Inspection générale économique constatant des manquements aux obligations du contrat de programme sont transmis au ministre des Affaires économiques.

Dans le cadre de sa mission de surveillance de l'exécution des contrats de programme, la Commission pour la régulation des prix a compétence pour suggérer au ministre les mesures et les sanctions éventuelles à prendre pour en assurer le respect (art. 2, 4^o de l'A.R. du 3 juin 1969).

Le contrat de programme relatif aux prix des appareils électroménagers prévoit la constitution au sein du comité de contact, dont il a été ci-devant question, d'un groupe de travail restreint qui, le cas échéant, proposera au ministre de prendre des sanctions à l'encontre des entreprises qui ont violé leurs obligations.

Quelles sont les mesures susceptibles d'être prises à l'encontre des entreprises qui méconnaissent leurs obligations?

Tous les contrats de programme contiennent une même clause. Elle est libellée comme suit :

« Toute entreprise qui pratiquerait des prix supérieurs à ceux qui résultent du présent contrat de programme s'engage à ramener sans délai ses prix au niveau autorisé et à payer une indemnité de X F sans préjudice de la dénonciation sans préavis du contrat à son égard. »

Le paiement d'une somme forfaitaire accompagnée ou non de la dénonciation sans délai de préavis du contrat constitue donc la sanction de la violation du contrat par les entreprises. Ajoutons qu'en cas de rupture sur l'heure du contrat, l'entreprise se trouve sous le régime des prix qui était antérieurement le sien ou sous le régime appliqué aux entreprises non contractantes, suivant le cas. L'insertion dans le contrat de programme d'une clause prévoyant une indemnité à payer en cas d'inexécution répond à la volonté expresse du législateur (art. 1^{er}, § 3, al. 3 de l'A.-L. du 22 janv. 1945). Le choix du terme « indemnité » est délibéré. Par là, il veut souligner que la sanction est de nature contractuelle et qu'il ne s'agit donc pas d'une sanction pénale (24). La sanction retenue est en harmonie avec le procédé de contrôle des prix utilisés. La matière est « dépenalisée ».

La loi ne détermine pas à l'avance le montant de l'« indemnité ». Avec raison. C'est là affaire d'espèce (25).

Par contre, elle fixe le mode d'établissement et le mode de recouvrement. L'indemnité forfaitaire prévue au contrat est enrôlée par le ministre des Affaires économiques ou son délégué, sur décision motivée dudit ministre. Cette décision est notifiée au débiteur. Dès réception de la décision, le débiteur dispose d'un délai de quinze jours pour introduire un recours devant les tribunaux civils. Ce recours est suspensif. La voie de l'appel est ouverte au débiteur débouté en première instance. A défaut de recours comme en cas de rejet du recours, l'indemnité qui n'est pas payée volontairement est recouvrée comme en matière de contributions directes (art. 1^{er}, § 3 de l'A.-L. du 22 janv. 1945) (26).

(24) *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, pp. 4 et 5 et Chambre, session 1969-1970, Rapport n° 531/2, p. 5.

(25) La plus forte indemnité est celle prévue dans le contrat de programme relatif aux prix des produits pétroliers : 250.000 F. Généralement elle varie de 10.000 F à 50.000 F.

(26) Sur la genèse de ces dispositions, voy. *Doc. parl.*, Sénat, session 1969-1970, Rapport n° 57, pp. 9 à 11 et *Ann. parl.*, Sénat, session 1969-1970, séance du jeudi 4 décembre 1969, pp. 157 et 161.

A la lumière de ces éléments, la nature de l'« indemnité » apparaît mieux. Il s'agit d'une sanction contractuelle pécuniaire relevant de la catégorie des pénalités. Elle en présente, en effet, les principales caractéristiques : évaluation forfaitaire des dommages et intérêts dans le contrat, privilège du préalable, non-exigence d'un préjudice et cumul possible avec la sanction résolutoire (27). Une particularité est toutefois à relever : le titre que le ministre se donne n'est pas pleinement exécutoire. La décision ne pourra, en cas de recours, être exécutée qu'après que le juge judiciaire se sera définitivement prononcé sur sa régularité (28).

§ 3. — *Le contentieux*

D'emblée il importe de distinguer les voies de recours ouvertes aux tiers de celles dont disposent les parties au contrat.

Envisageons d'abord la situation de la tierce entreprise. La ou les entreprises qui n'ont point été mises en mesure d'être parties au contrat de programme, ni au moment de sa conclusion ni par après, disposent d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État contre les actes détachables du contrat. La théorie des actes détachables, née en France, a été importée en Belgique. La notion d'acte détachable du contrat a été progressivement étendue. C'est ainsi que la jurisprudence a admis la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, non seulement contre le refus de conclure un contrat, mais aussi contre l'acte par lequel l'autorité administrative décide de passer le contrat (29). L'arrêt du 24 avril 1964, Société anonyme de livraisons industrielles et commerciales, du Conseil d'État de France, marque une étape importante dans l'évolution de la théorie. La haute juridiction administrative y considère que, si la société requérante n'a pas été partie au contrat et ne saurait, par suite, demander au juge du contrat de se prononcer sur les difficultés susceptibles de survenir dans l'exécution de la convention,

« elle est, par contre, en sa qualité de tiers par rapport à ladite convention, recevable à déférer au juge de l'excès de pouvoir, tous les actes qui, bien qu'ayant trait, soit à la passation, soit à l'exécution du contrat (en l'espèce il s'agissait du refus de résilier un contrat), peuvent néanmoins être regardés comme des actes détachables dudit contrat » (30).

A l'appui de son recours, le requérant peut invoquer les vices propres à l'acte détachable, mais aussi, une cause d'invalidité du contrat lui-même, par exemple une méconnaissance, par les stipulations du contrat, de dispositions législatives ou réglementaires ou des principes généraux du droit administratif (31).

Le plus souvent, la tierce entreprise excipera de la violation du prescrit constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi. Nous avons précédemment regretté que les contrats de programme et surtout ceux conclus avec une ou plusieurs entreprises nommément désignées pour lesquels le risque de rupture de l'égalité est le plus grand, ne doivent pas être rendus publics, ainsi que le fait que la Commission pour la régulation des prix ne soit pas obligatoirement associée à la négociation du contrat.

(27) Voy. A. DE LAUBADÈRE, « *Traité théorique et pratique des contrats administratifs* », L.G.D.J., 1956, t. II, n° 589 à 596.

(28) C. CAMBIER, « Les contrats de Programme », in *Mélanges W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruylant, 1972, t. III, pp. 447 et 448, note 27 de bas de page.

(29) A. DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, t. II, n° 1264 à 1266.

(30) A.J.D.A., 1964, II, 308 conclusions du commissaire du gouvernement M. COMBARNOUS.

(31) A. DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, t. III, n° 1270.

En présence d'un contrat conclu secrètement, le recours pour excès de pouvoir devient bien hypothétique !

Quelles sont les conséquences d'une annulation éventuelle de l'acte détachable ? Généralement, le requérant ne retire de cette annulation qu'une satisfaction platonique : l'acte détachable est annulé, mais le contrat subsiste ! Il nous paraît cependant qu'ici il pourrait en aller autrement.

En effet, il y a gros à parier qu'au vu de l'arrêt d'annulation, le juge pénal prononcera une décision de relaxe au bénéfice de la tierce entreprise poursuivie pour avoir pratiqué des prix supérieurs à ceux autorisés par le ministre, alors que les mêmes prix sont appliqués par ses concurrents parties au contrat (32). De quels recours disposeront les entreprises parties au contrat de programme ? Des dispositions légales relatives à l'indemnité à payer en cas d'inexécution du contrat, il apparaît que le juge du contrat est le juge judiciaire. Il est compétent, non seulement pour se prononcer sur la validité de la décision du ministre d'enrôler l'indemnité, mais aussi, de manière générale, pour statuer sur toutes les contestations relatives au contrat. Les entreprises peuvent notamment déférer à sa censure la décision du ministre de dénoncer le contrat sans délai de préavis, et lui demander de condamner l'État à exécuter ses obligations contractuelles, ainsi que, le cas échéant, à des dommages et intérêts (33). Si par juge judiciaire, l'on entend essentiellement le juge civil, il n'est nullement exclu que le juge pénal soit également appelé à connaître du contrat. Il en sera ainsi lorsque, poursuivie pour avoir contrevenu aux dispositions réglementaires en matière de prix, l'entreprise soutiendra qu'elles ne lui sont pas applicables, le ministre ayant résilié illégalement le contrat de programme conclu avec elle.

L'entreprise contractante est-elle, à l'instar de la tierce entreprise, recevable à poursuivre devant le Conseil d'État l'annulation des actes qui, bien qu'ayant trait à l'exécution du contrat, peuvent néanmoins être regardés comme des actes détachables dudit contrat, comme la décision du ministre de résilier sans délai de préavis le contrat ?

En principe, non, car la compétence du Conseil d'État est seulement subsidiaire. Aucun doute n'est permis lorsque le recours se fonde sur la violation des clauses mêmes du contrat ; il y a, par contre, matière à discussion lorsque le requérant invoque, non plus la violation des dispositions contractuelles, mais un moyen de légalité, surtout si le rapport entre l'acte administratif unilatéral et le contrat n'est pas immédiat (34).

Ainsi il pourrait être soutenu que si les entreprises ne sont pas recevables à déférer à la censure du Conseil d'État la décision du ministre de résilier sans préavis le contrat de programme, elles peuvent néanmoins poursuivre l'annulation de la mesure de taxation des prix qui serait prise postérieurement à la résiliation du contrat à condition de fonder leur recours sur un moyen de légalité (35).

(32) Appel Bruxelles, 8 novembre 1967, *Pas.*, 1968, II, 92.

(33) Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, p. 11.

(34) A. DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, t. III, nos 1287 et 1290.

(35) M. le Premier auditeur P. MAROY se prononce en ce sens dans son rapport dans l'affaire A.S.B.L. Fédération pétrolière belge et crts, lorsqu'il établit les distinctions suivantes :

« Ou bien l'on soutient que l'existence d'un contrat de programme ne permet plus *légalement* au ministre des Affaires économiques de fixer les prix de vente des contractants. Cette question est de la compétence du Conseil d'État (c'est un moyen qu'il pourrait soulever d'office).

« Ou bien, l'on soutient que l'arrêté de fixation des prix viole les obligations contractuelles du contrat de programme. Dans ce cas, la violation du contrat ne me paraît pas pouvoir être soulevée à l'appui d'un recours par excès de pouvoir » (p. 33 du Rapport).

CONCLUSION

LA NATURE DU CONTRAT DE PROGRAMME

La volonté du législateur telle qu'elle s'exprime dans les dispositions que la loi du 23 décembre 1969 modifiant et complétant l'arrêté-loi du 22 février 1945 consacre aux contrats de programme est, selon nous, claire. Le contrat de programme est, dans la conception que s'en fait le législateur, un véritable contrat. La section de législation du Conseil d'État en a également fait la constatation. Elle n'a point mis en cause la nature contractuelle du nouveau procédé de régulation des prix ; elle a seulement douté du caractère civil du contrat (36).

La distinction entre contrat civil et contrat administratif revêt en Belgique une portée limitée, en ce sens que tout contrat y a pour juge le juge judiciaire et pour loi, les dispositions du Code civil. La notion de contrat administratif est néanmoins utilisée ; elle sert à caractériser le régime juridique propre à certains contrats passés par l'Administration, ceux pour lesquels le législateur, voire même le juge, éprouvent le besoin de déroger aux dispositions du code civil relatives à la matière des contrats et de maintenir au profit de l'Administration un pouvoir d'action unilatérale (37).

Le contrat de programme est-il un contrat administratif ? La nécessité de conserver à la puissance politique certaines de ses prérogatives semble tenir à l'objet même du contrat. Pour reprendre la terminologie du professeur A. de Laubadère, il s'agit d'une convention d'administration économique, c'est-à-dire d'une convention ayant pour objet d'obtenir de l'administré lui-même, avec lequel traite l'Administration, une prestation ou un comportement dans le sens souhaité par l'État pour sa politique interventionniste (38).

Il n'empêche que les dérogations que le législateur a apportées aux normes du droit civil sont limitées. Le législateur confère au ministre (comme d'ailleurs aux entreprises contractantes) le droit de mettre fin anticipativement au contrat lorsque l'intérêt général le lui paraît exiger, mais ce droit est limité : sauf inexécution par l'entreprise signataire de ses obligations, la résiliation doit se faire moyennant le respect d'un délai de préavis. Sa brièveté permet au ministre de recouvrer rapidement sa liberté d'action.

Cette exigence de respect d'un délai de préavis, de même que la possibilité de mettre fin anticipativement au contrat, nous paraissent également exclure la reconnaissance au profit du ministre au pouvoir de modifier unilatéralement les conditions du contrat. Sauf résiliation anticipée, le contrat de programme constitue la loi des parties jusqu'à son échéance. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les contrats de programme contiennent une clause de révision. La modification des conditions du contrat est l'œuvre des parties ; en cas de désaccord, le contrat demeure inchangé : il subsiste jusqu'à l'expiration du préavis notifié par la partie qui entend reprendre sa liberté.

Enfin, dans la mesure où le contrat de programme a précisément pour but de remplacer un mode de fixation des prix par un autre, plus souple, de substituer aux dispositions réglementaires relatives à la matière les clauses du contrat, le ministre ne peut pas, pendant la durée du contrat, fixer les prix des entreprises contractantes par voie de dispositions réglementaires, fussent-elles même applicables à l'ensemble des produits et services. Pour ce faire, il doit préalablement résilier le contrat moyennant le préavis convenu (39).

(36) Avis du C.E., *Doc. parl.*, Sénat, session 1968-1969, projet n° 423, p. 11.

(37) C. CAMBIER, *Droit administratif*, Précis de la Fac. de droit de l'U.C.L., Larcier, 1968, pp. 271 à 275.

(38) A. DE LAUBADÈRE, *Droit public économique*, Précis Dalloz, 1974, nos 313 et ss.

(39) Il est à cet égard significatif que le ministre des Affaires économiques, M. OLEFFE, ait expressément déclaré vouloir exclure du champ d'application de l'arrêté ministériel du 5 mai 1975 instaurant un

La seule véritable clause exorbitante au droit commun est celle relative à la pénalité. Encore une fois, cependant, un tempérament est prévu ; le bénéfice du préalable vient à céder en cas de recours de l'entreprise contractante auprès du juge du contrat.

Bref, l'originalité du contrat de programme tient plus à son objet qu'à son régime juridique.

La thèse de la nature contractuelle du contrat de programme ne fait pas l'unanimité. D'aucuns qualifient le contrat de programme d'acte-condition. Ils reprennent à leur compte la solution dégagée en France à propos des contrats de programme conclus pour la durée du V^e Plan et généralisée à l'ensemble des « accords » en matière de prix (40).

Cet enseignement n'est pas, selon nous, transposable en droit belge.

Chez nous, le législateur, dans la loi du 23 décembre 1969 modifiant et complétant l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, a ouvertement légitimé le recours au contrat en tant que procédé de contrôle des prix. Il a, de la sorte, écarté à l'avance l'objection tirée d'une prétendue contrariété entre le procédé du contrat et les matières de la police administrative (41).

Le législateur belge a également défini lui-même les éléments essentiels du régime juridique du contrat de programme. Il l'a fait en s'inspirant directement du mécanisme du contrat.

Alors qu'en France le régime dit de la liberté contractuelle des prix est seulement une forme atténuée du pouvoir d'action unilatérale, le régime du contrat de programme se caractérise, en Belgique, par un abandon temporaire de ce pouvoir : le contrat se substitue momentanément à la décision unilatérale.

Dans le premier cas, c'est par un arrêté ministériel de même nature que les autres mesures de taxation des prix que les entreprises sont placées sous le régime de la liberté contractuelle. Sa seule particularité est d'être pris en considération d'un engagement professionnel. Dans le second cas, les prix des entreprises sont fixés de commun accord dans un contrat conclu en bonne et due forme.

Certes, la loi définit l'effet principal du contrat de programme : soustraire les entreprises contractantes aux autres procédés de contrôle des prix ; l'on ne voit cependant pas en quoi ceci aurait pour effet de transformer le contrat en acte-condition. Les prix applicables sont le résultat d'un consensus.

La conclusion s'impose. Le contrat de programme constitue une innovation en droit administratif belge. Il traduit la volonté de la puissance publique de renouveler ses techniques d'intervention. Le contrat prend place à côté de la décision unilatérale comme instrument de direction de l'économie.

blocage général des prix les produits dont les prix étaient fixés par des contrats de programme. Cette déclaration éclaire la portée de l'article 1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté.

(40) Parmi les auteurs belges, le professeur C. CAMBIER est le seul à prendre ouvertement position en faveur de la thèse contractuelle.

(41) Selon nous, cette contrariété n'existe pas dans le domaine de la police des prix. Le but poursuivi — le maintien d'une stabilité relative des prix — est mieux servi par des engagements souscrits par les entreprises que par des décisions qui leur sont imposées du dehors. L'efficacité de l'action entreprise appelle le contrat. La faculté de résilier anticipativement le contrat à durée déterminée permet au ministre de recouvrer son pouvoir d'action unilatérale lorsque l'intérêt général l'exige.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- C. CAMBIER, « Les contrats de programme, *Mélanges W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruylant, 1972, t. III, pp. 435 à 454.
- P. EECKMAN, « Programma-Overeenkomst en Verkoopweigering in België », *S.E.W.*, 1969, pp. 536 à 561.
- Id., « De Programma-Overeenkomst », *S.E.W.*, 1971, pp. 3 à 27.
- F.E.B., « Les contrats de programme, *Bull. F.E.B.*, 20 février 1970, pp. 563 à 572.
- J. LEBRUN, « L'Administration économique par voie contractuelle en Belgique », in *Renaissance du Phénomène contractuel*, Fac. de droit de Lg., 1971, pp. 39 à 78.