

Numéros du rôle : 42 - 43 - 46
Arrêt n° 39 du 15 octobre 1987

En cause : les questions préjudicielles posées par le président du Tribunal de commerce de Bruxelles dans ses jugements des :

- 24 octobre 1986 en cause de l'A.S.B.L. VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS contre l'A.S.B.L. CLUB ROYAL DE LA GENERALE;
- 24 octobre 1986 en cause de l'A.S.B.L. VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS contre la société de droit américain AMEXCO INC. et en cause de l'A.S.B.L. VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS contre la société de droit américain AMERICAN EXPRESS INTERNATIONAL INC.;
- 16 janvier 1987 en cause de l'A.S.B.L. VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS contre la S.A. BANQUE BRUXELLES LAMBERT (SECTION TRAVEL) à Bruxelles et contre la S.A. BANQUE BRUXELLES LAMBERT à Blankenberge.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,
des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, L.P. SUETENS et H. BOEL,
assistée du greffier L. POTOMS,

après avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET

1.1. Par deux jugements distincts du 24 octobre 1986 et par jugement du 16 janvier 1987, le président du Tribunal de commerce de Bruxelles a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

"1) Les dispositions de l'article 11 du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 portant statut des agences de voyages - là où elles visent à attribuer au président du Tribunal de commerce une compétence autre que celle qui est déterminée aux articles 584, 588 et 589 du Code judiciaire - sont-elles compatibles avec les articles 59bis et 92 à 107 de la Constitution, et avec les dispositions des articles 8 et 9 du Code judiciaire et les dispositions des articles 584, 588 et 589 précités du Code judiciaire ?

2) Les dispositions de l'article 11, 3°, 4°, 5°, 7° et 8°, du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985, là où elles fixent pour un procès au fond une autre procédure que celle prescrite dans le Livre II et à l'article 1397 du Code judiciaire, sont-elles compatibles avec ces dispositions du Code judiciaire ?

3) Les dispositions de l'article 11, alinéa 6, du décret concerné sont-elles compatibles avec les dispositions de l'article 4 du Code d'instruction criminelle et avec les articles 565 et 566 du Code judiciaire ?

4) Si une ou plusieurs des dispositions susmentionnées du décret sont effectivement incompatibles avec une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles et légales susvisées, y a-t-il, oui ou non, excès de compétence de la part du législateur décréteur ?"

1.2. Par ordonnance du 9 juin 1987, la Cour a reformulé comme suit les questions posées :

"a) en attribuant au président du Tribunal de commerce des compétences nouvelles, l'article 11 du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 portant statut des agences de voyages viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?

b) dans la mesure où elles fixent pour le procès au fond des règles de procédure, les dispositions de l'article 11 du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 portant statut des agences de voyages violent-elles les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?

c) en disposant qu'il est statué sur la demande nonobstant toute poursuite exercée en raison des mêmes faits devant toute autre juridiction, l'article 11 du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 portant statut des agences de voyages viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?"

II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

2.1. Des éléments du dossier relatifs à la procédure antérieure, il ressort que l'A.S.B.L. VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS a intenté le 13 mai 1986, par citation devant le président du Tribunal de commerce de Bruxelles, une action en cessation contre l'A.S.B.L. CLUB ROYAL DE LA GENERALE. La demanderesse faisait valoir que le défendeur enfreignait l'article 1er de la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages et le décret du 21 mars 1985 de la Communauté flamande portant statut des agences de voyages, en ce qu'il organisait des voyages à Tenerife, alors que, suivant les dispositions légales citées, nul ne peut exercer une activité qui consiste soit à organiser et à vendre des voyages ou des séjours à forfait comprenant, notamment, le logement, soit à vendre, en qualité d'intermédiaire, de tels voyages ou séjours, si ce n'est à titre principal et moyennant autorisation, conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 30 juin 1966 relatif au statut des agences de voyages, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 1er février 1975. Le défendeur aurait en outre fait de la publicité commerciale, en violation de l'article 19 et de l'article 20, 4°, de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce. Sur base de l'article 54 de la même loi du 14 juillet 1971 et sur base de l'article 11 du décret de la Communauté flamande portant statut des agences de voyages, il fut demandé au président du Tribunal de commerce de mettre fin d'urgence aux pratiques susmentionnées et de condamner la citée à une astreinte de 20.000 francs pour chaque nouvelle infraction constatée.

2.2. L'A.S.B.L. VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS a, le 30 juillet 1986, cité la société de droit américain AMEXCO INC. devant le président du Tribunal de commerce de Bruxelles. Le 15 septembre 1986, la même A.S.B.L. a cité la société de droit américain AMERICAN EXPRESS INTERNATIONAL INC. à comparaître elle aussi devant le président du Tribunal de commerce de Bruxelles.

Pour la demanderesse, AMEXCO INC. et AMERICAN EXPRESS INTERNATIONAL INC.

enfreignent l'article 1er de la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages et le décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 portant statut des agences de voyages, aux termes desquels nul ne peut exercer une activité qui consiste soit à organiser et à vendre des voyages ou des séjours à forfait comprenant, notamment, le logement, soit à vendre, en qualité d'intermédiaire, de tels voyages ou séjours, si ce n'est à titre principal et moyennant autorisation.

En outre, AMEXCO INC. cumule les activités d'organisateur de voyages et de société de crédit, mélange ces activités dans sa publicité et offre une assurance gratuite à toute personne payant un billet d'avion au moyen de sa carte de crédit.

Tous ces agissements sont, suivant la VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS, contraires aux articles 19, 20, 4°, et 54 de la loi sur les pratiques du commerce et à l'article 22 de l'arrêté royal du 30 juin 1966.

Se fondant sur l'article 54 de la loi sur les pratiques du commerce et sur l'article 11 du décret du 21 mars 1985, l'Association demande au président du Tribunal de commerce de Bruxelles siégeant selon les formes du référé de mettre fin à ces agissements et d'infliger une astreinte pour chaque nouvelle infraction constatée.

2.3. Les 20 et 22 août 1985, l'A.S.B.L. VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS a cité la S.A. BANQUE BRUXELLES LAMBERT (section Travel) ayant son siège à Bruxelles et la S.A. BANQUE BRUXELLES LAMBERT ayant son siège à Blankenberge à comparaître devant le président du Tribunal de commerce de Bruxelles. La demande vise à entendre constater que la défenderesse enfreint l'article 1er de la loi du 21 avril 1965 et le décret du 21 mars 1985, tous deux portant statut des agences de voyages, en exerçant à Blankenberge, dans une succursale de la B.B.L., une activité consistant soit à organiser et à vendre des voyages ou des séjours à forfait comprenant, notamment, le logement, soit à vendre, en qualité d'intermédiaire, de tels voyages ou séjours, sans être titulaire de l'autorisation requise à l'article 2 de l'arrêté royal du 30 juin 1966 et par l'arrêté royal du 1er février 1975. La demanderesse prie le président du Tribunal de commerce d'ordonner la cessation de ces actes.

2.4. Dans le premier jugement du 24 octobre 1986, le président du Tribunal de commerce de Bruxelles constate que l'article 11 du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 attribue au président du Tribunal de commerce une compétence matérielle nouvelle qui n'est prévue nulle part aux articles 556 à 663 du Code judiciaire. Pour le président du Tribunal de commerce, il ressort par ailleurs de l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 que le tourisme doit être considéré comme une matière culturelle au sens de l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution. Compte tenu de ce que dispose l'article 59bis de la Constitution, l'article 107quater de la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980, on peut se demander "si les Régions sont compétentes pour édicter des normes relativement aux attributions et aux compétences du pouvoir judiciaire". On peut également se poser la question de savoir si les dispositions de l'article 11 du décret de la Communauté flamande sont conformes aux dispositions du chapitre III de la Constitution et de la troisième partie du Code judiciaire. Par ailleurs, l'activité des agences de voyages et des tour-opérateurs présente principalement un caractère économique, et il n'est pas évident de la classer parmi les matières que l'article 6 de la loi spéciale a rangées parmi les matières visées à l'article 107quater de la Constitution.

2.5. Dans le deuxième jugement du 24 octobre 1986, le président constate que la compétence nouvelle déroge en outre à la pratique judiciaire habituelle et à l'article 84, 2°, du Code judiciaire en

ce que la compétence quant au fond est confiée à un magistrat unique du Tribunal de commerce et ce, dans des conditions où le Tribunal ne sera pas nécessairement compétent "qualitate personae", de sorte qu'il est établi dans le chef du président une compétence matérielle objective.

Il est en outre dérogé, dans la procédure instituée par le décret, aux règles de procédure établies par le Code judiciaire en ce que la demande est introduite selon les formes du référé bien qu'il s'agisse d'une procédure au fond, en sorte que les dispositions des articles 707 et suivants du Code judiciaire ne sont pas d'application. De même, en ce qui concerne le caractère exécutoire de plein droit, le décret fait une exception aux principes établis dans le Code judiciaire.

2.6. Dans son jugement du 16 janvier 1987, le président du Tribunal de commerce considère notamment : "La compétence du législateur décrétoal nous apparaît d'autant plus problématique en l'espèce qu'il est à présent généralement admis que des infractions à des lois peuvent constituer les actes illicites ou contraires aux usages honnêtes en matière commerciale visés à l'article 54 de la loi sur les pratiques du commerce et que les dispositions en cause de l'article 11 du décret ne sont donc nullement indispensables à l'exercice de la compétence des Conseils".

2.7. Pour tous ces motifs, le président du Tribunal de commerce estime qu'il y a lieu de poser à la Cour les questions préjudicielles susvisées.

2.8. Les trois jugements du Tribunal de commerce ont été notifiée aux parties par plis judiciaires respectivement

- le 27 octobre 1986, avec accusés de réception des 28 et 29 octobre 1986;
- le 27 octobre 1986, avec accusés de réception des 28 et 29 octobre 1986;
- le 16 janvier 1987, avec accusés de réception des 19 et 21 janvier 1987.

III. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR

3. La Cour a été saisie des questions préjudicielles par la transmission d'une expédition des décisions de renvoi citées ci-avant, expédition reçue au greffe respectivement le 28 octobre 1986, le 28 octobre 1986 et le 19 janvier 1987. Ces affaires ont été inscrites au rôle respectivement sous les numéros 42, 43 et 46.

A. Dans les affaires portant les numéros de rôle 42 et 43, les avis prescrits par l'article 58 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage ont été publiés au Moniteur belge du 25 novembre 1986.

En application des articles 60 et 113 de la loi organique du 28 juin 1983, les notifications ont été faites par lettres recommandées à la poste le 25 novembre 1986 et remises aux destinataires le 26 novembre 1986.

Par ordonnance du 4 décembre 1986, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, §1er, 48 et 49 de la loi organique du 28 juin 1983.

Le 26 novembre 1986, l'A.S.B.L. CLUB ROYAL DE LA GENERALE a introduit un mémoire dans l'affaire portant le numéro de rôle 42.

Le 24 décembre 1986, l'Exécutif flamand a introduit un mémoire dans les affaires portant les numéros de rôle 42 et 43.

Par ordonnances du 21 janvier 1987, le Président DELVA a soumis les deux affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnances du 5 mai 1987, la Cour a prorogé jusqu'au 28 octobre 1987 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

B. Dans l'affaire portant le numéro de rôle 46, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi organique du 28 juin 1983, par ordonnance du 19 janvier 1987.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 4 février 1987.

En application des articles 60 et 113 de la loi organique du 28 juin 1983, les notifications ont été faites par lettres recommandées à la poste le 4 février 1987 et remises aux destinataires les 5 et 6 février 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 3 mars 1987.

Par ordonnance du 25 mai 1987, le Président DELVA a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 25 juin 1987, la Cour a prorogé jusqu'au 19 janvier 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

C. Par ordonnance du 9 juin 1987, la Cour a joint les affaires inscrites sous les numéros 42, 43 et 46 du rôle.

Par la même ordonnance, la Cour a reformulé comme indiqué ci-dessus la question posée par le président du Tribunal de commerce.

Par la même ordonnance, la Cour a déclaré les affaires en état et a fixé l'audience au 30 juin 1987.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 10 juin 1987 et remises aux destinataires les 11 et 12 juin 1987.

A l'audience du 30 juin 1987 :

- la Cour, conformément à l'article 46, § 2, alinéa 3, de la loi organique du 28 juin 1983, était composée de dix membres, le juge K. BLANCKAERT étant empêché;

- ont comparu

Me F. VAN BELLINGHEN, avocat du barreau d'Anvers, pour l'A.S.B.L. VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS, dont le siège est établi à Zedelgem, Emmaüsdröef 4;

Me J.P. BUYLE et Me B. BLANPAIN, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'A.S.B.L. CLUB ROYAL DE LA GENERALE, dont le siège est établi à Bruxelles, rue Montagne du Parc 3;

Me C. DE MEYER, avocat du barreau de Bruxelles, pour les sociétés de droit américain AMEXCO INC. et AMERICAN EXPRESS INTERNATIONAL INC., ayant toutes deux leur siège d'exploitation à Watermael-Boitsfort, boulevard du Souverain 100;

Me B. RONSE, avocat du barreau de Bruxelles, pour la S.A. BANQUE BRUXELLES LAMBERT, dont le siège est établi à Bruxelles, avenue Marnix 24;

Me B. MAES, avocat du barreau de Bruxelles, loco Me R. BUTZLER, avocat à la Cour de cassation, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

- les juges H. BOEL et J. WATHELET ont fait rapport, respectivement en néerlandais et en français;
- les avocats ont été entendus en leurs plaidoiries;
- l'affaire a été mise en délibéré.

A l'audience du 30 juin 1987 et au cours du délibéré, la Cour était composée des dix membres cités en tête du présent arrêt. A l'audience du 15 octobre 1987, le président J. DELVA étant empêché de siéger, le siège a été complété par le juge K. BLANCKAERT par ordonnance du président en exercice du 15 octobre 1987.

La procédure a été menée conformément au prescrit des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

IV. EN DROIT

4.A.1. L'A.S.B.L. CLUB ROYAL DE LA GENERALE estime dans son mémoire que ni la Constitution ni la loi spéciale du 8 août 1980 n'ont habilité les Communautés à apporter des modifications au Code judiciaire ou au Code d'instruction criminelle. Elle ajoute qu'il ne peut pas non plus être fait appel à l'article 10 de la loi spéciale, puisqu'aussi bien l'article 11 du décret n'est pas indispensable pour l'exercice de la compétence de la Communauté flamande. Le décret est en outre entaché d'un excès de compétence territoriale étant donné que son article 14 abroge la loi du 21 avril 1965 pour ce qui concerne la Communauté flamande alors que l'article 59bis, §4, de la Constitution permet uniquement l'abrogation de cette loi pour les institutions qui sont localisées dans la région de langue néerlandaise et pour celles qui sont situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant à la Communauté flamande. En tant qu'institution ayant son siège social et son siège d'exploitation à Bruxelles, l'association s'adresse tant aux néerlandophones qu'aux francophones, en sorte que le décret du 21 mars 1985 ne peut trouver à s'appliquer à elle.

Dans ses plaidoiries, elle signale le fait qu'ensuite de l'arrêt rendu le 10 juin 1987, l'Exécutif flamand a l'intention de proposer l'abrogation du décret.

4.A.2. L'Exécutif flamand souligne dans son mémoire que le texte de l'article 11 du décret a été repris quasi littéralement de la loi sur les pratiques du commerce. La question est donc de savoir si la violation d'une ou de plusieurs dispositions d'un décret réglant une matière pour laquelle le Conseil flamand est compétent peut être qualifiée par ce Conseil de manquement dont le président du Tribunal de commerce peut ordonner et lever la cessation, conformément aux mêmes règles de compétence et de procédure que celles qui sont prévues dans la loi sur les pratiques du commerce. L'article 11 n'implique qu'une confirmation ou une application particulière de ce qui se trouve déjà

contenu de manière implicite mais certaine dans la loi sur les pratiques du commerce ainsi que dans les règles de compétence et de procédure du Code judiciaire pour ce qui est de l'action en cessation d'actes contraires aux usages honnêtes en matière commerciale. L'article 11 n'attribue donc nullement une nouvelle compétence matérielle au président du Tribunal de commerce. Etant donné que par son arrêt du 26 juin 1986, la Cour a déjà décidé que la Communauté flamande, sous réserve de la compétence attribuée en la matière aux Régions par l'article 6, § 1er, VI, 4^e, est compétente pour "l'ensemble de la politique du tourisme en ce compris tous les aspects de cette politique qui visent notamment la protection des touristes", les questions préjudicielles sont dénuées de tout intérêt.

L'Exécutif flamand considère, en ordre subsidiaire, que la Communauté flamande est en tout état de cause compétente pour édicter une réglementation efficace visant à assurer le respect du décret du 21 mars 1985, et ce, en dehors de la sphère pénale. Il convient pour ce faire de recourir au besoin à l'article 10 de la loi spéciale.

Dans sa plaidoirie, l'Exécutif flamand souligne que la Cour doit examiner le lien qui existe entre l'arrêt du 10 juin 1987 et la présente cause. L'Exécutif considère toutefois que l'article 11 revêt un caractère autonome et que sa validité au regard du droit des compétences doit être examinée in abstracto.

4.A.3. L'A.S.B.L. VERENIGING VAN VLAAMSE REISBUREAUS se rallie dans sa plaidoirie au mémoire de l'Exécutif flamand. Il existe cependant une différence importante entre la loi sur les pratiques du commerce et l'article 11 du décret. Alors que la loi sur les pratiques du commerce peut uniquement être invoquée à l'encontre de commerçants, l'article 11 du décret peut être invoqué vis-à-vis de n'importe quel citoyen.

4.A.4. La S.A. BANQUE BRUXELLES LAMBERT fait valoir dans sa plaidoirie qu'un vide juridique s'est créé depuis que l'arrêt du 10 juin 1987 n'a pas annulé l'article 14 du décret.

4.A.5. Dans leurs plaidoiries, AMEXCO INC. et AMERICAN EXPRESS INTERNATIONAL INC. soulignent que c'était une erreur d'invoquer l'article 11 du décret dans le cadre des débats qui se tenaient devant le président du Tribunal de commerce.

Sur l'ensemble des questions préjudicielles

5.B.1. Dans son arrêt du 10 juin 1987, la Cour s'est prononcée sur un recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 "houdende het statuut van de reisbureaus" (portant statut des agences de voyages) et a annulé les articles 6, 8, 2^e et 3^e, ainsi qu'une partie de l'article 7, 1^e, dudit décret.

La Cour a considéré dans cet arrêt que l'article 2, §1er, du décret fait apparaître que l'objet principal de celui-ci est de réglementer l'accès à la profession d'exploitant "d'agences de voyages" et son exercice en délimitant certaines conditions propres à cette activité professionnelle auxquelles l'octroi de l'autorisation préalable requise peut être subordonné, et de sanctionner l'exercice non autorisé de la profession.

La Cour a estimé que c'est à tort que ce décret entendait ainsi régler des conditions d'accès à la profession au sens de l'article 6, §1er, VI, dernier alinéa, 6^e, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La Cour a également considéré qu'il en découle que les diverses dispositions du décret définissant et sanctionnant les conditions qui peuvent être fixées pour l'octroi de l'autorisation visée à l'article 2, § 1er, du décret règlent une matière qui est de la compétence du législateur national de régler les conditions d'accès à la profession.

5.B.2. L'article 11, objet des questions préjudicielles, instaure une procédure visant à réprimer certaines infractions au décret. Selon l'article 11, alinéa 1er, cette procédure peut être engagée lorsque l'activité visée à l'article 2, § 1er, est exercée sans autorisation et lorsque le titre d'agent de voyages ou d'agence de voyages est porté ou que l'écusson défini dans le décret est utilisé sans l'autorisation requise. Les dispositions de l'article 11 sont dès lors inséparablement liées aux dispositions du décret qui sont relatives à l'institution de l'autorisation visée à l'article 2, § 1er, et aux conditions qui s'y rattachent.

L'article 11, dissocié de ces dispositions, n'a pas de signification autonome. Dès lors qu'il est établi que les dispositions visées constituent des conditions d'accès à la profession qui relèvent de la compétence de l'Etat, il y a lieu de conclure que l'article 11 viole lui aussi les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

5.B.3. L'incompétence matérielle affectant l'article 11 étant ainsi établie, il n'y a plus lieu de vérifier les causes d'incompétence telles qu'évoquées dans les questions préjudicielles.

PAR CES MOTIFS,

La Cour

dit pour droit :

L'article 11 du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 "houdende het statuut van de reisbureaus" (portant statut des agences de voyages) viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 15 octobre 1987, par la Cour composée du président E. GUTT, des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS et H. BOEL, assistée du greffier L. POTOMS, l'audience étant présidée par le juge F. DEBAEDTS.

Le greffier,
L. POTOMS

Le président ff.,
F. DEBAEDTS