

Numéro du rôle : 865
Arrêt n° 18/96 du 5 mars 1996

ARRET

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, 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 arrêt n° 53.789 du 16 juin 1995 en cause de la s.a. TOYS "R" US Belgium contre le comité interministériel pour la distribution et la Région wallonne, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Dans la mesure où il continue de porter qu'un Comité interministériel est chargé de statuer, après avis d'une commission nationale pour la distribution, sur les recours introduits à l'encontre des décisions d'autorisation d'implantation accordées par un collège des bourgmestre et échevins, et dans la mesure où il continue de porter que le Roi crée ce Comité interministériel et donc en règle la composition, l'organisation et le fonctionnement, l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 sur les implantations commerciales est-il conforme aux règles 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 procédure antérieure*

1. Le 23 juin 1993, la s.a. TOYS "R" US Belgium a demandé au collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi l'autorisation d'implanter un magasin de jouets rue de Montignies 145, dans un bâtiment existant d'une surface bâtie au sol de 5.225 m<sup>2</sup> et d'une surface commerciale nette de 2.480 m<sup>2</sup>.

Le 21 septembre 1993, le comité socio-économique pour la distribution a donné un avis favorable.

Le 12 octobre 1993, la commission provinciale du Hainaut pour la distribution a également donné un avis favorable, assorti des réserves émises par certains de ses membres.

Le 19 octobre 1993, le collège des bourgmestre et échevins a accordé l'autorisation sollicitée.

Le 3 novembre 1993, l'Union syndicale des classes moyennes de Belgique a formé un recours contre cette décision.

Le 18 novembre 1993, la commission nationale pour la distribution a donné un avis favorable, pour ce qui concerne les groupes « consommateurs », « travailleurs » et « commerce intégré », et défavorable pour ce qui concerne les groupes « agriculture » et « classes moyennes ».

Le 6 décembre 1993, le comité interministériel pour la distribution a autorisé l'implantation demandée en limitant la surface commerciale nette à 1.900 m<sup>2</sup>.

2. La s.a. TOYS "R" US Belgium poursuit devant le Conseil d'Etat l'annulation de cette décision du comité interministériel pour la distribution, au motif que cette décision lui a été notifiée dans un délai qui n'était pas raisonnable.

3. Devant le Conseil d'Etat, la Région wallonne, deuxième partie adverse, a fait observer qu'en application de l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, l'arrêté royal du 9 septembre 1975 a prévu que le comité interministériel pour la distribution est composé « des Ministres qui ont les affaires économiques, les classes moyennes et les travaux publics dans leurs attributions et du Ministre des affaires régionales compétent selon la région où l'implantation commerciale est projetée ». Elle a exposé ensuite que la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a conféré aux régions une compétence complète en matière économique, l'exception relative à la compétence normative fédérale pour ce qui est des « conditions d'accès à la profession », énoncée à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6, devant être interprétée restrictivement; qu'elle en conclut qu'« en réservant à l'autorité fédérale les " conditions d'accès à la profession ", la loi spéciale du 8 août 1988 a consacré, en matière d'implantations commerciales, un partage de compétence entre l'autorité fédérale, qui fixe le cadre normatif général, et les Régions, qui en assurent l'application ». C'est pourquoi, ne rencontrant, pour la réfuter, l'argumentation de la requérante qu'à titre subsidiaire, elle a demandé qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour.

### III. La procédure devant la Cour

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 28 juin 1995.

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 10 août 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 11 août 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 1995;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 octobre 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 1995;
- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 1995.

Par ordonnance du 28 novembre 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 28 juin 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 20 décembre 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 janvier 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 21 décembre 1995.

A l'audience publique du 18 janvier 1996 :

- ont comparu :

. Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

. Me L. Cambier, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel 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. La disposition en cause*

L'article 12 de la loi du 29 juin 1975, qui est visé dans la question préjudicielle, dispose comme suit :

« Un recours contre les décisions visées à l'article 11, §§ 3 et 4, et contre l'absence de décision visée à l'article 11, § 5, peut être formé par le demandeur ou par les membres de la commission nationale pour la distribution, pour des motifs fondés sur les intérêts qu'ils représentent au sein de cette commission.

Le Roi crée un comité interministériel chargé de statuer sur ce recours. Le recours doit être introduit dans les 30 jours qui suivent la notification des décisions visée à l'article 11, §§ 3 et 4, ou dans les 30 jours qui suivent la date à laquelle le comité socio-économique est censé, conformément à l'article 11, § 5, n'avoir pas pris de décision.

Le recours est adressé, par pli recommandé, au Ministre des affaires économiques. Celui-ci le transmet, dans les 8 jours de sa réception, à la commission nationale pour la distribution et au comité interministériel.

Le Ministre des affaires économiques informe le demandeur de cette transmission.

Le recours est suspensif.

La commission nationale pour la distribution émet un avis motivé qui rencontre les critères mentionnés à l'article 9 et reflète les différents points de vue exprimés par les membres présents. A leur demande, elle entend le demandeur ou son conseil. Elle transmet son avis au comité interministériel dans les 35 jours de la réception du recours.

Ce comité interministériel prend une décision en tout cas, même à défaut d'avis de la commission nationale pour la distribution, dans les 45 jours de la réception du recours et la notifie au demandeur, ainsi qu'au collègue des bourgmestre et échevins. Copie de la décision est adressée au secrétaire de la commission nationale pour la distribution qui en informe les membres de cette commission. »

## V. En droit

- A -

### *Mémoire du Gouvernement wallon*

A.1. La loi du 29 juin 1975 a été élaborée après l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107<sup>quater</sup> (ancien) de la Constitution. La dimension régionale cependant apparaît dans cette loi et notamment à travers la composition du comité socio-économique où siègent des fonctionnaires des départements des affaires économiques, des classes moyennes, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de l'emploi et de l'agriculture. Cette dimension régionale se vérifie également dans la composition du comité interministériel pour la distribution.

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a donné aux régions des compétences dans les matières de l'économie (en ce compris les P.M.E.), de l'emploi, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

La loi du 8 août 1988 de réformes institutionnelles a transféré de nouvelles compétences aux régions, en matière économique notamment.

Parmi les exceptions à la compétence régionale, figurent les douze aspects de l'économie énoncés à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 août 1988, dans lesquels l'autorité fédérale conserve la compétence normative. Parmi ceux-ci figurent : « 6° les conditions d'accès à la profession ».

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 précisent la portée de ces termes « conditions d'accès à la profession », par référence à certaines législations en vigueur (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/6, p. 135) : la loi-cadre du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les P.M.E. du commerce et de l'artisanat, la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, et la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales.

Il reste que cette réserve à la compétence régionale en matière économique est de stricte interprétation et que le texte est clair, en ce sens qu'il vise les conditions d'accès à la profession, et non leur mise en oeuvre.

Dans un arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, la Cour a précisé à ce propos :

« La compétence ainsi attribuée au législateur national pour régler les conditions d'accès à la profession comprend notamment le pouvoir de fixer des règles en matière d'accès à certaines professions ou d'implantation d'établissements commerciaux, de fixer des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions, de protéger des titres professionnels ».

Aucune disposition de la loi spéciale n'a réservé à l'autorité fédérale la compétence de prendre les mesures d'application individuelles des règles qu'elle édicte. Par ailleurs, l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, ne s'oppose pas à ce que chaque région élabore, dans le respect des règles édictées par l'autorité fédérale, des critères d'octroi de permis d'implantation complémentaires et spécifiques.

L'autorité fédérale n'est donc plus compétente pour statuer sur les recours introduits contre les décisions visées à l'article 11, §§ 3 et 4, et contre l'absence de décision visée à l'article 11, § 5, de la loi du 29 juin 1975; elle n'est plus compétente pour déterminer l'autorité chargée de statuer sur ces recours, ni *a fortiori* pour en fixer les règles de composition, d'organisation et de fonctionnement. Les gouvernements de région, chacun pour ce qui le concerne, succèdent de plein droit au comité interministériel visé à l'article 12 de la loi du 29 juin 1975.

C'est en violation des règles répartitrices de compétences que plusieurs ministres du Gouvernement fédéral continuent à siéger avec voix délibérative au sein d'un comité interministériel, où la région concernée n'est représentée que par un seul ministre. C'est également en violation des règles répartitrices de compétences que le comité socio-économique pour la distribution visé à l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 est aujourd'hui composé, pour l'essentiel, de fonctionnaires de départements ministériels fédéraux.

Il convient dès lors que la Cour dise pour droit que, dans la mesure où il continue de porter qu'un comité interministériel est chargé de statuer, après avis d'une commission nationale pour la distribution, sur les recours introduits à l'encontre des décisions d'autorisation d'implantation accordées par un collège des bourgmestre et échevins, et dans la mesure où il continue de porter que le Roi crée ce comité interministériel et donc en règle la composition, l'organisation et le fonctionnement, l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 sur les implantations commerciales viole les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

#### *Mémoire du Conseil des ministres*

A.2. La thèse développée par le Gouvernement wallon manque en droit. La jurisprudence de la Cour en matière d'agrément ne permet pas de justifier, contrairement à ce qu'il prétend, la distinction qu'il établit entre le cadre normatif réservé à la compétence fédérale et les mesures d'exécution. Il se déduit de l'arrêt n° 55/92 de la Cour que la compétence régionale dans le cadre du régime d'agrément dont il était question (transport d'engrais animal) s'explique par la compétence environnementale des régions et non par le pouvoir d'application d'un cadre normatif fédéral en matière d'accès à la profession.

Par ailleurs, l'arrêt n° 79/92 est lui aussi invoqué à tort par le Gouvernement wallon dans la mesure où cette décision ne concerne pas la police de l'accès à la profession mais bien un aspect de la réglementation concernant les marchés publics. La loi spéciale de réformes institutionnelles limite expressément la compétence fédérale en cette matière à l'adoption des « règles générales ». En ce qui concerne par contre les conditions d'accès à la profession, cette réserve n'est plus reprise. Bien au contraire, le législateur spécial précise que, pour cette matière, « l'autorité fédérale est, en outre, seule compétente ».

A titre subsidiaire - et en supposant que les régions puissent s'approprier une compétence exclusive en matière d'exécution du cadre normatif fédéral en matière d'accès à la profession -, il faut constater que le Gouvernement wallon n'a pas, à ce jour, usé de ce pouvoir. Dès lors et en l'absence de tout arrêté d'application pris au niveau régional, il faut s'en tenir aux seuls arrêtés d'exécution existants. Le Gouvernement wallon, qui opère une comparaison erronée avec la réglementation relative aux marchés publics, ne peut ignorer qu'en ce qui concerne ceux-ci, les mesures d'exécution adoptées au niveau fédéral demeurent

d'application jusqu'à ce que les régions usent de la compétence limitée qui leur est reconnue en cette matière.

Il convient dès lors de répondre par l'affirmative à la question préjudicielle posée par la troisième chambre du Conseil d'Etat dans la mesure où l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 est bien conforme aux règles répartitrices de compétences établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci et, singulièrement, à l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

*Mémoire en réponse du Gouvernement wallon*

A.3. Le fondement de la compétence fédérale en matière d'implantations commerciales est extrêmement ténu : il ne résulte pas d'une disposition constitutionnelle ou légale, mais des seuls travaux préparatoires.

La loi du 29 juin 1975 ne réglemente pas à proprement parler l'accès à une profession déterminée; elle ne réglemente pas davantage la protection d'un titre professionnel.

Dans son mémoire, le Conseil des ministres semble concéder que la compétence fédérale se limite à la réglementation relative aux implantations commerciales. L'Etat fédéral fixe les règles, et la région assure leur application.

Le Conseil des ministres affirme que l'Etat fédéral s'est vu en outre réserver l'exécution du cadre normatif en matière d'implantations commerciales. Le mémoire ne mentionne cependant pas sur quelle disposition constitutionnelle ou légale se fonde cette affirmation.

On peut déduire de ceci que les gouvernements de région, chacun pour ce qui le concerne, succèdent au comité interministériel pour la distribution visé à l'article 12 de la loi du 29 juin 1975. A tout le moins, les régions sont compétentes, chacune pour ce qui la concerne, pour déterminer l'autorité qui doit exercer les attributions que l'article 12 assigne au comité interministériel pour la distribution. Le cas échéant, il appartient aux régions de fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement de cette autorité. C'est ce que suggère le Conseil des ministres implicitement.

Les régions sont donc compétentes, chacune pour ce qui la concerne, pour fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement dudit comité.

Cette argumentation trouve un fondement sérieux dans la loi spéciale du 8 août 1980 et dans ses modifications ultérieures. Elle ne met nullement en péril l'union économique ou monétaire. Elle préserve la compétence fédérale de fixer la réglementation sur les implantations commerciales, en ce compris les critères d'octroi des permis d'implantation.

*Mémoire en réponse du Conseil des ministres*

A.4. La législation sur les implantations commerciales demeure de la compétence exclusive de l'Etat fédéral en application de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

La loi sur les implantations commerciales, au même titre que toute législation réglementant l'accès à la profession, est également rattachée aux droits de la concurrence et aux droits des pratiques du commerce eux aussi réservés à la compétence exclusive de l'Etat fédéral par l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

S'il est vrai que la législation sur les implantations commerciales peut également être analysée comme contribuant à l'union économique et monétaire, cette circonstance n'est pas de nature à permettre l'exercice par les régions d'un pouvoir d'application du cadre normatif fédéral.

En ce qui concerne l'ensemble des compétences énoncées à l'alinéa 5 de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le principe n'est pas celui de l'exercice d'une compétence partagée mais bien exclusive.

Contrairement à ce que tente d'accréditer la Région wallonne, la Cour n'a jamais considéré que les

compétences réservées exclusivement au pouvoir fédéral en application de ce dernier alinéa de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles puissent faire l'objet d'une compétence partagée.

Bien au contraire et s'agissant plus particulièrement de la police de l'accès aux professions, la Cour a considéré que le pouvoir exclusif de l'Etat fédéral trouve à s'appliquer à l'ensemble des professions, en ce compris celles qui se rapportent à des activités relevant des secteurs communautaires ou régionaux (arrêt n° 36 du 10 juin 1987, 4.B.2).

La seule exception, qui doit recevoir une stricte interprétation, vise l'activité du tourisme dont l'accès à la profession relève, suite à la modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles intervenue le 16 juillet 1993, de la compétence des régions.

- B -

B.1.1. Il ressort de la formulation de la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat que celle-ci porte sur le point de savoir si l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales est conforme aux règles répartitrices de compétences en tant que cet article continue de porter qu'un comité interministériel est chargé de statuer, après avis d'une commission nationale pour la distribution, sur les recours introduits à l'encontre des décisions d'autorisation d'implantation accordées par un collège des bourgmestre et échevins et dans la mesure où ce même article continue de porter que le Roi crée ce comité interministériel et en règle la composition, l'organisation et le fonctionnement.

B.1.2. Si l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 dispose, en son deuxième alinéa, que c'est le Roi qui crée le comité interministériel susmentionné, il ne précise pas, toutefois, que c'est le Roi qui en règle la composition, l'organisation et le fonctionnement. C'est l'arrêté royal du 9 septembre 1975, modifié par l'arrêté royal du 28 janvier 1976 (*Moniteur belge* du 29 janvier 1976) qui, en créant ledit comité, en a aussi déterminé la composition, l'organisation et le fonctionnement.

B.1.3. La Cour limite dès lors son examen à cette partie ainsi circonscrite de la disposition précitée.

B.2.1. L'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, dispose :

« (...) L'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour :  
(...)  
6° les conditions d'accès à la profession (...) »

B.2.2. La loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales est expressément mentionnée dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 comme tombant dans le champ d'application de la notion de « conditions d'accès à la profession », et échappe ainsi à la compétence des régions (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/6, p. 135).

B.2.3. Il résulte de ce qui précède que la compétence exclusive ainsi attribuée au législateur fédéral pour régler les conditions d'accès à la profession comprend notamment le pouvoir de fixer toutes les règles en matière d'implantation d'établissements commerciaux sans que l'on puisse distinguer en l'occurrence les règles générales des règles complémentaires et des décisions d'application.

Contrairement, en effet, à d'autres compétences attribuées à titre d'exception au législateur fédéral en matière économique, le législateur spécial n'a, en ce qui concerne les conditions d'accès à la profession, émis d'autre réserve expresse que celle des compétences régionales pour les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En tant qu'il continue de porter qu'un comité interministériel est chargé de statuer, après avis d'une commission nationale pour la distribution, sur les recours introduits à l'encontre des décisions d'autorisation d'implantation accordées par un collège des bourgmestre et échevins et en tant qu'il continue de porter que le Roi crée ce comité interministériel, l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 sur les implantations commerciales est conforme aux règles 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 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 5 mars 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior