

Numéro du rôle : 6527
Arrêt n° 150/2017 du 21 décembre 2017

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 2 de la loi du 1er avril 2016 modifiant la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services en ce qui concerne la limitation des heures d'ouverture dans les stations balnéaires et les centres touristiques, introduit par la SPRL « SPK » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 octobre 2016 et parvenue au greffe le 24 octobre 2016, un recours en annulation de l'article 2 de la loi du 1er avril 2016 modifiant la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services en ce qui concerne la limitation des heures d'ouverture dans les stations balnéaires et les centres touristiques (publiée au *Moniteur belge* du 21 avril 2016) a été introduit par la SPRL « SPK », la SPRL « Farok », la SPRL « SB Rahimi », Mohammed Syed, la SPRL « Dilan », Amir Hassan, la SPRL « PS », Shahidul Khan, la SPRL « Chahal », la SPRL « K&I International », la SPRL « Nasim », Khan Gulzar, la SPRL « Fresh & Cheap », la SPRL « New Continental », la SNC « Asia-Pak », la SPRL « Ragai Express », la SPRL « Prins », la SPRL « Grover », la SPRL « S. Alam Gir », la SPRL « Guru Nanak », la SPRL « Pardeep & Jasahil », Mohammad Giash Uddin Kabir, la SCRL « Schoonbeke », la SPRL « Paul Traders » et Mohammed Haque, assistées et représentées par Me K. Maenhout, avocat au barreau d'Anvers.

Des mémoires ont été introduits par :

- la SPRL « Winnona », la SPRL « Shopping Paradise », la SPRL « Zaima », la SCS « Nounko », Mohammad Islam, agissant sous la dénomination commerciale Shawdagar Trading, Hasham Abul, la SPRL « Nachtroer », Khan Suman et Abdul Sattar, agissant sous la dénomination commerciale Fahim Enterprise, assistés et représentés par Me C. Lesaffer, avocat au barreau d'Anvers;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J.-F. De Bock et Me V. De Schepper, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 21 juin 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 12 juillet 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 12 juillet 2017.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la compétence de la Cour

A.1.1. Le Conseil des ministres conteste la compétence de la Cour. Selon lui, l'objet réel du recours est le règlement communal de la ville d'Anvers du 27 juin 2016.

A.1.2. Les parties requérantes répondent que le recours est dirigé contre une norme législative et qu'elles ne demandent pas que la Cour se prononce sur le règlement communal de la ville d'Anvers du 27 juin 2016.

Quant à l'intervention

A.2. La SPRL « Winnona », la SPRL « Shopping Paradise », la SPRL « Zaima », la SCS « Nounko », M. Islam, H. Abul, la SPRL « Nachtroer », K. Saman et A. Sattar estiment qu'en leur qualité d'exploitants de magasins de nuit situés dans le centre touristique reconnu de la ville d'Anvers, ils ont un intérêt à intervenir en vue de défendre les dispositions attaquées.

Quant au fond

Quant au premier moyen

A.3.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec les articles 33 et 108, de la Constitution, en ce que la disposition attaquée exclut sans justification les unités d'établissement situées dans les centres touristiques de l'intervention du législateur, en ce qui concerne la fixation de leurs horaires d'ouverture, contrairement aux unités d'établissement qui ne sont pas situées dans les centres touristiques. Les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de permettre au conseil communal de déroger au régime d'exception en matière d'horaires d'ouverture dans les centres touristiques, alors que l'article 17, alinéa 1er, de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services (ci-après : la loi du 10 novembre 2006) laisse par ailleurs au Roi le soin de définir ce qu'il faut entendre par « centres touristiques ». Les parties requérantes ajoutent que la disposition attaquée n'énonce aucun critère limitant l'intervention du conseil communal et qu'un choix politique essentiel est ainsi délégué à la commune.

A.3.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du premier moyen, estimant que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés. De plus, les parties requérantes utilisent le terme « subdélégation » dans leur requête, alors qu'elles ne l'emploient plus dans leur mémoire en réponse.

A.3.3. Selon le Conseil des ministres, ce n'est pas le Roi, mais le législateur lui-même qui prévoit une dérogation à l'interdiction de principe en matière d'heures d'ouverture imposée par l'article 6, a) et b), de la loi du 10 novembre 2006, en stipulant dans l'article 17, alinéa 1er, de la loi du 10 novembre 2006 que cette interdiction n'est pas applicable dans les stations balnéaires et les centres touristiques. Le Roi précise seulement ce qu'il faut entendre par centres touristiques. Selon le Conseil des ministres, il n'est dès lors nullement question d'une subdélégation inadmissible au conseil communal. C'est en effet le législateur qui donne directement au conseil communal la compétence de fixer des heures de fermeture, si nécessaire.

Le Conseil des ministres affirme en outre que la disposition attaquée n'instaure nullement la possibilité pour les communes de remettre en cause leur reconnaissance en tant que centre touristique ou leur statut de station balnéaire. Le législateur ne remet nullement en question l'exception prévue par la loi aux heures de fermeture obligatoires générales. Il a néanmoins constaté que le régime d'exception concernant les stations balnéaires et les centres touristiques, qui permet en principe que des unités d'établissement soient ouvertes 24 heures sur 24, permettait de contourner d'éventuels règlements communaux sur les magasins de nuit. Selon le Conseil des ministres, dans l'optique du maintien de l'ordre public, les communes doivent pouvoir pallier ces effets pervers indésirables et intervenir en cas de fraude ou d'autres situations intolérables. Les communes sont le mieux placées pour agir.

Selon le Conseil des ministres, il n'est aucunement question d'une violation de l'article 108 de la Constitution, parce que la disposition attaquée ne porte pas sur une matière que la Constitution a réservée au législateur. Dans son arrêt n° 86/2015, du 11 juin 2015, la Cour a estimé qu'elle n'était pas compétente pour censurer une disposition qui règle la répartition de compétence entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette disposition méconnaît les règles en matière de répartition de compétence entre l'Etat, les communautés et les régions, ou si le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution.

A.3.4. Selon les parties intervenantes, le législateur a opéré les choix politiques essentiels en fixant explicitement le cadre dans lequel un éventuel règlement communal doit s'inscrire.

Quant au deuxième moyen

A.4.1. Les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la liberté de commerce et d'industrie telle qu'elle est garantie par l'article 7 du décret d'Allarde des 2-17 mars 1791, actuellement remplacé par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique.

Dans la première branche, les parties requérantes dénoncent le fait que la disposition attaquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'elle permet aux communes de traiter de manière identique des unités d'établissement situées à l'intérieur et à l'extérieur des centres touristiques en ce qui concerne les heures d'ouverture, alors qu'il existe entre ces deux types d'unités d'établissement une différence objective qui est attestée par le fait que la commune a demandé le statut de centre touristique. L'identité de traitement précitée annihile le statut de zone touristique.

Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ajoutent que les dispositions attaquées créent également une différence de traitement illicite entre des unités d'établissement dans différents centres touristiques, et, au sein d'une même zone touristique, entre des commerces tels que ceux exploités par les parties requérantes et des établissements horeca, lesquels ne sont pas soumis à la loi du 10 novembre 2006.

A.4.2. Le Conseil des ministres répond qu'il n'est nullement question d'un traitement identique. L'exception concernant les heures d'ouverture dans les centres touristiques est maintenue; la disposition attaquée donne seulement aux communes la possibilité de fixer dans ces centres des heures de fermeture pour toutes les unités d'établissement qui ne relèvent pas de l'article 16 de la loi du 10 novembre 2006. En outre, l'exception qui concerne le jour de repos hebdomadaire obligatoire dans les centres touristiques demeure inchangée.

En ce qui concerne la différence de traitement entre les centres touristiques et la différence de traitement par rapport aux établissements horeca, mentionnés dans le mémoire en réponse, le Conseil des ministres déclare qu'il s'agit d'une modification irrecevable de la portée du moyen. En outre, une éventuelle différence de traitement entre des unités d'établissement situées dans des centres touristiques différents résulterait non pas de la disposition attaquée, mais des règlements communaux concernés.

A.4.3. Les parties intervenantes soulignent que la distinction entre unités d'établissement situées à l'intérieur et à l'extérieur des centres touristiques est maintenue et elles renvoient également à la distinction opérée en ce qui concerne le jour de repos hebdomadaire obligatoire. Selon les parties intervenantes, cette distinction a pour effet qu'une comparaison entre les différentes unités d'établissement n'est pas possible.

A.5.1. Dans la seconde branche, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée crée une inégalité de traitement illicite entre des unités d'établissement situées à l'intérieur et à l'extérieur des centres touristiques, en ce que l'article 17, alinéa 4, de la loi du 10 novembre 2006, tel qu'il a été modifié par la disposition attaquée, prévoit que des unités d'établissement exploitées en violation du règlement communal sont uniquement punies conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (ci-après : loi relative aux sanctions administratives communales). En revanche, les commerçants exerçant en dehors de la zone touristique qui violent les dispositions de la loi du 10 novembre 2006 sont sanctionnés conformément à la procédure prévue par les articles 19 à 22 de cette loi.

Les parties requérantes dénoncent le fait qu'en cas d'application de la loi relative aux sanctions administratives communales, on suit une procédure administrative à l'issue de laquelle le collègue des bourgmestre et échevins peut ordonner la fermeture, alors que sur la base des articles 19 à 22 de la loi du 10 novembre 2006, la fermeture ne peut être ordonnée que par un juge. En outre, la loi relative aux sanctions

administratives communales ne prévoit pas de délai spécifique pour informer les contrevenants de la décision, alors que les articles 19 à 22 de la loi du 10 novembre 2006 prévoient différents délais.

A.5.2. Le Conseil des ministres affirme qu'il existe une contradiction entre le premier grief, dans lequel les parties requérantes dénoncent le fait que des commerces situés à l'intérieur et des commerces situés à l'extérieur des centres touristiques seraient traités à tort de manière identique, et le second grief, dans lequel est dénoncé un traitement inégal des commerces situés à l'intérieur et des commerces situés à l'extérieur des centres touristiques.

A.5.3. Les parties requérantes répondent qu'il n'y a là aucune contradiction : selon elles, la situation à l'intérieur ou à l'extérieur d'une zone touristique constitue un paramètre objectif qui justifie une différence de traitement en ce qui concerne les heures de fermeture mais ne justifie pas une différence de traitement concernant les sanctions infligées en cas de non-respect des heures de fermeture.

A.5.4. En ce qui concerne le second grief, le régime concerné est basé, selon le Conseil des ministres, sur une distinction objective qui est raisonnablement justifiée. L'article 17 de la loi du 10 novembre 2006 instaure une distinction objective entre les unités d'établissement situées à l'intérieur et les unités d'établissement situées à l'extérieur des centres touristiques en ce qu'il stipule que les interdictions visées à l'article 6, a) et b), et à l'article 8 ne sont pas applicables dans les stations balnéaires et les centres touristiques. Conformément à la disposition attaquée, il est néanmoins possible d'imposer par un règlement communal, des heures de fermeture dans les centres touristiques aux unités d'établissement visées à l'article 6, a) et b), de la loi du 10 novembre 2006 et qui ne relèvent pas de l'article 16 de ladite loi. Ces heures de fermeture s'appliquent ensuite sans distinction à tous ces établissements. Dans ce cas, tous les établissements concernés ne peuvent être sanctionnés que conformément à la loi relative aux sanctions administratives communales. Selon le Conseil des ministres, toutes les unités d'établissement qui se trouvent dans une situation identique sont donc traitées de manière identique.

A.5.5. Selon les parties intervenantes, le deuxième grief n'est pas recevable, faute d'intérêt. Les parties intervenantes affirment en effet que les sanctions imposées sur la base de la loi relative aux sanctions administratives communales sont moins radicales que celles imposées sur la base des articles 19 à 22 de la loi du 10 novembre 2006.

Les parties intervenantes soutiennent en outre qu'il n'est nullement question d'une inégalité de traitement, étant donné que la fermeture administrative imposée sur la base de la loi relative aux sanctions administratives communales est, comme la fermeture imposée sur la base de l'article 22, § 2, de la loi du 10 novembre 2006, soumise à un contrôle juridictionnel, fût-ce *a posteriori*.

A.6.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination parce qu'elle vise des magasins de nuit et touche ainsi seulement des magasins tenus par des exploitants qui, soit sont des étrangers, soit ont une origine étrangère, et qui proposent également des produits plutôt exotiques, en plus d'un assortiment classique.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée viole également la liberté de commerce et d'industrie, parce que le législateur limite cette liberté sans qu'existe pour cela aucune nécessité. Toujours selon les parties requérantes, la disposition attaquée vise à encadrer l'existence des magasins de nuit et à empêcher que la réglementation en la matière soit contournée, sans que la nécessité de cette mesure soit démontrée. En outre, la mesure est, selon elles, manifestement disproportionnée par rapport à cet objectif. En leur qualité d'exploitants de magasins ouverts 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, les parties requérantes ne voient pas pourquoi elles devraient subir une mesure visant la problématique alléguée ins de nuit. Les parties requérantes dénoncent en outre l'absence de concertation avec les commerçants concernés et soulignent qu'elles n'ont fait l'objet d'aucun procès-verbal pour nuisances.

A.6.2. Le Conseil des ministres souligne que la disposition attaquée ne vise pas les magasins de nuit mais précisément les magasins qui ne sont pas des magasins de nuit. En outre, un règlement communal basé sur l'article 17, alinéa 2, de la loi du 10 novembre 2006, modifié par les dispositions attaquées, ne peut établir aucune distinction entre les unités d'établissement relevant de l'article 6, a) et b), de la loi du 10 novembre 2006, et le règlement ne peut avoir un caractère discriminatoire.

A.6.3. Les parties requérantes répondent que la notion de « magasin de nuit » telle qu'elle est utilisée dans leur requête ne désigne pas les magasins de nuit au sens de la loi du 10 novembre 2006, mais des unités d'établissement situées dans la zone touristique, qui sont visées par la disposition attaquée.

A.6.4. Selon les parties intervenantes, cette branche du moyen manque en fait, étant donné que la disposition attaquée s'applique à tous les commerçants concernés, quelle que soit leur nationalité ou origine, et ne vise en outre pas les magasins de nuit. Les parties requérantes affirment que ce sont justement ceux qui n'affichent plus la dénomination « magasin de nuit » qui, du fait de la nouvelle réglementation, ne peuvent plus contourner les règles relatives aux magasins de nuit.

Quant au troisième moyen

A.7.1. Dans le troisième moyen, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, et avec les principes généraux en matière de droit transitoire, en ce que la possibilité pour une commune de prévoir des heures de fermeture dans les centres touristiques a été introduite avec effet immédiat et sans mesures transitoires. Selon les parties requérantes, l'apparition de magasins ouverts 24 heures sur 24 n'est pas un effet secondaire de la loi du 10 novembre 2006, puisque cette possibilité était déjà prévue en 2006. Selon les parties requérantes, la loi du 10 novembre 2006 a créé le cadre légal pour ce type de magasins, si bien qu'elles pouvaient fonder des attentes légitimes sur cette base. On ne peut donc pas leur reprocher d'avoir contourné la réglementation communale en matière de magasins de nuit en créant leur magasin ouvert 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Les parties requérantes affirment qu'elles ont précisément profité de la création de la zone touristique pour ouvrir un magasin et qu'elles n'ont pas converti un magasin de nuit en un magasin ouvert jour et nuit.

A.7.2. Selon le Conseil des ministres, le législateur n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi les parties requérantes peuvent nourrir une attente légitime pour ouvrir leur commerce 24 heures sur 24, sans aucune limitation, ou en quoi les dispositions attaquées porteraient une atteinte excessive à cette attente. Lors de l'instauration de la réglementation de 2006, il était déjà possible qu'un magasin soit ouvert 24 heures sur 24, mais à l'époque, le législateur ne s'attendait pas à ce que cette possibilité soit effectivement utilisée.

Le Conseil des ministres déclare en outre qu'il ne saurait être question d'un changement de politique de la part du législateur. Si modification il y a, elle relève de la politique de la commune en question. Selon le Conseil des ministres, le moyen n'est pas recevable dans ce cas, parce qu'il vise le règlement communal de la ville d'Anvers du 27 juin 2016, et non la disposition attaquée.

Enfin, le Conseil des ministres relève que la SPRL « PS », K. Gulzar et la SCRL « Schoonbeke » ont seulement ouvert leur commerce après la publication de la disposition attaquée au *Moniteur belge*, et, en ce qui concerne certains d'entre eux, même seulement après l'adoption du règlement communal du 27 juin 2016. Selon le Conseil des ministres, ces parties requérantes ne justifient d'aucun intérêt pour soulever le troisième moyen étant donné qu'elles connaissaient la réglementation actuelle au moment où elles ont lancé leur affaire.

A.7.3. Les parties intervenantes font également valoir que les parties requérantes ne justifient d'aucun intérêt pour soulever le troisième moyen, parce que ce ne serait pas la loi qui leur cause un préjudice concret, mais le règlement communal basé sur la nouvelle loi.

Les parties intervenantes affirment, à titre subsidiaire, que la mesure attaquée ne viole aucune confiance légitime, étant donné que ce n'est que depuis la reconnaissance d'un centre touristique à Anvers, en 2014, que les parties requérantes peuvent bénéficier de l'avantage des heures d'ouverture illimitées. De plus, les parties requérantes ne démontrent pas qu'il n'existe pas de motifs impérieux d'intérêt général justifiant l'entrée en vigueur immédiate de la disposition attaquée; il ressort en effet des travaux préparatoires que plusieurs villes étaient confrontées à un problème de prolifération des magasins de nuit.

Quant au quatrième moyen

A.8.1. Dans le quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, étant donné que les heures d'ouverture dans les zones touristiques ne relèvent pas de la compétence du législateur fédéral, mais de celle des régions.

Selon les parties requérantes, les régions sont compétentes depuis le 1er juillet 2014 en matière d'heures d'ouverture, sur la base de leur compétence en matière de conditions d'accès à la profession en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon elles, la notion de « conditions d'accès à la profession » doit être interprétée de façon beaucoup plus large depuis la sixième réforme de l'Etat, de sorte qu'elle englobe également les heures d'ouverture. Le transfert de la compétence en matière de tourisme sur la base de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 signifie, selon les parties requérantes, que le Roi n'est plus habilité à prendre une décision à propos des centres touristiques. Certes, l'article 6, § 6bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 stipule que dans les matières qui relèvent des compétences de l'autorité fédérale, la reconnaissance en tant que centre touristique requiert l'avis conforme de la région concernée ou des régions concernées. Selon les parties requérantes, ceci n'empêche nullement la Cour de constater que la question des heures d'ouverture dans les centres touristiques ne relève plus de la compétence de l'autorité fédérale. L'article 6, § 6bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a effectivement pas formellement réservé cette question au législateur fédéral.

A.8.2. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes ne justifient d'aucun intérêt pour soulever le quatrième moyen, parce qu'elles sont toutes établies à Anvers en qualité de commerçants.

A.8.3. Les parties requérantes répondent qu'elles justifient d'un intérêt à l'annulation des dispositions attaquées et qu'elles n'ont donc pas à démontrer un intérêt à chaque moyen.

A.8.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que le quatrième moyen n'est pas fondé. Selon lui, l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 vise uniquement les conditions relatives à la création des implantations commerciales et ne concerne pas les heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services. Le Conseil des ministres souligne en outre que le législateur n'a jamais eu l'intention de transférer la compétence fédérale telle qu'elle est exercée dans la loi du 10 novembre 2006. Selon le Conseil des ministres, le fait que l'avis conforme des régions concernées soit nécessaire, en vertu de l'article 6, § 6bis, de la loi spéciale du 8 août 1980, lorsque le Roi définit une zone touristique, démontre que cette compétence est elle aussi restée fédérale.

A.8.5. Selon les parties intervenantes, le quatrième moyen n'est pas recevable parce que le recours ne vise pas l'article 1er de la loi du 1er avril 2016, dans lequel la compétence du législateur fédéral est postulée.

Selon les parties intervenantes, la disposition attaquée ne relève pas non plus des conditions d'accès à la profession, parce qu'elle ne règle pas les exigences d'accès à une profession donnée, ni les conditions dans lesquelles une profession donnée doit être exercée. Selon les parties intervenantes, les heures d'ouverture et de fermeture règlent la concurrence et relèvent du droit commercial commun, compétence exclusivement réservée à l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4° et 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon les parties intervenantes, même si la disposition attaquée devait empiéter sur la compétence régionale en matière de conditions d'accès à la profession, le législateur fédéral serait toujours en droit et dans la nécessité d'empiéter, à titre de compétence accessoire, sur ce domaine pour régler ses propres compétences en matière de concurrence, de pratiques du commerce et de droit commercial.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. L'article 2 de la loi du 1er avril 2016 « modifiant la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services en ce qui concerne la limitation des heures d'ouverture dans les stations balnéaires et les centres touristiques » (ci-après : la loi du 1er avril 2016) apporte des modifications à l'article 17 de la loi du 10 novembre 2006.

B.1.2. Par la loi du 10 novembre 2006, le législateur entendait réaliser un équilibre entre les intérêts des consommateurs et les conditions de travail des personnes actives dans le secteur du commerce de détail.

Dans cette optique, le législateur a, pour le commerce de détail, d'une part, prescrit des heures de fermeture (article 6) et un jour de repos hebdomadaire (article 8) et, d'autre part, prévu une série de réglementations spécifiques.

L'article 6 de la loi du 10 novembre 2006 fixe les heures de fermeture des unités d'établissement qui entrent dans le champ d'application de la loi :

« L'accès du consommateur à l'unité d'établissement et la vente de produits ou de services au consommateur dans l'unité d'établissement sont interdits :

a) avant 5 heures et après 21 heures, le vendredi et les jours ouvrables précédant un jour férié légal. Si le jour férié légal est un lundi, une prolongation jusqu'à 21 heures est autorisée le samedi qui précède;

b) avant 5 heures et après 20 heures, les autres jours;

c) avant 18 heures et après 7 heures dans les magasins de nuit, sauf si un règlement communal fixe d'autres heures de fermeture;

d) avant 5 heures et après 20 heures dans les bureaux privés pour les télécommunications sauf si un règlement communal prévoit d'autres heures de fermeture ».

L'article 8 de la loi du 10 novembre 2006 impose un jour de repos hebdomadaire :

« L'accès du consommateur à l'unité d'établissement, la vente directe de produits ou de services au consommateur et les livraisons à domicile sont interdits pendant une période ininterrompue de vingt-quatre heures commençant le dimanche à 5 heures ou à 13 heures et se terminant le lendemain à la même heure ».

L'article 16 de la loi du 10 novembre 2006 énumère les activités et unités d'établissement auxquels les articles 6 et 8 de cette loi ne s'appliquent pas :

« § 1er. Les interdictions visées à l'article 6 et à l'article 8 ne s'appliquent pas aux :

a) ventes au domicile d'un consommateur autre que l'acheteur, à condition que la vente se déroule dans la partie habitée d'une habitation exclusivement utilisée à des fins privées;

b) ventes à domicile effectuées à l'invitation du consommateur, pour lesquelles le client a expressément demandé au préalable la visite du vendeur, en vue de négocier l'achat d'un produit ou d'un service;

c) ventes et prestations de services dans les unités d'établissement des sociétés de transport public et dans les gares exploitées directement ou indirectement par la SNCB ou ses filiales, de même que dans l'ensemble immobilier où ces gares sont situées;

d) ventes et prestations de services dans les aéroports et les zones portuaires ouverts au trafic international des voyageurs;

e) prestations de services à effectuer en cas de nécessité impérieuse;

f) ventes, dans les stations d'essence ou les unités d'établissement situées sur le domaine des autoroutes, d'un assortiment de denrées alimentaires générales et d'articles ménagers, à l'exception des boissons alcoolisées distillées et des boissons à base de levure ayant un volume d'alcool supérieur à 6 %, à condition que la surface commerciale nette ne dépasse pas les 250 m².

Le fait que le consommateur accepte une offre de visite à l'initiative du vendeur ne constitue pas une invitation au sens du point b).

§ 2. Ces interdictions ne s'appliquent pas davantage aux unités d'établissement dont l'activité principale constitue la vente d'un des groupes de produits suivants :

a) journaux, magazines, produits de tabac et articles fumeurs, cartes téléphoniques et produits de la Loterie nationale;

- b) supports d'œuvres audiovisuelles et jeux vidéos, ainsi que leur location;
- c) carburant et huile pour véhicules automobiles;
- d) crème glacée en portions individuelles;
- e) denrées alimentaires préparées dans l'unité d'établissement et qui n'y sont pas consommées.

Il est question d'une activité principale lorsque la vente du groupe de produits constituant l'activité principale représente au moins 50 % du chiffre d'affaires annuel.

§ 3. Sur la proposition du ministre, le Roi peut compléter la liste des secteurs du commerce et de l'artisanat figurant au § 1er ainsi que la liste des activités principales visées au § 2 ».

Conformément à l'article 18 de la loi du 10 novembre 2006, un règlement communal peut soumettre tout projet d'exploitation d'un magasin de nuit à une autorisation préalable :

« § 1er. Un règlement communal peut soumettre tout projet d'exploitation d'un magasin de nuit ou d'un bureau privé pour les télécommunications à une autorisation préalable délivrée par le collège des bourgmestre et échevins de la commune où le magasin de nuit ou bureau privé pour les télécommunications projeté sera exploité.

Cette autorisation peut être refusée sur base de critères :

- qui sont non discriminatoires;
- qui sont justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général, c'est-à-dire la localisation spatiale de l'unité d'établissement, le maintien de l'ordre public, de la sécurité et du calme;
- qui sont clairs, non ambigus et objectifs;
- qui sont rendus publics à l'avance;
- et qui sont transparents et accessibles.

Ces critères sont clarifiés dans un règlement communal.

§ 2. Ce règlement communal peut aussi sur base de la localisation spatiale et du maintien de l'ordre public, de la sécurité et du calme, limiter l'implantation et l'exploitation des magasins de nuit et des bureaux privés pour les télécommunications à une partie du territoire de la commune, sans que cela ne puisse conduire à une interdiction générale ou une limitation quantitative de ce type d'implantations sur le territoire de la commune.

§ 3. Le bourgmestre peut ordonner la fermeture des magasins de nuit et des bureaux privés pour les télécommunications exploités en contravention avec le règlement communal ou la décision du collège des bourgmestre et échevins pris en exécution des §§ 1er et 2 ».

Les articles 15 à 17 de la loi du 10 novembre 2006 prévoient plusieurs dérogations aux dispositions qui imposent des interdictions en matière d'heures d'ouverture.

Avant sa modification par la loi attaquée du 1er avril 2016, l'article 17 de la loi du 10 novembre 2006 disposait :

« Les interdictions visées à l'article 6 a) et b) et à l'article 8 ne sont pas applicables dans les stations balnéaires et les communes ou parties de communes reconnues comme centres touristiques.

Le Roi détermine ce qu'il faut entendre par centres touristiques, dont il détermine les critères et la procédure de reconnaissance ».

B.1.3. L'article 2, attaqué, de la loi du 1er avril 2016, dispose :

« L'article 17 de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services, est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

‘ Par dérogation à l'alinéa 1er, un règlement communal peut imposer des heures de fermeture à toute unité d'établissement visée à l'article 6, a) et b), ne bénéficiant pas des dérogations visées à l'article 16, et située dans les stations balnéaires ou les communes ou parties de communes reconnues comme centres touristiques. Ces heures de fermeture sont comprises dans les périodes mentionnées à l'article 6, a) et b), et valent sans distinction pour tous les établissements qui y sont visés.

Les unités d'établissement exploitées en violation du règlement communal sont uniquement punies conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. ’ ».

B.1.4. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 1er avril 2016 que la disposition attaquée a pour but d'offrir aux communes la possibilité d'imposer à nouveau des heures de fermeture dans les stations balnéaires et à l'intérieur des centres touristiques reconnus, où s'appliquent en principe des heures d'ouverture illimitées, afin d'éviter que des unités d'établissement puissent contourner les règlements communaux concernant les magasins de nuit :

« La reconnaissance comme centre touristique implique notamment que tout commerçant peut ouvrir son établissement *stricto sensu* 24 heures sur 24. Les magasins de nuit qui abandonnent la mention permanente ‘ magasin de nuit ’ et qui ne relèvent dès lors plus du champ d'application de la définition des magasins de nuit peuvent également ouvrir leurs

portes 24 heures sur 24. Cette situation permet à ces magasins de contourner d'éventuels règlements communaux - pris en application de l'article 18 de la loi de 2006 - et d'ainsi vider de leur substance les politiques communales visant à limiter et à réglementer la présence des magasins de nuit en les soumettant à une autorisation communale.

Les communes doivent pouvoir lutter contre ces effets pervers et non désirés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1155/001, p. 3).

Quant à la recevabilité

B.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours parce que les moyens seraient en réalité dirigés contre un règlement de la ville d'Anvers du 27 juin 2016. La Cour ne serait donc pas compétente pour se prononcer sur le présent recours parce que celui-ci ne porterait pas sur une norme législative.

La base légale de la possibilité de dérogation concernant les heures de fermeture des unités d'établissement situées dans des centres touristiques est inscrite dans la disposition attaquée. Le constat de la possibilité offerte aux communes de prévoir une telle dérogation, dans les limites fixées par le législateur, ne signifie pas que les parties requérantes ne sont pas affectées directement par la disposition attaquée ou qu'elles ne peuvent l'être.

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

Dans la mesure où le Conseil des ministres et les parties intervenantes contestent l'intérêt des parties requérantes à certains moyens, il suffit de rappeler que lorsque les parties requérantes ont un intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, elles ne doivent pas, en outre, justifier d'un intérêt à chacun des moyens.

Les parties requérantes invoquent leur qualité d'exploitants d'implantations commerciales situées dans la zone touristique de la ville d'Anvers. C'est en cette qualité qu'elles sont susceptibles d'être affectées directement et défavorablement par la disposition attaquée.

B.4. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du premier moyen parce que celui-ci ne préciserait pas en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés et parce que, dans leur requête, les parties requérantes utilisent le terme « subdélégation », qu'elles n'emploient plus dans leur mémoire en réponse.

Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Il ressort de la requête que les parties requérantes critiquent l'article 2 de la loi du 1er avril 2016 au motif qu'il autorise le conseil communal à déroger au régime d'exception en matière d'heures d'ouverture applicable dans les centres touristiques et instaure ainsi, selon les parties requérantes, une délégation inconstitutionnelle du pouvoir législatif en faveur du pouvoir exécutif.

Le Conseil des ministres a d'ailleurs répondu à ces griefs dans son mémoire et son mémoire en réponse et a ainsi démontré qu'il en a compris la portée.

B.5. Dans la mesure où les parties requérantes font également valoir dans leur mémoire en réponse que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement non justifiée entre des unités d'établissement situées dans des centres touristiques différents et, dans une même zone touristique, entre des commerces tels que ceux des parties requérantes et des établissements horeca, elles invoquent des moyens nouveaux qui, pour cette raison, ne sont pas recevables.

Quant au fond

B.6. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétence doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de celle-ci.

Par conséquent, la Cour examine d'abord le moyen pris de la violation des règles répartitrices de compétence.

Quant au quatrième moyen, pris de la violation des règles répartitrices de compétence entre l'Etat, les communautés et les régions

B.7.1. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les parties requérantes font valoir que ce sont les régions, et non le législateur fédéral, qui sont compétentes pour fixer les heures d'ouverture à l'intérieur des zones touristiques.

B.7.2. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, dont les points 6° et 9° ont été ajoutés par l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat, dispose :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

VI. En ce qui concerne l'économie :

[...]

6° Les conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services;

[...]

9° Le tourisme ».

Dans le cadre du transfert de compétences en matière de tourisme, l'article 32 de la loi spéciale précitée du 6 janvier 2014 a inséré dans l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 un paragraphe *6bis*, qui dispose :

« Dans les matières qui relèvent des compétences de l'autorité fédérale, la reconnaissance individuelle ou la reconnaissance de plein droit d'une ou plusieurs localités en tant que centre touristique ou assimilé et la modification des normes y afférentes requièrent l'avis conforme de la région concernée ou des régions concernées ».

B.7.3. Il ressort des travaux préparatoires que cette dernière disposition concerne les cas dans lesquels deux lois réglant des matières demeurées de compétence fédérale prévoient des exceptions dont le champ d'application est circonscrit aux centres touristiques ainsi qu'aux stations balnéaires et climatiques. Comme l'indique explicitement l'exposé des motifs, l'un de ces cas concerne l'article 17 de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 155-156).

Il en ressort que l'intention du législateur spécial n'était pas que les transferts de compétence aux régions concernant les conditions d'accès à la profession et le tourisme portent également sur les heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services dans les centres touristiques.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Quant au premier moyen

B.8.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec les articles 33 et 108, de la Constitution, en ce que l'article 17, alinéa 3, de la loi du 10 novembre 2006, inséré par l'article 2 de la loi du 1er avril 2016 offre au conseil communal la possibilité de déroger au régime d'exception en matière d'heures d'ouverture applicable dans les centres touristiques, alors que l'article 17, alinéa 2, de la loi du 10 novembre 2006 laisse par ailleurs au Roi le soin de définir ce qu'il faut entendre par « centres touristiques ».

B.8.2. Dans la mesure où l'habilitation du Roi contenue dans l'article 17, alinéa 2, de la loi du 10 novembre 2006 est critiquée, le recours contre celle-ci est tardif, étant donné qu'il a été introduit en dehors du délai de recours prévu par l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, une habilitation législative en faveur du Roi qui concerne, comme en l'espèce, une matière que la Constitution ne réserve pas au législateur, n'est pas

inconstitutionnelle. Dans un tel cas, en effet, le législateur fait usage de la liberté que lui laisse le Constituant de disposer dans une telle matière.

B.8.3. La disposition attaquée insère dans l'article 17 de la loi du 10 novembre 2006 une habilitation permettant à la commune de déroger à l'exception aux heures d'ouverture applicable dans les stations balnéaires et les centres touristiques.

Le législateur fédéral peut confier aux communes certaines des matières qui relèvent de sa compétence, ainsi que le confirme l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au deuxième moyen

B.9.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la liberté de commerce et d'industrie, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique.

B.9.2. Dans la première branche, les parties requérantes dénoncent le fait que la disposition attaquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'elle permet aux communes de traiter de manière identique des unités d'établissement situées à l'intérieur et à l'extérieur des centres touristiques en ce qui concerne leurs heures d'ouverture, alors qu'existent des différences objectives entre les deux catégories d'unités d'établissement.

B.9.3. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure contestée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.9.4. La disposition attaquée n'établit aucune identité de traitement entre les commerces situés dans les centres touristiques et les stations balnéaires et les commerces situés en dehors des centres touristiques ou des stations balnéaires. Ainsi, les commerces situés en dehors des centres touristiques sont toujours soumis au jour de repos hebdomadaire obligatoire sur la base de l'article 8 de la loi du 10 novembre 2006, alors que les commerces situés dans les centres touristiques en sont dispensés sur la base de l'article 17, alinéa 1er, sans que les communes puissent y déroger.

D'autre part, les commerces situés en dehors des centres touristiques ou des stations balnéaires sont toujours soumis aux heures de fermeture obligatoires prévues par l'article 6 de la loi du 10 novembre 2006, alors que les commerces situés dans les centres touristiques ou les stations balnéaires sont en principe toujours dispensés de ces heures de fermeture obligatoires, sauf lorsque les communes concernées décident d'instaurer des heures de fermeture. Dans ce cas, les heures de fermeture imposées ne sont d'ailleurs pas nécessairement les mêmes que celles prévues par l'article 6 de la loi du 10 novembre 2006.

Le deuxième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.10.1. Dans la seconde branche du deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 17, alinéa 4, de la loi du 10 novembre 2006, inséré par la disposition attaquée, établit une différence de traitement discriminatoire entre les unités d'établissement selon qu'elles sont situées dans ou en dehors des centres touristiques, en ce qu'il prévoit que des unités d'établissement exploitées en violation du règlement communal sont uniquement punies conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, alors que dont l'établissement est située en dehors des centres touristiques et qui enfreignent les dispositions de la loi du 10 novembre 2006 sont sanctionnés conformément à la procédure prévue par les articles 19 à 22 de cette loi.

B.10.2. Les articles 19 à 22 de la loi du 10 novembre 2006 disposent :

« Art. 19. § 1er. Les officiers et agents de la police fédérale et de la police locale de même que les inspecteurs et contrôleurs de la Direction générale Contrôle et Médiation du Service public fédéral Economie, Classes moyennes, PME et Energie sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions de la présente loi.

Ces fonctionnaires et agents dressent des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire et dont une copie est envoyée au contrevenant dans un délai de trente jours, à peine de nullité.

§ 2. Dans l'exercice de leur fonction, les agents mentionnés au § 1er peuvent requérir l'assistance de la police locale ou fédérale.

Art. 20. Dans l'exercice de leur fonction, ces agents peuvent :

1° pénétrer, pendant les heures d'ouverture ou de travail, dans les établissements, bâtiments, cours adjacentes et espaces fermés auxquels ils doivent avoir accès pour l'accomplissement de leur mission;

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

3° saisir, contre récépissé, les données et documents énumérés au point 2°, nécessaires pour apporter la preuve d'une infraction ou pour rechercher les coauteurs ou complices des contrevenants;

4° s'ils ont des raisons de croire à l'existence d'une infraction, pénétrer dans les locaux habités; les visites dans les locaux habités doivent être effectuées par deux agents au moins avec l'autorisation préalable du juge du tribunal de police.

Art. 21. Lorsqu'une infraction aux dispositions de la présente loi est constatée, les agents visés à l'article 20 peuvent adresser au contrevenant un avertissement le mettant en demeure de mettre fin à cet acte. L'avertissement est notifié au contrevenant dans un délai de trois semaines à dater de la constatation des faits, par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception ou par la remise d'une copie du procès-verbal constatant les faits.

L'avertissement mentionne :

- a) les faits imputés et la ou les dispositions légales enfreintes;
- b) le délai dans lequel il doit y être mis fin;
- c) qu'au cas où il n'est pas donné suite à l'avertissement, le procureur du Roi en sera avisé.

Art. 22. § 1er. Les infractions aux dispositions prohibitives prévues par la présente loi sont punies d'une peine d'emprisonnement allant d'un mois à un an et d'une amende de 250 à 10.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

§ 2. Le tribunal peut, en outre, ordonner la fermeture d'un établissement qui enfreint les dispositions prohibitives de la présente loi.

Les dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, s'appliquent aux infractions prévues par la présente loi.

§ 3. Les agents commissionnés à cet effet par le ministre peuvent, au vu des procès-verbaux constatant une infraction aux dispositions prohibitives de la présente loi, établis par les agents visés à l'article 19, § 1er, proposer aux contrevenants le paiement d'une somme qui éteint l'action publique.

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

§ 4. Le ministère public, après avoir pris connaissance des procès-verbaux dressés sur la base de l'article 19, § 1er, alinéa 2, peut ordonner la saisie des produits faisant l'objet de l'infraction.

Les agents commissionnés, lorsqu'ils constatent une infraction en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 21, peuvent procéder, à titre conservatoire, à la saisie des produits faisant l'objet de l'infraction. Cette saisie doit être confirmée par le ministère public dans un délai de huit jours, conformément aux dispositions du premier alinéa.

La personne entre les mains de laquelle les produits sont saisis peut en être constituée gardien judiciaire.

La saisie est levée de plein droit par le jugement mettant fin à la poursuite, lorsque ce jugement est passé en force de chose jugée ou par le classement sans suite de l'affaire ou par le paiement de la somme visée au § 3.

Le ministère public peut donner mainlevée de la saisie qu'il a ordonnée ou confirmée, si le contrevenant renonce à offrir les produits dans les conditions ayant donné lieu à la poursuite; cette renonciation n'implique aucune reconnaissance du bien-fondé de cette poursuite ».

B.10.3. La différence de traitement repose sur un critère objectif qui est fonction, d'une part, de la situation de l'unité d'établissement dans un centre touristique ou une station balnéaire et, d'autre part, du fait que les communes usent ou non de l'habilitation qui leur est conférée par la disposition attaquée. La disposition attaquée est pertinente au regard de l'objectif poursuivi, étant donné qu'il ressort des travaux préparatoires que le législateur a entendu garantir tout à la fois une répression efficace des comportements qu'il vise et l'autonomie des communes :

« Grâce à un renforcement de l'autonomie communale, les communes obtiendront les leviers nécessaires pour, par exemple, ne plus autoriser les magasins de nuit que moyennant la délivrance d'une autorisation ou pour infliger des sanctions administratives communales aux commerçants qui ne respectent pas les règlements communaux. Cela permettra d'intervenir de manière plus efficace car, pour l'instant, de telles infractions ne sont souvent pas considérées comme une priorité par les parquets. Il ressort en outre d'une évaluation récente de la législation sur les SAC que cette législation constitue un outil répressif très efficace sur le plan local » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1155/006, p. 5).

Il ressort en outre des travaux préparatoires qu'en mettant en œuvre la loi sur les sanctions administratives communales, le législateur entendait garantir la proportionnalité des sanctions par rapport aux infractions :

« Le principe de proportionnalité est ainsi respecté: les petites infractions seront sanctionnées en vertu de la réglementation SAC et, pour les infractions plus graves, le juge peut ordonner la fermeture sur la base de l'article 22, § 2, de la loi du 10 novembre 2006 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1155/006, p. 10).

B.10.4. Les parties requérantes dénoncent le fait que, dans les centres touristiques où s'applique un règlement communal relatif aux heures d'ouverture, la suspension, le retrait ou la fermeture au sens de l'article 4, § 1er, 2° à 4°, de la loi relative aux sanctions administratives communales sont ordonnés par le collège des bourgmestre et échevins, tandis qu'en dehors des centres touristiques, la fermeture ne peut être ordonnée que par le tribunal, sur la base de l'article 22, § 2, de la loi du 10 novembre 2006.

Contrairement à ce qui est le cas pour la fermeture sur la base de l'article 22, § 2, de la loi du 10 novembre 2006, la suspension, le retrait ou la fermeture, au sens de l'article 4, § 1er, 2° à 4°, de la loi relative aux sanctions administratives communales, ne sont pas ordonnés par le tribunal mais par le collège des bourgmestre et échevins. Cette décision peut toutefois faire l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension conformément aux articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Par conséquent, un contrôle juridictionnel effectif est garanti.

B.10.5. Les parties requérantes dénoncent également l'absence de délai spécifique, dans le cadre des sanctions administratives infligées sur la base de la loi relative aux sanctions administratives communales, pour informer les contrevenants de la décision de leur imposer une sanction administrative communale.

La décision infligeant la sanction administrative doit contenir un exposé suffisant des motifs qui la fondent, de façon à ce que les justiciables puissent apprécier s'il y a lieu d'exercer les voies de recours dont ils disposent.

De plus, le contrevenant est informé des faits pour lesquels la procédure administrative est entamée et des droits qui lui sont reconnus au cours de celle-ci, à savoir le droit d'exposer par écrit ses moyens de défense, le droit de consulter son dossier, le droit de se faire assister ou représenter par un conseil et, en principe, le droit de présenter sa défense oralement (article 25, § 2, de la loi relative aux sanctions administratives communales).

Compte tenu des garanties indiquées, la différence de traitement n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Le deuxième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.11.1. La troisième branche du deuxième moyen est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la liberté de commerce et d'industrie garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, en ce que la disposition attaquée viserait sans justification des magasins de nuit, de sorte qu'elle toucherait exclusivement des magasins dont les exploitants sont soit de nationalité étrangère, soit d'origine étrangère.

B.11.2. L'article II.3 du Code de droit économique dispose :

« Chacun est libre d'exercer l'activité économique de son choix ».

B.11.3. La loi du 28 février 2013, qui a introduit l'article II.3, précité, du Code de droit économique, a abrogé le décret dit d'Allarde des 2-17 mars 1791. Ce décret, qui garantissait la liberté de commerce et d'industrie, a servi régulièrement de norme de référence à la Cour dans son contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.11.4. La liberté d'entreprendre, visée par l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

La liberté d'entreprendre doit par conséquent être considérée en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au regard duquel la Cour peut effectuer un contrôle direct, en tant que règle répartitrice de compétence.

Enfin, la liberté d'entreprendre est également garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.11.5. La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté de commerce et d'industrie sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

Comme il est dit en B.1.4, en adoptant la disposition attaquée, le législateur entend offrir aux communes la possibilité d'empêcher au besoin que des commerces utilisent l'exception relative aux heures d'ouverture dans les centres touristiques et les stations balnéaires pour contourner les règlements communaux relatifs aux magasins de nuit. Compte tenu de cet objectif, la mesure attaquée n'est pas sans justification raisonnable. Par ailleurs, elle n'instaure par elle-même aucune distinction selon la nationalité ou l'origine des exploitants de ces magasins.

Le deuxième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

Quant au troisième moyen

B.12.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, et avec les principes généraux en matière de droit transitoire, en ce que la possibilité pour la commune d'imposer des heures de fermeture dans les centres touristiques a été introduite avec effet immédiat, sans mesures transitoires.

B.12.2. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'un régime transitoire entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire.

B.12.3. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée cités en B.1.4 que celle-ci a été introduite afin de permettre aux communes d'empêcher que des commerces situés dans des stations balnéaires ou des centres touristiques reconnus abusent de l'absence d'heures de fermeture obligatoires pour contourner les règlements communaux concernant les magasins de nuit.

Le législateur pouvait prendre des mesures en vue de contrer les pratiques des commerçants qui tentent de contourner les règlements communaux relatifs aux magasins de nuit. Le fait qu'avant l'élaboration de la disposition attaquée les heures d'ouverture dans les centres touristiques et les stations balnéaires étaient illimitées ne pouvait susciter chez les parties requérantes l'attente légitime qu'à l'avenir également, il continuerait à en être ainsi.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 21 décembre 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot