

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 63.322 du 28 novembre 1996
A. 70.352/VII-14.564

En cause :

1. la S.A. JONCKHEERE,
2. la S.A. DEBA MEUBELEN,
3. la S.A. P.W. HEMELAER Interieur-Ontwerpers,
4. l'A.S.B.L. N.C.M.V., 'Organisatie voor Zelfstandige Ondernemers'
5. l'A.S.B.L. N.C.M.V., 'Organisatie voor Zelfstandige Ondernemers', arrondissement SINT-NIKLAAS,

ayant élu domicile chez
Me P. AERTS, avocat,
ayant son cabinet à GAND,
Coupure 5

contre :

l'État belge, représenté par le Ministre de l'Emploi et du Travail

LE CONSEIL D'ÉTAT, VII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 août 1996 par Me P. AERTS, avocat, qui demande, au nom de la S.A. JONCKHEERE, la S.A. DEBA MEUBELEN, la S.A. P.W. HEMELAER Interieur-Ontwerpers, l'A.S.B.L. N.C.M.V., 'Organisatie voor Zelfstandige Ondernemers' et l'A.S.B.L. N.C.M.V., 'Organisatie voor Zelfstandige Ondernemers', arrondissement SINT-NIKLAAS, la suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 5 juin 1996 déterminant les localités reconnues comme centres touristiques en exécution de l'arrêté royal du 7 novembre 1966 relatif à l'occupation au travail le dimanche dans les magasins de détail et les salons de coiffure situés dans les stations balnéaires et climatiques ainsi que dans les centres touristiques, publié au Moniteur belge du 19 juin 1996;

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment les articles 17 et 18;

Vu le dossier administratif;

Vu le rapport de M. E. HAESBROUCK, premier auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 27 septembre 1996 fixant l'affaire à l'audience du 10 octobre 1996;

Entendu le rapport de M. D. VERBIEST, conseiller d'État;

Entendu en leurs observations, Me P. AERTS, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me J. DESMET, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. E. HAESBROUCK, premier auditeur, en son avis partiellement contraire;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;

Vu l'avis de l'auditeur général requis par l'article 91 du règlement de procédure ;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué soient invoqués et que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant, en ce qui concerne la première condition, que les parties requérantes font notamment valoir dans un quatrième moyen ce qui suit :

« L'arrêté ministériel du 5 juin 1996 reconnaît, entre autres, Sint-Gillis-Waas comme centre touristique.

À l'instar de nombreuses communes flamandes, Sint-Gillis-Waas est une commune où il fait bon vivre, mais qui n'attire pas du tout les touristes, comme l'entend l'arrêté royal du 7 novembre 1966.

Selon l'article 2 de l'arrêté royal du 7 novembre 1966, peuvent seulement être reconnues comme centres touristiques 'les localités assurant un accueil touristique à l'intervention d'organismes subsidiés par le Commissariat général au tourisme et pour l'économie desquelles le tourisme est d'une importance primordiale du fait de l'affluence de touristes qui y séjournent ou y sont de passage en raison de l'existence de curiosités, de sites, d'entreprises de délassement sportif ou culturel, de lieux de pèlerinage, d'établissements de logement ou de restauration'.

Il n'y a pas d'office du tourisme établi à Sint-Gillis-Waas et la commune ne compte pas non plus d'hôtels, de centre culturel, de hall sportif indépendant et/ou de curiosités dignes d'intérêt.

Sint-Gillis-Waas ne satisfait donc nullement aux critères légaux, de sorte que l'arrêté attaqué constitue à tout le moins une violation de l'article 2 de l'arrêté royal du 7 novembre 1966 et de l'obligation générale de motivation »;

Considérant que par lettre du 28 octobre 1994, le bourgmestre de la commune de Sint-Gillis-Waas écrit au Ministre de l'Emploi et du Travail que « nous n'ignorons pas que, strictement parlant, le shopping dominical dans les magasins de meubles n'est pas autorisé », que « dans notre commune, ces activités constituent néanmoins un élément essentiel de notre vie touristique et économique » et que, « afin de régulariser officiellement ce dossier, nous demandons par la présente à être officiellement reconnus comme centre touristique »; que par lettre du 15 février 1996, le directeur général de l'Administration de la réglementation et des relations du travail du Ministère de l'Emploi et du Travail transmet au ministre précité un « projet de réponse » à la demande du bourgmestre de la commune susvisée; que selon ce projet, « il n'est pas possible de reconnaître la commune de Sint-Gillis-Waas comme centre touristique » dès lors que « l'examen effectué n'indique pas que le tourisme est essentiel à l'activité économique de votre commune »; qu'à ce projet de réponse est joint un rapport final de l'inspection des lois sociales, dans lequel l'inspecteur adjoint émet un avis défavorable concernant la reconnaissance comme centre touristique « du cœur de Sint-Gillis-Waas », dès lors qu'il ressort du rapport d'examen « qu'il n'a pas été satisfait à tous les critères »; que ce rapport est libellé dans les termes suivants :

« 1. Critères découlant directement de l'A.R. de 1966

- la commune dont dépend le site dispose-t-elle d'un syndicat d'initiative reconnu par le Commissariat au Tourisme ?
non
- quels sont les facteurs influençant l'afflux de touristes sur le site (curiosités, situation, infrastructures de détente) ?
situation : Pays de Waas/ paysage rural
curiosités : fermes typiques, églises des 4 sections de commune, site rural de Sint-Pauwels et moulin de Rooman, château de Vaulogé (administration communale)
infrastructures de détente : plusieurs itinéraires de promenade à pied et à vélo.

2. Critères découlant de l'esprit de l'A.R. de 1966

- combien la commune compte-t-elle de commerces qui ne pourraient normalement pas occuper du personnel le dimanche ?
aucun – entreprises ou commerces familiaux pour lesquels cette interdiction ne s'applique pas.
- le lieu est-il reconnu comme centre touristique dans le cadre de la réglementation sur les classes moyennes ?
non

3. Informations générales

- nombre et capacité des hôtels, restaurants, campings et autres résidences de vacances ;
hôtels : -
camping : Fort Bedmar (300 emplacements)
restaurants : 10 + tavernes : 6
- densité de population du site ;
habitants au 01.01.95 : 16.738
superficie : 5497 ha 88 a / 55 km²
ce qui fait $\pm$ 3 hab/ha ou 304 hab/km²
- nombre de résidents pendant la saison touristique (si chiffres disponibles) ;
pas de chiffres disponibles
- nombre de touristes d'un jour pendant la saison touristique (si chiffres disponibles) ;
pas de chiffres disponibles ».

que par note du 7 mars 1996, le chef de cabinet du Ministre de l'Emploi et du Travail a informé le directeur général précité qu' « après examen des deux dossiers précités » - ils concernent les communes de Sint-Gillis-Waas et de

Raeren – « le ministre est parvenu à la conclusion que les deux communes entrent effectivement en ligne de compte pour être reconnues comme centre touristique » ; que dans cette note, il est ensuite demandé au directeur général « de préparer la lettre au bourgmestre en ce sens et d'établir après l'arrêté ministériel » ; que dans une note du 19 mars 1996, le directeur général précité communique au ministre qu'il a l'honneur de l'informer que « consécutivement aux instructions du (...) chef de cabinet (...), la commune de Sint-Gillis-Waas satisfait aux prescriptions de l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 7 novembre 1966 pour être reconnue comme centre touristique » ; qu'un nouveau projet de lettre au bourgmestre est joint à cette note ; qu'il y est indiqué, à titre de motivation unique pour l'approbation de la reconnaissance demandée, que la commune de Sint-Gillis-Waas « dispose effectivement d'un service d'accueil touristique reconnu et que le tourisme y constitue un facteur économique important, de sorte que les conditions posées par l'arrêté royal mentionné dans le préambule, sont remplies » ; que la lettre du 23 mai 1996 envoyée par le ministre au bourgmestre de la commune de Sint-Gillis-Waas fait part de la reconnaissance sans ajouter la moindre motivation ;

Considérant qu'en ce qui concerne les conditions posées à l'article 2 de l'arrêté royal du 7 novembre 1986 et évoquées dans le moyen examiné ici, le dossier administratif communiqué ne comporte pas d'autres éléments que ceux mentionnés ci-dessus; qu'il ressort de l'examen de ces éléments que seul le deuxième projet de la lettre adressée au bourgmestre comporte deux éléments de fait sur lesquels l'arrêté attaqué pourrait s'appuyer en ce qui concerne la commune de Sint-Gillis-Waas ; que le premier élément est déduit de ce que la commune « dispose d'un service d'accueil touristique reconnu » ; qu'à première vue, cette constatation ne paraît cependant pas compatible avec le fait que le rapport d'examen de l'inspection des lois sociales déclare qu'il convient de répondre par la négative à la question de savoir si la commune dont dépend le site dispose d'un syndicat d'initiative reconnu par le Commissariat au Tourisme ; que le deuxième élément touche au fait que le tourisme à Sint-Gillis-Waas « constitue un facteur économique important » ; que, cependant, cette constatation va précisément à l'encontre de la considération reproduite dans le premier projet de lettre de réponse, précisant que « l'examen effectué n'indique pas que le tourisme est essentiel à l'activité économique » de

la commune de Sint-Gillis-Waas; que cette dernière constatation s'appuie à première vue sur le rapport d'examen dans lequel il n'est en effet question que de quelques curiosités, d'itinéraires de promenade pédestre et cycliste, d'un camping, de dix restaurants et de six tavernes; qu'il n'est donc pas possible au Conseil d'État, dans l'état actuel de la procédure, de déduire du dossier administratif communiqué les éléments de fait sur lesquels se fonde la décision attaquée qui a reconnu la commune de Sint-Gillis-Waas comme centre touristique en application de l'article 2 précité de l'arrêté royal du 7 novembre 1966; qu'il faudrait plutôt déduire des éléments du dossier communiqué que la reconnaissance ne pouvait pas être accordée en application de cet article; que la décision attaquée ne paraît pas pouvoir s'appuyer sur le dossier; que, dans cette mesure, le moyen est sérieux ;

Considérant, en ce qui concerne la deuxième condition, que les parties requérantes décrivent le préjudice comme suit :

« L'arrêté attaqué prévoit une dérogation au repos dominical imposé par la loi et permet à tous les commerçants, établis dans les localités ou communes mentionnées, d'ouvrir leur établissement également le dimanche.

Cela permet à un commerce de détail de contourner la loi sur la fermeture dominicale, alors que le commerce voisin, qui ne figure toutefois pas dans les localités mentionnées dans l'arrêté attaqué, ne peut être ouvert le dimanche.

Bien que l'arrêté royal portant dérogation à cette fermeture dominicale imposée par la loi ne puisse envisager de dérogation individuelle, il est notoire que, (à tout le moins) en ce qui concerne Sint-Gillis-Waas, l'arrêté attaqué vise le 'tourisme du meuble', le ministre compétent utilisant lui-même cette expression dans les interviews. En effet, cet arrêté permet au magasin de meubles et d'aménagement intérieur VERBERCKMOES établi à Sint-Gillis-Waas d'ouvrir également le dimanche.

Les parties requérantes citées de 1 à 3 sont des marchands de meubles, établis dans les environs immédiats de Sint-Gillis-Waas, et cette dérogation ne leur est pas applicable.

Une fermeture dominicale obligatoire entraîne, assurément dans le secteur du meuble, une sérieuse chute du chiffre d'affaires.

Si la S.A. JONCKHEERE et la S.A. DEBA MEUBELEN sont tenues de fermer leurs portes également le dimanche, cela signifiera d'emblée pour elles une perte du chiffre d'affaires de respectivement 40 % et 30 % (pour les seules commandes passées effectivement le dimanche). Ces clients se rendront très certainement chez les concurrents qui peuvent ouvrir le dimanche. En outre, il y aura pendant la semaine également un grand nombre de clients qui reviendront et qui, après une visite dominicale, passeront commande pendant la semaine. Une obligation de fermeture dominicale fera également fuir ces acheteurs vers les concurrents.

Les conséquences directes et indirectes seront à ce point importantes et néfastes que les (grands) commerces de meubles seront obligés d'ouvrir le dimanche pour survivre économiquement à la concurrence. À défaut, ils ne seront pas en mesure de continuer à supporter les lourdes charges sociales liées au personnel et c'est l'existence de ces magasins même qui sera mise en péril.

La partie requérante mentionnée au 3 est en revanche fermée le dimanche et est particulièrement et directement affectée par l'arrêté attaqué et cette forme de concurrence déloyale.

Pour bon nombre de personnes, visiter un magasin de meubles le dimanche constitue une façon bon marché de passer le temps. L'adage 'voir, c'est acheter' – et les chiffres d'affaires des bons de commande signés le dimanche le confirment – fait de ces visiteurs des clients effectifs ou à tout le moins potentiels. Le comportement d'achat des personnes tend vers le shopping dominical, certainement dans le secteur du meuble.

Le respect de la fermeture dominicale obligatoire ne signifie pas seulement une perte nette de clients (potentiels) et une perte du chiffre d'affaires. Permettre à des concurrents de contourner la fermeture dominicale drainera en outre indéniablement un certain nombre de clients de la partie requérante mentionnée en 3 vers ce(s) concurrent(s) et engendrera une diminution de du chiffre d'affaires actuel. Les chiffres d'affaires des concurrents, réalisés le dimanche, le confirment pleinement.

L'arrêté attaqué permet de surcroît à de nouveaux concurrents de s'établir précisément sur les sites où ils peuvent ouvrir le dimanche, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent pour les commerces voisins qui ne peuvent pas ouvrir ce jour-là.

L'arrêté attaqué favorise donc la concurrence déloyale entre les différents commerces de détail.

Ce préjudice est certes très grave mais, en outre, il ne pourra jamais être réparé, même financièrement. Toute forme de réparation – pour autant qu'elle soit réelle, *quod non* – arriverait en outre de toute façon trop tard en cas de faillite.

Les parties requérantes mentionnées en 4 et 5 défendent les intérêts des classes moyennes, en l'occurrence celles qui sont affectées par cette forme de concurrence déloyale.

Le N.C.M.V. est en outre une union professionnelle de sorte que les parties requérantes mentionnées en 4 et 5 peuvent invoquer utilement le préjudice grave difficilement réparable au nom de leurs membres individuels (voir Conseil d'État n° 37.931 du 24 octobre 1991 en cause L'Association professionnelle belge des urologues et G. Popelier). Les considérations formulées ci-dessus peuvent à tout le moins valoir comme préjudice collectif grave difficilement réparable pour étayer le préjudice subi par les parties requérantes mentionnées en 4 et 5 » ;

Considérant, en ce qui concerne les quatrième et cinquième parties requérantes, qu'elles ne parviennent pas, dans le cadre de cette argumentation, à établir un préjudice qu'elles pourraient subir en tant qu'association, consécutivement à la décision attaquée ; qu'ensuite, selon ces parties requérantes elles-mêmes, elles ne défendent les intérêts que d'une partie des « classes moyennes, en l'espèce celle qui est affectée par cette forme de

concurrence déloyale » ; qu'il peut s'en déduire raisonnablement que certains de leurs membres ne subissent aucun préjudice, mais peuvent tirer un avantage de l'application de l'arrêté attaqué ; que dans le cadre d'une procédure de suspension, il ne peut être établi de quelle manière ces associations peuvent ainsi invoquer utilement le caractère dommageable de la décision attaquée pour justifier leur intervention dans l'intérêt de leurs membres ; que s'il existe un tel doute quant à leur intérêt, elles ne démontrent certainement pas l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable ;

Considérant que la première, la deuxième et la troisième partie requérante ne définissent leur préjudice qu'à l'égard de la reconnaissance de la commune de Sint-Gillis-Waas comme centre touristique et non dans la mesure où l'arrêté attaqué reconnaît également d'autres communes ; que la suspension ne peut donc concerner que la reconnaissance de la commune de Sint-Gillis-Waas ; que la troisième partie requérante semble avoir un point de vente de meubles à Temse, non loin de Sint-Gillis-Waas donc, lequel est fermé le dimanche ; que dans l'argumentation susmentionnée, elle accrédite l'idée, notamment parce que la partie défenderesse ne présente pas d'argument de défense sur ce point, que l'exécution immédiate de la décision attaquée peut lui occasionner le préjudice grave difficilement réparable requis en droit, sur lequel une suspension peut se fonder ; que par conséquent, le préjudice subi par les première et deuxième parties requérantes ne doit plus être examiné ; que, dès lors, la deuxième condition cumulative requise par l'article 17, § 2, des lois coordonnées est également remplie ;

Considérant que l'article 17, § 4, des lois coordonnées précitées dispose ce qui suit :

« (...) Si la suspension a été ordonnée, il est statué sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de l'arrêt ».

qu'un délai aussi bref ne saurait s'accommoder des délais ordinaires de la procédure; qu'il y a lieu, dès lors, de les réduire de la manière fixée au dispositif ci-après,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est ordonnée la suspension de l'arrêté ministériel du 5 juin 1996 déterminant les localités reconnues comme centres touristiques en exécution de l'arrêté royal du 7 novembre 1966 relatif à l'occupation au travail le dimanche dans les magasins de détail et les salons de coiffure situés dans les stations balnéaires et climatiques ainsi que dans les centres touristiques, dans la mesure où il reconnaît la commune de Sint-Gillis-Waas comme centre touristique.

Article 2

La demande est rejetée pour le surplus.

Article 3

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que l'arrêté suspendu.

Article 4

Le délai pour l'introduction des mémoires en réponse et en réplique est réduit à trente jours.

Le délai pour l'introduction des derniers mémoires est réduit à quinze jours.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-huit novembre 1900 nonante-six, par la VIIe chambre, composée de :

MM.	D. VERBIEST,	président de chambre f.f.,
		conseiller d'État,
	R. STEVENS,	conseiller d'État,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
Mme	Ch. BAMPS,	greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

Ch. BAMPS

D. VERBIEST

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.