RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 188.390 van 1 december 2008
in de zaak A. 139.429/IX-3845.

In zake : de gemeente MAASMECHELEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. BOUCKAERT,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Loksumstraat 25

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Werkgelegenheid, thans de minister van Werk,
die woonplaats kiest bij
advocaat L. VAEL,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 523.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente MAASMECHELEN op 22 juli 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 21 mei 2003 van de minister van Werkgelegenheid, waarbij zij niet wordt erkend als toeristisch centrum in de zin van artikel 14 van de Arbeidswet van 16 maart 1971;

Gelet op het arrest nr. 125.361 van 17 november 2003 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend op 31 december 2003 door de verzoekster;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste-auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 29 januari 2007 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 30 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 november 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad B. THYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. GERNAEY, die loco advocaat J. BOUCKAERT verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat L. VAEL, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Gegevens van de zaak

1.1. Afdeling 1 van hoofdstuk III van de Arbeidswet van 16 maart 1971 (hierna: de Arbeidswet) bevat bepalingen aangaande de "[z]ondagsrust": artikel 11 van deze wet verbiedt dat werknemers 's zondags worden tewerkgesteld; afwijkingen op dat beginsel worden mogelijk gemaakt door onder meer de artikelen 13 en 14 van de Arbeidswet.

Artikel 13 van de Arbeidswet laat de tewerkstelling toe "in de bedrijven of voor het uitvoeren van werken aangewezen door de Koning". Overeenkomstig artikel 47 van de Arbeidswet is voor de uitvoering van die bepaling het advies vereist van de sociale gesprekspartners.

Artikel 14 van de Arbeidswet bepaalt:

"§ 1. In de andere kleinhandelszaken dan die waarin de zondagsarbeid toegelaten werd in uitvoering van artikel 13, mogen de werknemers 's zondags van 8 uur 's morgens tot 's middags worden tewerkgesteld.
Nochtans kan de Koning in bepaalde gemeenten :
1/ deze tewerkstelling op zondag verbieden of de duur ervan beperken;
2/ deze tewerkstelling op zondag gedurende ten hoogste zes weken per jaar toelaten op andere uren of gedurende een groter aantal uren dan bepaald in het eerste lid, wanneer bijzondere omstandigheden dit vorderen.

§ 2. In badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra mogen de werknemers 's zondags tewerkgesteld worden in kleinhandelszaken en kapperssalons.
De Koning bepaalt :
1/ wat moet worden verstaan onder badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra;
2/ de voorwaarden waaronder en de grenzen waarbinnen de werknemers 's zondags mogen tewerkgesteld worden."

1.2. Artikel 14, § 2, van de Arbeidswet is, ten tijde van het bestreden besluit, uitgevoerd door het koninklijk besluit van 7 november 1966 betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons (hierna: het koninklijk besluit van 7 november 1966).

Luidens artikel 1 van dat koninklijk besluit is het van toepassing op de werkgevers van de in de badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra gevestigde kleinhandelszaken en kapperssalons en op de werknemers die door deze werkgevers worden tewerkgesteld.

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 november 1966 bepaalt:

"Voor de toepassing van dit besluit worden beschouwd :
1/ als badplaatsen: [...]
2/ als luchtkuuroorden: [...]
3/ als toeristische centra: de plaatsen die als zodanig zijn erkend door de Minister tot wiens bevoegdheid de arbeid behoort. Erkend kunnen alleen worden de plaatsen waarin een toeristisch onthaal wordt verzekerd door middel van instellingen welke door het Commissariaat-generaal voor het toerisme worden erkend en voor wier economie het toerisme van essentieel belang is ingevolge de toevloed van toeristen die er verblijven of er voorbij komen wegens het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen voor sportieve of culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratiegelegenheden.

Met het oog op de erkenning dient een daartoe strekkende aanvraag door bemiddeling van het gemeentebestuur te worden gericht aan de Minister, bedoeld in het eerste lid."

Artikel 3 van dat koninklijk besluit laat toe dat de werknemers op zondag worden tewerkgesteld:

> "1/ vanaf de aanvang van de paasvakantie in het door de Staat ingericht, gesubsidieerd of erkend onderwijs tot 30 september;
> 2/ gedurende de kerst- en nieuwjaarsvakantie in het onder 1/ bedoelde onderwijs."

Buiten de in artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 november 1966 bedoelde periodes mogen, luidens artikel 4 van dit koninklijk besluit, de werknemers :

> "gedurende ten hoogste dertien zondagen per kalenderjaar tewerkgesteld worden in de plaatsen of gedeelten ervan :
> 1/ waar tijdens het weekeinde een toevloed van toeristen plaats heeft ingevolge het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen voor sportieve of culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratie-gelegenheden;
> 2/ waar manifestaties plaats grijpen, zoals bedoeld bij artikel 6, § 1, 23/, van de wet van 6 juli 1964 op de zondagsrust."

1.3. Op 23 januari 2003 dient de gemeente Maasmechelen bij de minister van Tewerkstelling en Arbeid een aanvraag in om erkend te worden als toeristisch centrum. De aanvraag gaat uit van de gemeenteraad, die daarvoor verwijst naar vragen van "handelsverenigingen en groepen" en de aanvraag wordt gestaafd met een omvangrijke motiveringsnota en een bundel stavingsstukken.

1.4. Op 6 februari 2003 vraagt Unizo-Limburg aan de minister de erkenning niet te verlenen.

1.5. In een nota van 13 maart 2003 stelt de inspectie van de sociale wetten District Tongeren dat de erkenning van de gemeente als toeristisch centrum een positieve bijdrage zal leveren tot de verdere ontwikkeling van Maasmechelen als toegangspoort voor het Nationaal Park "Hoge Kempen " en als erkend toeristisch hefboomproject in het kader van de herwaardering van de voormalige mijnterreinen. Er wordt aan toegevoegd dat de beoogde "funshopping" in het "merkendorp" meer omvat dan louter de verkoop van kleding aan potentiële klanten, aangezien "[a]nimatie, tentoonstellingen en allerhande attracties [...] voor gevolg [hebben] dat het dorp bezocht zal worden hoofdzakelijk als recreatie" en dat "[h]et bioskoop-complex, de kunstacademie en de passantenhaven [...] nauw verbonden [zijn] aan het dorp, alsmede alle in de motivering van de gemeente vermelde nevenprojecten,

en deze [...] nu reeds druk bezocht [worden] om andere toeristische doeleinden dan wel de aankoop van kleding in het merkendorp".

1.6. De administratie van de Individuele Arbeidsbetrekkingen van de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg formuleert in haar nota van 1 april 2003 een negatief advies. Daarin wordt er in essentie op gewezen dat het "funshoppen" de grootste toeristische trekpleister van de gemeente Maasmechelen blijkt te zijn en dat de vraag rijst of de kleinhandelszaken als toeristische trekpleister wel onder de regeling van artikel 14, § 2, van de Arbeidswet vallen en niet veeleer een beroep moet worden gedaan op artikel 13 van de Arbeidswet.

1.7. Op 21 mei 2003 neemt de minister van Werkgelegenheid het thans bestreden besluit om de gemeente Maasmechelen niet als toeristisch centrum te erkennen.

Met een brief van dezelfde datum deelt zij aan de burgemeester van de gemeente Maasmechelen mede:

> "Op 23 januari 2003 heeft U een verzoek ingediend om de gemeente Maasmechelen te erkennen als toeristisch centrum. Dit verzoek moet gezien worden binnen artikel 14 van de Arbeidswet van 16 maart 1971, op basis waarvan de wetgever de tewerkstelling van werknemers op een zondag onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt. Dit artikel werd verder uitgevoerd door het koninklijk besluit van 7 november 1966 betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons gevestigd in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra.
>
> Op basis van het dossier dat u mij heeft toegestuurd moet ik u meedelen dat ik Maasmechelen niet als toeristisch centrum in de zin van artikel 14 van de Arbeidswet kan erkennen.
>
> Zoals u weet vertrekt de wetgever van het principe dat een werkgever 's zondags geen werknemers mag tewerkstellen. Hierop zijn er een aantal uitzonderingen en de meest relevante uitzonderingen met betrekking tot dit dossier liggen vervat in de artikelen 13 (en 66) en artikel 14 van de Arbeidswet.
>
> Artikel 13 bepaalt dat werknemers op zondag mogen worden tewerkgesteld in de bedrijven of voor het uitvoeren van werken aangewezen door de Koning. Wil de Koning deze bevoegdheid uitoefenen dan wint hij daartoe het advies in van het bevoegde paritair comité en, wanneer de verordening behoort tot de bevoegdheid van meerdere paritaire comités, wordt dit advies gegeven door de Nationale Arbeidsraad (artikel 47 van de Arbeidswet).
>
> Daarnaast is er eveneens artikel 14 van de Arbeidswet met een meer specifieke draagwijdte. Enerzijds wordt de wettelijk geregelde mogelijkheid om werknemers op zondag in kleinhandelszaken tewerk te stellen beperkt; anderzijds wordt aan kleinhandelszaken de mogelijkheid gegeven om in bepaalde omstandigheden op zondag toch werknemers tewerk te stellen.
>
> Op basis van artikel 14, § 1 hebben kleinhandelszaken de mogelijkheid om werknemers op een zondag tewerk te stellen tot 's middags; willen zij de ganse

dag open zijn dan zullen zij eveneens beroep moeten doen op artikel 13. Het koninklijk besluit van 3 december 1987 betreffende het tewerkstellen van werknemers, op zondag in de distributiesector werd genomen op basis van artikel 13 en artikel 14, § 1 van de Arbeidswet. Dit laatste besluit regelt enerzijds de tewerkstelling van werknemers op de ganse zondag in een aantal kleinhandelszaken het hele jaar door en regelt anderzijds de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden op welbepaalde zondagen (drie per kalenderjaar) de ganse dag werknemers tewerk te stellen.

Het koninklijk besluit van 7 november 1966 betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons gevestigd in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra geeft uitvoering aan de bevoegdheid opgenomen in artikel 14, § 2 van de Arbeidswet (waarvan een soortgelijke bepaling reeds in de wet van 1964 was opgenomen). Dit koninklijk besluit werd laatst gewijzigd bij besluit van 7 december 1988.

Dit besluit regelt de mogelijkheid om werknemers op zondag tewerk te stellen rekening houdend met de schommelingen eigen aan het toeristisch seizoen. Indien het de bedoeling zou zijn om het hele jaar door werknemers op zondag tewerk te stellen dan is het niet meer artikel 14 dat een oplossing biedt maar wel artikel 13 van de Arbeidswet.

Artikel 2, 3/ van dit besluit van 7 november 1966 regelt onder meer de erkenning van de toeristische centra en bepaalt wanneer werknemers op zondag mogen tewerkgesteld worden.

De Minister tot wiens bevoegdheid de arbeid behoort kan alleen plaatsen erkennen :

- waarin het toeristisch onthaal verzekerd wordt door instellingen die door het commissariaat-generaal voor het toerisme worden erkend.
- en zo voor hun economie het toerisme van essentieel belang is ingevolge de toevloed van toeristen die er verblijven of er voorbij komen wegens het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen voor sportieve of culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratiegelegenheden.

Het betrokken gemeentebestuur dient hiertoe een aanvraag in bij de Minister.

Is een gemeente erkend, dan mogen werknemers vanaf de aanvang van de paasvakantie worden tewerkgesteld tot 30 september en tijdens de kerstvakantie.

Buiten voornoemde periode mogen werknemers gedurende ten hoogste dertien zondagen per kalenderjaar tewerkgesteld worden in de plaatsen of gedeelten ervan waar tijdens het weekeinde een toevloed van toeristen plaats heeft ingevolge het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen voor sportieve of culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratiegelegenheden of waar evenementen plaatsgrijpen.

Uit de geciteerde regelgeving mag blijken dat :

- artikel 13 van de Arbeidswet voor de wetgever de normale weg is om, na advies van een paritair comité, bij koninklijk besluit de toelating te geven om af te wijken van het verbod op zondagsarbeid;
- het koninklijk besluit van 3 december 1987 betreffende het tewerkstellen van werknemers op zondag in de distributiesector genomen werd op basis van artikel 13 en artikel 14, §1 van de Arbeidswet. Zoals voorheen vermeld regelt dit besluit enerzijds de tewerkstelling van werknemers op de ganse zondag in een aantal kleinhandelszaken het hele jaar door, naast anderzijds de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden op welbepaalde zondagen (drie per kalenderjaar) de ganse dag werknemers tewerk te stellen;
- artikel 14, §1 een afwijkende regeling voor kleinhandelszaken mogelijk maakt tot 's middags;

- een afwijkende regeling onder bepaalde voorwaarden kan worden toegekend op basis van artikel 14, §2 maar dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om op basis van deze paragraaf werknemers het hele jaar door op zondag tewerk te stellen;
- dat een van die voorwaarden de erkenning als toeristisch centrum is, dat die erkenning gekoppeld is aan de vaststelling dat het aantal toeristen gevoelig stijgt als gevolg van het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen voor sportieve of culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratiegelegenheden of waar evenementen plaatsgrijpen.

De bestaansreden voor de uitzondering van artikel 14, §2 ligt onder meer in het feit dat de toeloop van toeristen als gevolg van het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen voor sportieve of culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratiegelegenheden of waar evenementen plaatsgrijpen moet 'opgevangen' worden. De kleinhandel kreeg op die manier ook de mogelijkheid om binnen een kortere tijdspanne een inkomen te verwerven dat in andere streken over een gans jaar kan worden verwezenlijkt. Het was dus niet de bedoeling via dit artikel de mogelijkheid te bieden om de normale bedrijvigheid, gespreid over een jaar, te verruimen.

Uit het door U voorgelegde dossier kan worden vastgesteld dat niet wordt voldaan aan de ratio legis van artikel 14 van de Arbeidswet, zoals deze hierboven werd uiteengezet. Uit de beschrijving die u geeft en het cijfermateriaal valt op dat de grootste trekpleister het 'funshoppen' zelf blijkt te zijn. Dat kleinhandelszaken zelf de toeristische trekpleister vormen is door artikel 14 niet bedoeld.

Daarenboven biedt artikel 14, §2 van de Arbeidswet geenszins de mogelijkheid om werknemers het ganse jaar door op een zondag tewerk te stellen.

Op basis van de door u voorgelegde gegevens moet de oplossing dan ook veeleer gevonden worden via de toepassing van artikel 13 van de Arbeidswet en niet van artikel 14".

1.8. Na een nieuwe aanvraag wordt de gemeente Maasmechelen bij besluit van 14 september 2007 van de minister van Werk toch als toeristisch centrum erkend. Dit besluit maakt echter het voorwerp uit van een beroep tot nietigverklaring, dat bij de Raad van State nog aanhangig is (de zaak A. 185.915/IX-5793).

Grond van de zaak

2.1. De verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van artikel 14, § 2, van de Arbeidswet, artikel 2, 3/, van het koninklijk besluit van 7 november 1966, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel en het beginsel volgens hetwelk elke administratieve beslissing op rechtens juiste en deugdelijke motieven moet zijn gesteund, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel, doordat de minister van Werkgelegenheid haar de erkenning als toeristisch centrum in de zin van artikel 14, § 2, van de Arbeidswet weigert en deze weigering in het bestreden besluit verantwoordt door te stellen dat de grootste trekpleister van de gemeente het

“funshoppen” zelf is en dat “artikel 14, § 2 van de Arbeidswet geenszins de mogelijkheid [biedt] om werknemers het ganse jaar door op een zondag tewerk te stellen”.

De verzoekster licht in essentie toe dat zij in het kader van haar aanvraag om als toeristisch centrum te worden erkend bij de minister van Tewerkstelling en Arbeid een uitgebreid dossier heeft ingediend, waarin de aanvraag uitvoerig werd gemotiveerd en waarin werd uiteengezet dat zij voldoet aan de voorwaarden die door artikel 2, 3/, van het koninklijk besluit van 7 november 1966 worden gesteld met betrekking tot het onthaal van toeristen en het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen van sportieve en culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratiegelegenheden. Niettegenstaande de verwerende partij ertoe gehouden was in het bestreden besluit duidelijk aan te geven dat de door de verzoekster aangevoerde elementen werden onderzocht en, desgevallend, om welke redenen ze niet in aanmerking werden genomen, heeft zij zich ertoe beperkt te verklaren dat niet voldaan is aan de ratio legis van de Arbeidswet, dat de grootste trekpleister van de gemeente Maasmechelen het “funshoppen” zelf blijkt te zijn, terwijl een dergelijke situatie niet door de wetgever is bedoeld, en dat artikel 14, § 2, van de Arbeidswet niet de mogelijkheid biedt om werknemers gedurende het ganse jaar op een zondag tewerk te stellen. De verwerende partij is aldus zonder enige motivering voorbijgegaan aan de andere toeristische troeven die de verzoekster in haar aanvraag heeft laten gelden. Bovendien blijkt uit het ingediende dossier dat het geenszins de bedoeling van de verzoekster was dat de kleinhandelszaken gedurende het ganse jaar op zondag zouden kunnen openen. Uit de verwijzing in de aanvraag naar de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 7 november 1966 blijkt genoegzaam dat zij geen tewerkstelling op zondag gedurende het ganse jaar beoogt. Het bestreden besluit geeft dan ook een verkeerde interpretatie aan de voorliggende gegevens.

2.2. De verwerende partij antwoordt in haar memorie van antwoord dat twee stukken voorliggen waaruit blijkt dat zij wel degelijk aan de motiveringsplicht en de plicht tot zorgvuldig onderzoek heeft voldaan.

Zij betoogt dat er vooreerst het bestreden besluit zelf is, waarin uitvoerig de inhoud en de bedoeling van de wetgeving op de zondagsarbeid worden uitgelegd. In het besluit is duidelijk gesteld dat één van de voorwaarden voor het verkrijgen van een erkenning als toeristisch centrum op grond van artikel 14, § 2, van de Arbeidswet erin bestaat dat het aantal toeristen gevoelig dient te stijgen als

gevolg van het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen voor sportieve of culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratie-gelegenheden of evenementen. Het bestreden besluit benadrukt tevens dat de bestaansreden van de uitzondering op het beginsel van de zondagsrust onder meer gelegen is in het feit dat de toeloop van toeristen moet worden opgevangen, dat de kleinhandel op die manier de mogelijkheid krijgt om binnen een kortere tijdsspanne een inkomen te verwerven dat in andere streken normaal over een gans jaar wordt verwezenlijkt, maar dat het niet de bedoeling is de mogelijkheid te bieden werknemers gedurende het ganse jaar op zondag tewerk te stellen.

Volgens de verwerende partij is de essentie van het wettelijke kader dat een erkenning als toeristisch centrum slechts kan worden verkregen, indien cumulatief vier voorwaarden vervuld zijn: (1) in de betrokken plaats of gemeente moet het toeristisch onthaal worden verzekerd door een instelling die door het Commissariaat-generaal voor het toerisme wordt erkend; (2) in de betrokken plaats of gemeente moet er een toevloed van toeristen zijn, dit wil zeggen van bezoekers van buiten de gemeente die ter plaatse verblijven of langskomen met het oog op het bezoeken van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen van sportieve en culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restaurants; (3) het toerisme moet van essentieel belang zijn voor de economie van de betrokken plaats of gemeente, in die mate zelfs dat die economie voor meer dan de helft moet gesteund zijn op inkomsten voortvloeiend uit het toerisme; (4) de activiteit van de handelszaken, gelegen in de plaats die wenst erkend te worden, dient in belangrijke mate te worden beïnvloed door de toevloed van toeristen. De ratio legis van artikel 14, § 2, van de Arbeidswet en het koninklijk besluit van 7 november 1966 bestaat er volgens haar in dat de mogelijkheid wordt geboden tot het tewerkstellen van personeel op zondag voor winkels die op een bepaalde toeristische plaats aanwezig zijn om de toevloed van toeristen op te vangen.

De verwerende partij laat gelden dat het bestreden besluit vervolgens heeft vastgesteld dat het door de verzoekster ingediende dossier niet voldoet aan de ratio legis van artikel 14, § 2, van de Arbeidswet, omdat eruit blijkt dat de belangrijkste trekpleister niet de toeristische attracties zijn, maar het winkelen zelf. Deze vaststelling is de doorslaggevende reden voor de weigering van de erkenning van de verzoekster als toeristisch centrum.

Voorts wijst de verwerende partij op het advies van 1 april 2003 van de administratie van de Individuele Arbeidsbetrekkingen waaruit blijkt dat het

door de verzoekster ingediende dossier zorgvuldig werd bestudeerd en afgewogen en dat op basis van dat onderzoek werd besloten dat de beweerde toeristische toeloop in de gemeente niet het gevolg is van één of meer van de toeristische trekpleisters zoals omschreven in artikel 2, 3/, van het koninklijk besluit van 7 november 1966, maar wel van de aanwezigheid en de geplande uitbouw van winkelcentra. In dit advies wordt duidelijk onderlijnd dat de verwerende partij tot haar beoordeling is gekomen op grond van de beschrijving en het cijfermateriaal die waren opgenomen in het aanvraagdossier van de verzoekster.

2.3. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekster dat het bestreden besluit gesteund is op twee motieven: vooreerst het motief dat het "funshoppen" zelf de grootste trekpleister van de gemeente Maasmechelen is en dat een dergelijke situatie niet onder de ratio legis van artikel 14 van de Arbeidswet valt; voorts het motief dat artikel 14, § 2, van de Arbeidswet niet de mogelijkheid biedt om werknemers gedurende het ganse jaar op zondag tewerk te stellen.

Met betrekking tot het eerste weigeringsmotief betoogt de verzoekster in essentie dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord nieuwe voorwaarden bepaalt voor het verkrijgen van een erkenning als toeristisch centrum, die echter niet in de wet- en regelgeving voorkomen. Zo is nergens voorgeschreven dat alleen bezoekers van buiten de gemeente als "toeristen" kunnen worden beschouwd, noch dat de plaatselijke economie voor meer dan de helft afhankelijk dient te zijn van het toerisme. De restrictieve interpretatie die door de verwerende partij wordt aangenomen, vindt geen steun in de wet- en regelgeving, noch in het administratieve dossier en de administratieve beslissingspraktijk tot nog toe, en is ook niet tot uitdrukking gekomen in het bestreden besluit. Ze werd post factum uitgewerkt.

Volgens de verzoekster komt de zienswijze van de verwerende partij dat de ratio legis van artikel 14, § 2, van de Arbeidswet en van het koninklijk besluit van 7 november 1966 erin bestaat dat kleinhandelaars op een korte tijdsspanne, tijdens de periodes van toevloed van toeristen, een inkomen moeten kunnen verwerven, niet overeen met de wetsgeschiedenis. Het begrip toerisme wordt thans niet meer gekoppeld aan een hoog- en een laagseizoen, maar wel aan het essentiële karakter van het toerisme voor de lokale economie. De hoofddoelstelling van de uitzondering voor toeristische centra bestaat erin om kleinhandelaars de mogelijkheid te geven de toeristen te bedienen om aldus het toerisme te kunnen bevorderen.

De verzoekster laat voorts gelden dat het gebrek aan motivering van het bestreden besluit niet kan worden goedgemaakt door een verwijzing naar een advies van de administratie van de Individuele Arbeidsbetrekkingen, dat een louter intern document is, waarvan zij niet in kennis is gesteld en waarnaar het bestreden besluit overigens niet verwijst.

Volgens de verzoekster stelt de verwerende partij de feiten op een vertekende wijze voor en besluit zij ten onrechte dat het "funshoppen" meer mensen naar de gemeente Maasmechelen lokt dan de andere toeristische attractiepolen.

Met betrekking tot het tweede weigeringsmotief herhaalt de verzoekster dat de verwerende partij er ten onrechte van is uitgegaan dat zij met haar aanvraag tot erkenning als toeristisch centrum voor ogen had dat kleinhandels-zaken gedurende het ganse jaar op zondag open zouden kunnen zijn.

2.4. In haar laatste memorie laat de verwerende partij nog gelden dat het bestreden besluit niet onderworpen is aan de formele motiveringsplicht, omdat het geen eenzijdige administratieve rechtshandeling met individuele strekking betreft, maar, integendeel, van reglementaire aard is. Zij argumenteert dat de aanvraag tot erkenning als toeristisch centrum weliswaar uitgaat van een individueel gemeentebestuur, maar dat het erkenningsbesluit algemene rechtsgevolgen doet ontstaan ten aanzien van alle huidige en toekomstige kleinhandelszaken en kapsalons in de betrokken gemeente. Het volstaat dan ook dat de motieven van een weigering van erkenning als toeristisch centrum blijken uit de stukken van het administratief dossier. Ze moeten niet noodzakelijk formeel worden opgenomen in het weigerings-besluit zelf. De verwerende partij betoogt dat in de voorliggende zaak wel degelijk pertinente en afdoende motieven uit het geheel van het dossier blijken.

2.5.1. Het bestreden besluit betreft de weigering om de verzoekster te erkennen als een toeristisch centrum zoals bedoeld in artikel 2, 3/, van het koninklijk besluit van 7 november 1966. Het werd door de minister van Werkgelegenheid genomen ingevolge de aanvraag tot het verkrijgen van een erkenning als toeristisch centrum die door de verzoekster met een brief van 23 januari 2003 was ingediend. De afwijzing van een dergelijke aanvraag heeft wel degelijk een individuele strekking, vermits ze slechts direct gericht is tot de aanvragende gemeente. De omstandigheid dat de regelgeving aan de erkenning van die gemeente als toeristisch centrum gevolgen verbindt voor de kleinhandelszaken en kapsalons in de gemeente

doet daaraan geen afbreuk. De beslissing van de minister over een aanvraag tot erkenning als toeristisch centrum valt dan ook onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

2.5.2. Uit artikel 2, 3/, van het koninklijk besluit van 7 november 1966 kan worden afgeleid dat twee voorwaarden vervuld moeten zijn opdat een welbepaalde plaats een erkenning als toeristisch centrum zou kunnen verkrijgen: het toeristisch onthaal moet er verzekerd zijn door middel van instellingen die door het Commissariaat-generaal voor het toerisme zijn erkend en het toerisme moet voor de economie van de betrokken plaats van essentieel belang zijn ingevolge de toevloed van toeristen die er verblijven of er voorbijkomen wegens het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen voor sportieve of culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratiegelegenheden.

Het bestreden besluit weigert de aangevraagde erkenning wezenlijk om twee redenen. Vooreerst wordt gesteld dat uit het ingediende dossier blijkt dat de grootste trekpleister van de gemeente Maasmechelen het “funshoppen” zelf is en dat artikel 14 van de Arbeidswet, dat in een mogelijkheid tot afwijking van de principiële zondagsrust voorziet, een dergelijke situatie niet bedoelt. Voorts wordt erop gewezen dat artikel 14, § 2, van de Arbeidswet niet de mogelijkheid biedt om werknemers gedurende het ganse jaar tewerk te stellen.

Deze redengeving kan geen afdoende motivering zijn van de weigering om aan de verzoekster de gevraagde erkenning te verlenen. Zelfs aangenomen dat “funshoppen” niet als een toeristische attractiepool, zoals bedoeld in artikel 2, 3/, van het koninklijk besluit van 7 november 1966, kan worden beschouwd, moet immers worden vastgesteld dat “funshoppen” niet het enige element was dat door de verzoekster ter staving van haar aanvraag werd aangebracht. In de motiveringsnota die bij de aanvraag werd gevoegd, wordt ook uitvoerig gewezen op het natuurschoon, de sportieve activiteiten, het culturele aanbod, de logies en de restauratiegelegenheden en de evenementen die in de gemeente toeristen lokken. In diezelfde nota wordt ook uitgeweid over cijfergegevens omtrent dat toerisme. Daaruit blijkt dat de andere toeristische attractiepolen samen genomen grosso modo meer toeristen lokken dan het “funshoppen”. Nochtans blijkt uit het bestreden besluit niet waarom de andere toeristische trekpleisters die de verzoekster te bieden heeft, niet in aanmerking worden genomen om de gemeente te erkennen als een toeristisch centrum, alhoewel zij - gelet op de in de motiverings-

nota vermelde cijfergegevens - samen genomen minstens even belangrijk zijn als het "funshoppen".

De argumentatie die de verwerende partij in haar memorie van antwoord met betrekking tot de voorwaarden voor het verlenen van een erkenning ontwikkelt, kan -daargelaten of zij daarbij geen voorwaarden stelt waarin door de reglementering niet is voorzien- de ontoereikende motivering van het bestreden besluit niet goedmaken, vermits die argumentatie niet uit het bestreden besluit blijkt.

Ook het advies van 1 april 2003 van de administratie van de Individuele Arbeidsbetrekkingen, waarnaar de verwerende partij in haar memorie van antwoord verwijst, kan aan die ontoereikende motivering niet verhelpen, aangezien de inhoud ervan evenmin in het bestreden besluit is weergegeven en niet blijkt dat het advies als zodanig aan de verzoekster ter kennis werd gebracht.

Het in het bestreden besluit vermelde weigeringsmotief, ten slotte, dat artikel 14, § 2, van de Arbeidswet niet de mogelijkheid biedt om werknemers het ganse jaar door op zondag tewerk te stellen, is niet pertinent, vermits uit niets blijkt dat zulks de bedoeling van de verzoekster zou geweest zijn. Integendeel heeft de verzoekster in de bij haar aanvraag gevoegde motiveringsnota gevraagd haar als toeristisch centrum te erkennen "zodat tewerkstelling van personeel op zondag mogelijk is in de zin van zowel artikel 3 en artikel 4 van [het koninklijk besluit van 7 november 1966]". De bedoelde reglementaire bepalingen strekken er niet toe tewerkstelling op zondag gedurende het ganse jaar mogelijk te maken.

Het eerste middel is gegrond in zoverre het de schending aanvoert van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen,

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

<u>Artikel 1</u>.

Vernietigd wordt het besluit van de minister van Werkgelegenheid van 21 mei 2003 houdende de weigering van de erkenning van de gemeente Maasmechelen als toeristisch centrum.

<u>Artikel 2</u>.

Dit arrest zal bij uittreksel worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

<u>Artikel 3</u>.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 1 december 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

V. WAUTERS. **P. LEMMENS.**