

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 mei 1997 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het tewerkstellen van werknemers op zondag in de kleinhandelzaken die hoofdzakelijk meubelen en tuinartikelen verkopen", heeft op 15 mei 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 13 mai 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant la mise au travail de travailleurs salariés le dimanche dans des commerces de détail vendant principalement des meubles et des articles de jardin", a donné le 15 mai 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Gelet op de spoedeisendheid, gemotiveerd door het feit dat de betrokken sectoren bedoeld in het koninklijk besluit vragen om een dringende wettelijke regeling inzake de tewerkstelling van werknemers op zondag gezien de periode waarin die tewerkstelling piekperiodes kent zich in de komende weken en maanden voordoet, had ik zeer graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn."

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een regeling betreffende de tewerkstelling van werknemers op zondag in de kleinhandelszaken waarvan de hoofdactiviteit bestaat in het verkopen van meubelen en tuinartikelen.

Het toepassingsgebied van het ontwerp wordt afgebakend middels een omschrijving van de ondernemingen waarop de regeling inzake de tewerkstelling op zondag van toepassing zal zijn en van hun activiteiten (artikel 1). De ondernemingen welke een beroep doen op de regeling, vervat in het besluit in ontwerp, dienen dit jaarlijks en voorafgaandelijk te melden aan de Inspectie van de sociale wetten (artikel 3).

Het ontwerp stelt tevens de voorwaarden vast waaraan de werknemers moeten voldoen om op zondag te kunnen worden tewerkgesteld (artikel 4) en bepaalt dat die tewerkstelling "op maximaal 40 zondagen per jaar" plaats kan hebben (artikel 5).

De aldus ontworpen regeling kan worden geacht een voldoende rechtsgrond te putten uit artikel 13 van de arbeidswet van 16 maart 1971, naar luid waarvan de werknemers 's zondags mogen worden tewerkgesteld in de bedrijven of voor het uitvoeren van werken aangewezen door de Koning. Er mag immers redelijkerwijze van worden uitgegaan dat de in deze wetsbepaling vervatte bevoegdheidsdelegatie voor de Koning tevens de mogelijkheid insluit om enkel die bedrijven of werken aan te wijzen welke voldoen aan de door Hem vastgestelde voorwaarden.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De omschrijving van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, en dan vooral die welke voorkomt in artikel 1, 1°, van het ontwerp, is ten dele gesteund op begrippen welke door hun weinig afgebakend karakter voor uiteenlopende interpretatie vatbaar zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het begrip "aan meubelen aanverwante producten" in artikel 1, 1°, vierde lid, van het ontwerp, temeer daar in dat verband de vraag kan rijzen in hoever die "producten" te onderscheiden vallen van de "voorwerpen" waaraan in artikel 1, 1°, derde lid, wordt gerefereerd.

Daarnaast worden bij de omschrijving van het toepassingsgebied bijwijlen bewoordingen gehanteerd welke op zich al aanleiding kunnen geven tot interpretatieproblemen. Zo worden blijkens artikel 1, 1°, derde lid, van het ontwerp, de voorwerpen die "duidelijk" bestemd zijn voor de aankleding en de presentatie van de meubelen, niet meegeteld voor het bepalen van de oppervlakte.

De interpretatie van de ontworpen regeling wordt daarenboven bemoeilijkt doordat de stellers van het ontwerp - al dan niet gewild - bepaalde nuances inbouwen in de regeling. Zo wordt in fine van artikel 1, 1°, vierde lid, voorgeschreven dat de desbetreffende afdelingen op een "duurzame" wijze voor het publiek moeten worden afgesloten. Blijkbaar is men minder stringent in artikel 1, 1°, vijfde lid, waar weliswaar wordt gesteld dat de betrokken afdelingen moeten worden afgesloten zodat ze niet voor het publiek toegankelijk zijn, doch waar niet wordt bepaald dat die afsluiting op een "duurzame" wijze moet gebeuren.

.../...

Een andere illustratie van de weinig eenvormige terminologie welke in het ontwerp wordt gehanteerd biedt het begrip "oppervakte". Dan waar in artikel 1, 1^o, eerste lid, voor het berekenen van de "90%-regel" wordt uitgegaan van het begrip "oppervlakte" zonder meer, wordt in artikel 1, 1^o, vierde lid, voor het berekenen van het maximum van 300 m² het begrip "netto-verkoopoppervlakte" als uitgangspunt genomen.

Uit wat voorafgaat blijkt alvast dat de duidelijkheid van het ontwerp zou zijn gebaat met een meer sobere en eenvormige redactie van de diverse onderdelen ervan. Hoe dan ook blijft de vraag of de vrij complexe omschrijving van de in het ontwerp beoogde meubelondernemingen geen hypotheek dreigt te leggen op de praktische werkbaarheid van de ontworpen regeling of althans sommige aspecten ervan (1).

2. Er mag van worden uitgegaan dat artikel 13 van de arbeidswet van 16 maart 1971, waaraan het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit uitvoering beoogt te geven, op zich geen schending inhoudt van het gelijkheidsbeginsel (2). Wel is het zo dat, wanneer de Koning uitvoering geeft aan die bepaling, Hij dat zal moeten doen met

(1) Hierbij valt te denken vooral aan de voorschriften welke in artikel 1, 1^o, van het ontwerp zijn vervat met betrekking tot de berekening van bepaalde oppervlaktes.

(2) Zie ook Arbitragehof, arrest nr. 70/92 van 12 november 1992, overweging B.4.2.

inachtneming van de principes van gelijkheid en niet-discriminatie.

In dat verband moet worden vastgesteld dat het toepassingsgebied van het voorliggend ontwerp op zodanige wijze wordt omschreven dat bepaalde categorieën van meubelzaken - of althans de werknemers ervan - niet in aanmerking komen voor zondagswerk. Dergelijk onderscheid kan niet bij voorbaat als ontoelaatbaar worden bestempeld, met dien verstande evenwel dat ervoor objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven moeten kunnen worden aangewezen. Bij gebrek aan de daartoe vereiste praktische gegevens en de nodige tijd, is het de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel niet mogelijk zich een oordeel te vormen omtrent het al dan niet bestaan van dergelijke motieven.

3. In de tekst van het ontwerp zoals die aan de Raad van State, afdeling wetgeving voor advies is voorgelegd, ontbreekt een "artikel 2". De artikelen 3 tot 6 van het ontwerp zullen in het licht hiervan moeten worden ver-nummerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

Het opschrift dient uiteraard aan de begroetingsformule vooraf te gaan.

.../...

De vermelding van het advies van de Raad van State en de voordrachtformule, welke in de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde tekst, volgen op de begroetingsformule, moeten worden geschrapt.

Artikel 1

1. Vermits in zowel punt 1^o als in punt 2^o van artikel 1 van het ontwerp wordt uitgegaan van een omschrijving van "winkels", kan de inleidende zin van het artikel worden geredigeerd als volgt :

"Dit besluit is van toepassing op de werkgevers en de werknemers in :".

2. In artikel 1, 1^o, eerste lid, wordt beter geschreven "bestemd voor privé-gebruik" in plaats van "bestemd voor privé-consumptie".

3. In het ontwerp wordt aan de oppervlakte gerefereerd voor zowel het bepalen van de "90%-regel" (artikel 1, 1^o, eerste lid), als voor het vereiste van de 300 m² (artikel 1, 1^o, vierde lid). Het verdient daarom aanbeveling om in fine van artikel 1, 1^o, derde lid, duidelijkheidshalve te expliciteren welke "oppervlakte" precies wordt beoogd.

.../...

4. Met betrekking tot artikel 1, 1°, vijfde lid, rijst de vraag hoe dat lid zich verhoudt tot de vereisten welke in artikel 1, 1°, eerste lid, zijn ingeschreven. Met name is niet duidelijk of de in het vijfde lid bedoelde ondernemingen nog de detailhandel in meubelen als een hoofdactiviteit moeten uitoefenen.

5. In artikel 1, 2°, schrijve men : "... de detailhandel van tuinartikelen, d.w.z. planten, tuinmeubelen en voorwerpen met het oog op ...".

Artikel 3

Er dient uitdrukkelijk te worden bepaald wanneer de jaarlijkse melding precies zal moeten gebeuren.

Artikel 4

Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering beoogt de verwijzing naar de wet van 22 juni 1960 (artikel 4, tweede streepje) tot uitdrukking te brengen dat de winkels, met toepassing van die wet, hun wekelijkse rustdag zodanig moeten hebben gekozen dat zij op zondag open mogen zijn. Die bedoeling zou beter met zoveel woorden in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking worden gebracht.

.../...

Artikel 5

Luidens dit artikel kunnen de werknemers tewerkgesteld worden "op maximaal 40 zondagen per jaar". Zoals zij is geredigeerd sluit deze bepaling niet uit dat de winkel meer dan 40 zondagen per jaar geopend is, vermits het voorschrift enkel op de werknemers betrekking heeft.

Artikel 6

Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Gelet op de spoedeisendheid, gemotiveerd door het feit dat de betrokken sectoren bedoeld in het koninklijk besluit vragen om een dringende wettelijke regeling inzake de tewerkstelling van werknemers op zondag gezien de periode waarin die tewerkstelling piekperiodes kent zich in de komende weken en maanden voordoet, had ik zeer graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn."

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations ci-après.

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte des dispositions concernant la mise au travail de travailleurs salariés le dimanche dans les commerces de détail vendant principalement des meubles et des articles de jardin.

Le champ d'application du projet est délimité au moyen d'une définition des entreprises auxquelles s'appliquera le régime de mise au travail le dimanche et d'une définition de leurs activités (article 1er). Les entreprises qui invoquent le régime prévu par l'arrêté en projet doivent en informer chaque année l'Inspection des lois sociales au préalable (article 3).

Le projet fixe également les conditions auxquelles doivent satisfaire les travailleurs pour pouvoir être occupés le dimanche (article 4) et prévoit qu'ils ne peuvent être occupés que "pendant 40 dimanches maximum par an" (article 5).

Les règles ainsi projetées peuvent être réputées trouver un fondement légal suffisant dans l'article 13 de la loi sur le travail du 16 mars 1971, selon lequel les travailleurs peuvent être occupés le dimanche dans les entreprises ou pour l'exécution des travaux désignés par le Roi. En effet, il est permis de considérer, raisonnablement, que la délégation de pouvoirs prévue par cette disposition légale comprend également la possibilité pour le Roi de ne désigner que les seuls travaux ou entreprises remplissant les conditions qu'Il a fixées.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES

1. La définition du champ d'application des règles en projet, et principalement celle prévue à l'article 1er, 1°, du projet, est basée en partie sur des notions susceptibles de faire l'objet d'interprétations divergentes de par leur portée insuffisamment circonscrite. C'est par exemple le cas pour la notion de "produits liés au mobilier" à l'article 1er, 1°, alinéa 4, du projet, d'autant plus que la question peut se poser en l'occurrence de savoir dans quelle mesure ces "produits" se distinguent des "objets" auxquels l'article 1er, 1°, alinéa 3, fait référence.

En outre, l'on a parfois recours pour définir le champ d'application à des libellés qui peuvent déjà, par eux-mêmes, poser des problèmes d'interprétation. Ainsi, selon l'article 1er, 1°, alinéa 3, du projet, les objets "clairement" destinés à la décoration et la présentation des meubles, n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la surface.

De plus, l'interprétation des règles en projet est rendue plus ardue du fait que les auteurs du projet - volontairement ou non - y apportent certaines nuances. C'est ainsi qu'il est prescrit à l'article 1er, 1°, alinéa 4, in fine, que les départements en question doivent être fermés au public de manière "durable". Manifestement, l'article 1er, 1°, alinéa 5, est moins contraignant dans la mesure où il dispose que, si les départements concernés doivent être fermés de manière à être inaccessibles au public, il ne précise pas qu'ils doivent être fermés de manière "durable".

.../...

La notion de "surface" constitue une autre illustration du peu d'uniformité de la terminologie qui est utilisée dans le projet. Alors qu'à l'article 1er, 1^o, alinéa 1er, le calcul de la "règle des 90 %" se base sans plus sur la notion de "surface", l'article 1er, 1^o, alinéa 4, part de la notion de "surface de vente nette" pour calculer les 300 m² maximum.

Il appert déjà de ce qui précède que le projet gagnerait en clarté si ses différentes parties étaient rédigées avec plus de sobriété et d'uniformité. Quoi qu'il en soit, la question reste de savoir si la définition relativement complexe des entreprises du secteur mobilier, visées dans le projet, ne risque pas d'hypothéquer l'efficacité pratique de la réglementation en projet ou du moins de certains de ses aspects (1).

2. L'on peut considérer que l'article 13 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail dont le présent projet d'arrêté royal envisage l'exécution, n'enfreint pas en soi le principe d'égalité (2). De fait, lorsque le Roi met cette disposition à exécution, Il devra le faire en respectant les principes d'égalité et de non-discrimination.

(1) A noter, principalement à cet égard, les prescriptions figurant à l'article 1er, 1^o, du projet concernant le calcul de certaines surfaces.

(2) Voir également Cour d'arbitrage, arrêt n^o 70/92 du 12 novembre 1992, considérant B.4.2.

Force est de constater à ce sujet que le champ d'application du présent projet est défini de telle façon que certaines catégories de magasins de meubles - ou du moins leurs travailleurs - n'entreront pas en ligne de compte pour exercer leurs activités le dimanche. Une telle distinction ne peut être qualifiée a priori d'inadmissible, à condition toutefois de pouvoir indiquer les motifs objectifs et raisonnables qui la justifient. Faute de disposer des éléments pratiques et du temps requis pour ce faire, le Conseil d'Etat, section de législation, se trouve dans l'impossibilité de porter une appréciation sur l'existence ou non de tels motifs.

3. Dans le texte du projet tel qu'il a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, il manque un "article 2". Les articles 3 à 6 du projet devront à être numérotés en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Intitulé

Il va de soi que l'intitulé doit précéder la formule de salutation.

La mention de l'avis du Conseil d'Etat et la formule de présentation qui suivent la formule de salutation dans le texte soumis au Conseil d'Etat, section de législation, doivent être supprimées.

.../...

Article 1er

1. Etant donné que tant le 1^o que le 2^o de l'article 1er du projet se fondent sur une définition de "magasins", la phrase introductive de l'article peut être rédigée comme suit :

"Le présent arrêté s'applique aux employeurs et aux travailleurs dans :".

2. A l'article 1er, 1^o, alinéa 1er, il vaudrait mieux écrire dans la version néerlandaise "bestemd voor privé-gebruik" au lieu de "bestemd voor privé-consumptie".

3. Dans le projet, il est fait référence à la surface tant pour fixer la "règle des 90 %" (article 1er, 1^o, alinéa 1er) que pour la condition des 300 m² (article 1er, 1^o, alinéa 4). Il est dès lors recommandé, pour plus de clarté, d'explicitier à la fin de l'article 1er, 1^o, alinéa 3, quelle est précisément la "surface" visée.

4. En ce qui concerne l'article 1er, 1^o, alinéa 5, la question se pose de savoir quel est le rapport entre cet alinéa et les conditions prévues à l'article 1er, 1^o, alinéa 1er. Il n'apparaît pas clairement, en particulier, si les entreprises visées à l'alinéa 5 doivent encore avoir pour activité principale le commerce de détail en meubles.

.../...

5. A l'article 1er, 2°, il y aurait lieu d'écrire : "... le commerce de détail en articles de jardin, c'est-à-dire des plantes, des meubles de jardin et des objets en vue ...".

Article 3

Il y a lieu de déterminer formellement quand la communication annuelle devra se faire.

Article 4

Selon le délégué du gouvernement, la référence à la loi du 22 juin 1960 (article 4, deuxième tiret) a pour but d'exprimer qu'en application de cette loi, les magasins doivent avoir choisi leur jour de repos hebdomadaire de telle façon qu'ils puissent ouvrir le dimanche. Il vaudrait mieux exprimer cette intention de manière expresse dans le texte du projet.

Article 5

Selon cet article, les travailleurs peuvent être occupés "pendant 40 dimanches maximum par an". Dans sa formulation actuelle, cette disposition n'exclut pas que le magasin soit ouvert plus de 40 dimanches par an, étant donné que la prescription ne concerne que les travailleurs.

.../...

Article 6

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit la raison pour laquelle il est dérogé au délai d'entrée en vigueur usuel des arrêtés.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE