

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.522/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 oktober 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons gevestigd in badplaatsen en toeristische centra", heeft op 9 november 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een nieuwe regeling tot stand te brengen inzake de erkenning van gemeenten of delen van een gemeente als toeristisch centrum met het oog op de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en in kapperssalons. De ontworpen regeling komt in de plaats van die welke is vervat in het koninklijk besluit van 7 november 1966 ¹, waarvan artikel 10 van het ontwerp de opheffing beoogt.

2. De ontworpen regeling vindt, onder voorbehoud van hetgeen onder 3 en 4 wordt opgemerkt, rechtsgrond in artikel 14, § 2, van de Arbeidswet van 16 maart 1971, dat luidt:

"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".

3. In artikel 9 van het ontwerp wordt onder meer bepaald wat volgt:

"De gemeenten die momenteel erkend zijn als toeristisch centrum of luchtkuuroord in het kader van artikel 14 van de Arbeidswet van 16 maart 1971, blijven voor een periode van 4 jaar die ingaat vanaf de inwerkingtreding van dit besluit, erkend als toeristisch centrum voor de uitzondering waarvan ze genieten voor de inwerkingtreding van dit besluit. Daarna vervalt hun erkenning als toeristisch centrum. Ten laatste 70 kalenderdagen voor het einde van de overgangsperiode van 4 jaar, dienen deze gemeenten, indien ze wensen erkend te worden als toeristisch centrum zoals bepaald in dit besluit, een aanvraag in volgens de voorwaarden en criteria voorzien in dit besluit".

(1) Koninklijk besluit van 7 november 1966 betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons gevestigd in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra.

Uit de aangehaalde bepaling vloeit voort dat de categorie "luchtkuuroorden", als afzonderlijke categorie waarvoor een erkenning moet worden verkregen, op termijn wordt afgebouwd en dat de erkenning ervan na verloop van tijd opgaat in de algemene erkenning als toeristisch centrum. Dergelijke samensmelting is evenwel niet in overeenstemming met artikel 14, § 2, van de Arbeidswet, waarin, benevens van de badplaatsen en de toeristische centra, uitdrukkelijk ook melding wordt gemaakt van de luchtkuuroorden. De overgangsregeling is op dat punt derhalve niet in overeenstemming met de voornoemde wetsbepaling.

4. Een belangrijk begrip dat mede determinerend is voor het toepassingsgebied van de ontworpen regeling is het begrip "kleinhandelszaak". Die term wordt niet gedefinieerd in het ontwerp, alhoewel dat noodzakelijk is voor een goed begrip van het ontwerp en derhalve voor de rechtszekerheid ². Het betrokken begrip zou derhalve, voor de toepassing van de ontworpen regeling, nader moeten worden omschreven. Artikel 14, § 2, van de Arbeidswet, maakt de Koning evenwel uitsluitend bevoegd voor het omschrijven van de begrippen "badplaatsen", "luchtkuuroorden" en "toeristische centra", en niet voor het omschrijven van een voor het toepassingsgebied van het ontwerp belangrijk begrip als "kleinhandelszaak".

5. Uit wat voorafgaat volgt dat, eensdeels, artikel 14, § 2, van de Arbeidswet niet voor alle onderdelen van het ontwerp rechtsgrond biedt en dat, anderdeels, die wetsbepaling niet toelaat om het ontwerp op bepaalde punten van een noodzakelijke aanvulling te voorzien. De regering wordt, in het licht hiervan, ter overweging gegeven om de voornoemde wetsbepaling aan te passen en te actualiseren in de door haar, blijkens de ontworpen regeling, beoogde zin.

(2) Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar bestaat in de praktijk geen probleem, ermee rekening houdende dat het begrip "kleinhandelszaak" volgens hem moet worden begrepen in de zin van de regeling van de paritaire comités van de kleinhandel. Afgezien van de vaststelling dat die bedoeling niet blijkt uit de tekst van het ontwerp, moet worden opgemerkt dat de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, en de uitvoeringsbesluiten van die wet, een andere finaliteit hebben dan die van de Arbeidswet van 16 maart 1971 en de uitvoeringsbesluiten ervan, zodat een referentie aan de eerstgenoemde wet of uitvoeringsbesluiten ervan, niet evident is.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het om advies voorgelegde ontwerp zou er, ter wille van de begrijpelijkheid van de erin vervatte regeling, duidelijker moeten van doen blijken dat de ontworpen erkenningsregels betrekking hebben op de toeristische centra die geen badplaats zijn, aangezien - naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar - de badplaatsen zelf automatisch als toeristische centra worden erkend. Daartoe zou bijvoorbeeld artikel 1 van het ontwerp kunnen worden aangevuld met een verduidelijking in die zin en dient, in ieder geval, in het opschrift van afdeling IV van het ontwerp te worden geschreven "Procedure voor erkenning als toeristisch centrum" in plaats van "Procedure voor erkenning als badplaats en toeristisch centrum".

2. Indien de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dit te moeten onderverdelen, dan dienen daartoe, overeenkomstig de legistische richtlijnen, "hoofdstukken" en geen "afdelingen" te worden gebruikt. Daarenboven moet op een correcte nummering worden toegezien en moet worden vermeden dat, zoals in het om advies voorgelegde ontwerp het geval is, er bijvoorbeeld twee afdelingen II zijn.

3. De in artikel 3 vervatte omschrijving van erkenningscriteria gebeurt door middel van veelal vage begrippen die voor een gediversifieerde invulling vatbaar zijn, hetgeen uiteraard niet bevorderlijk is voor een rechtszekere toepassing van de ontworpen regeling.

Zo kan melding worden gemaakt van de volgende begrippen ³:

- het begrip "voldoende omkadering", in artikel 3, 1°;
- het begrip "significante aanwezigheid", in artikel 3, 2°;
- het begrip "toestroom van toeristen", in artikel 3, 3°;
- het begrip "essentieel belang", in artikel 3, 4°;

⁽³⁾ Het begrip "eigen streek" komt weliswaar niet in artikel 3 voor, maar wel in de omschrijving van het begrip "toeristen", in artikel 2, 3°, van het ontwerp, maar is eveneens te weinig afgebakend.

De voornoemde begrippen zouden nader moeten worden omschreven in het ontwerp of er zouden meer precieze criteria moeten worden aangegeven die toelaten te bepalen of *in concreto* al dan niet wordt beantwoord aan de betrokken begripsvorming.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp kan de rechtsgrond worden gespecificeerd door aan het einde ervan te schrijven: "... van 16 maart 1971, inzonderheid op artikel 14, § 2;".

2. Rekening houdende met de opheffingsbepaling van artikel 10 van het ontwerp, dient onmiddellijk na het eerste lid een nieuw lid in de aanhef te worden ingevoegd, luidende:

"Gelet op het koninklijk besluit van 7 november 1966 betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons gevestigd in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 december 1988;".

Artikel 1

1. Wat het in artikel 1, 1°, van het ontwerp vermelde begrip "kleinhandelszaken" betreft, volstaat het te verwijzen naar de opmerking 4 onder de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

2. In de Nederlandse tekst van artikel 1, 2°, schrijve men "de werknemers welke door de onder 1° bedoelde werkgevers ...".

Artikel 3

1. Uit de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp valt af te leiden dat een erkenning als toeristisch centrum mogelijk is voor een gemeente of "delen van een gemeente". Het is de vraag of niet moet worden bepaald wat precies wordt verstaan onder het begrip "delen van een gemeente" en of niet een andere, meer afgebakende terminologie moet worden gebruikt.

2. In de omschrijving van de erkenningscriteria, vermeld in artikel 3, wordt enkel in artikel 3, 8°, 2, melding gemaakt van "een zorgvuldig omschreven deel van het grondgebied", benevens van de gemeente. Het is derhalve de vraag of de criteria die worden omschreven in artikel 3, 1° tot 8°, 1, van het ontwerp uitsluitend betrekking hebben op of in verband moeten worden gebracht met het volledige grondgebied van de gemeente en niet met slechts "delen" ervan, zoals vermeld in de inleidende zin van artikel 3. De tekst van het ontwerp zou op dat punt evenmin onduidelijkheid mogen laten bestaan.

Voorzover zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp ⁴, zou kunnen worden overwogen om in de inleidende zin van artikel 3 uitsluitend melding te maken van de "gemeente", en om aan artikel 3 een lid toe te voegen waarin wordt bepaald dat, voor de toepassing van de in dat artikel opgesomde erkenningscriteria, met "gemeenten" worden gelijkgesteld "delen van een gemeente".

3. Aan het einde van de tweede zin van artikel 3 is de draagwijdte niet duidelijk van de woorden "zonder dat ze geïnterpreteerd worden". Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar moeten die woorden in verband worden gebracht met de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de minister. Indien het effectief de bedoeling is deze laatste bevoegdheid uit te sluiten van zodra de gemeente aantoonbaar dat ze aan de betrokken criteria voldoet, dient dit op een meer duidelijke en expliciete wijze tot uitdrukking te worden gebracht in de tekst van het ontwerp. In ieder geval mag er geen onduidelijkheid bestaan over de wederzijdse bevoegdheden van de minister en de gemeenten op dat vlak.

⁽⁴⁾ De redactie van artikel 7, derde lid, eerste streepje, van het ontwerp wijst in die richting.

4. De redactie van de tweede zin van artikel 3 moet worden aangepast, rekening houdende met de daarop volgende opsomming van erkenningscriteria.

5. Aan het einde van de eerste zin van artikel 3, 2°, schrijve men "..., bedevaartsoorden of horecagelegenheden".

Artikel 7

1. Het eerste lid van artikel 7 van het ontwerp heeft geen normatieve draagwijdte en wordt beter geschrapt.

2. Het verdient geen aanbeveling om in een normatieve tekst streepjes te gebruiken omdat erdoor latere verwijzingen naar het bepaalde na de streepjes dreigen te worden bemoeilijkt. Men vervange derhalve in artikel 7, derde lid (dat het tweede lid dient te worden), de streepjes door "1°" en "2°".

3. In artikel 7, derde lid, eerste streepje (lees: artikel 7, tweede lid, 1°), schrijve men "van de criteria in artikel 3, inzonderheid alle elementen" in plaats van "van de criteria in artikel 3 van dit besluit en derhalve ook alle elementen".

4. Om taalkundige redenen moet artikel 7, vierde lid (lees: artikel 7, derde lid), in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt: "Binnen tien werkdagen na ontvangst ..." in plaats van met de woorden "Binnen de 10 werkdagen na ontvangst ...".

Aan het einde van hetzelfde lid moet de interne verwijzing naar "het derde lid van dit artikel" worden aangepast indien het eerste lid wordt geschrapt, zoals wordt voorgesteld in dit advies. Het volstaat dan te verwijzen naar "het tweede lid" zonder meer.

5. In het vierde, vijfde en zesde lid (lees: het derde, vierde en vijfde lid) van artikel 7 moet op een meer eenvormige wijze melding worden gemaakt van de betrokken federale overheidsdienst.

6. Het bepaalde in de eerste en de tweede zin van artikel 7, zevende lid (lees: artikel 7, zesde lid), lijkt in de praktijk niet steeds mogelijk en zelfs tegenstrijdig te kunnen zijn. Daarom wordt voor het betrokken lid van artikel 7 de volgende redactie ter overweging gegeven:

"Binnen een termijn van zeventig kalenderdagen na ontvangst van de aanvraag neemt de Minister van Werk een beslissing betreffende de erkenning en deelt hij deze beslissing mee aan de gemeente. Indien binnen deze termijn geen beslissing wordt meegedeeld aan de gemeente is de aanvraag tot erkenning verworpen".

7. Het voorlaatste lid van artikel 7 bepaalt dat, in geval van een positieve beslissing van de minister, de erkenning bij ministerieel besluit (niet: Ministerieel Besluit ⁵) wordt toegestaan. Het is niet duidelijk hoe dit laatste vereiste zich verhoudt tot het daaraan voorafgaande lid van artikel 7 waarin wordt bepaald dat de gemeente op de hoogte wordt gebracht van de beslissing "via een schrijven van de Minister", wat niet noodzakelijk hetzelfde is als de kennisgeving aan de gemeente van het voor haar gunstige ministerieel besluit.

8. Het laatste lid van artikel 7 bepaalt dat de erkenning aanvangt "op de dag van publicatie (lees: bekendmaking) van het ministerieel besluit in het Belgisch Staatsblad". Het is de vraag of de dag van bekendmaking van het ministerieel besluit een adequate referentiedatum is voor de aanvang van de erkenning, aangezien deze daardoor afhankelijk wordt gemaakt van een onzeker gegeven dat niet bij voorbaat vastligt, wat de precieze datum betreft.

(5) Woorden als "koninklijk besluit", "ministerieel besluit" en "besluit", die in diverse artikelen van het ontwerp voorkomen, dienen met een kleine letter en niet met een hoofdletter aan te vangen (zie bijvoorbeeld ook de artikelen 9 en 10). Deze regel geldt ook voor de woorden "loi" en "arrêté royal" in de Franse tekst van deze artikelen.

Artikel 8

1. In artikel 8 van het ontwerp wordt enkel het geval vermeld waarin de gemeente al dan niet voldoet aan de erkenningscriteria, maar wordt er blijkbaar geen rekening mee gehouden dat in voorkomend geval dient te worden nagegaan of een deel van de gemeente beantwoordt aan de betrokken criteria.

2. De eerste zin van artikel 8, eerste lid, heeft geen normatieve draagwijdte en wordt beter geschrapt.

3. In artikel 8, tweede lid, wordt melding gemaakt van de "bevestiging" van de erkenning bij ministerieel besluit. Indien met die "bevestiging" wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat de toegekende erkenning als toeristisch centrum wordt "hernieuwd" wordt beter deze laatste term - die op nog andere plaatsen in het ontwerp voorkomt - gebruikt.

4. In artikel 8, vierde lid, wordt in een stilzwijgende "verlenging" van de erkenning voorzien. Ter wille van de terminologische uniformiteit zou beter van een "hernieuwing" en niet van een "verlenging" gewag worden gemaakt. Daarenboven rijst de vraag of, ter wille van de rechtszekerheid, niet moet worden voorzien in een vorm van bekendmaking met betrekking tot de aldus stilzwijgend hernieuwde erkenning. Dezelfde vraag kan trouwens worden gesteld ten aanzien van om het even welke hernieuwing welke met toepassing van artikel 8 plaatsvindt.

Artikel 9

1. Wat de in artikel 9 van het ontwerp vervatte overgangsregeling ten aanzien van de luchtkuuroorden betreft, volstaat het te verwijzen naar opmerking 3 onder de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

2. De draagwijdte van de zinsnede "voor de uitzondering waarvan ze genieten voor de inwerkingtreding van dit besluit" is niet duidelijk. Indien eraan de bedoeling ten grondslag ligt te verwijzen naar de gevallen, vermeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 november 1966, waarin werknemers op zondag mogen worden tewerkgesteld, wordt die bedoeling ter wille van de duidelijkheid beter op een meer expliciete wijze in de tekst van artikel 9 van het ontwerp verwoord.

3. In artikel 9 wordt onder meer bepaald:

"Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners op het ogenblik van de aanvraag die erkend zijn als toeristisch centrum in het kader van het koninklijk besluit (niet: KB) van 17 november 1966 en die na 4 (lees: vier) jaar een aanvraag tot erkenning hebben ingediend maar die niet beantwoorden aan de criteria voorzien in dit besluit, krijgen een eenmalige, bijkomende overgangsperiode van vier jaar. Na deze bijkomende overgangsperiode zijn de criteria en regels van dit besluit op hen van toepassing".

Afgezien van de vraag of voor de vaststelling van het vereiste inwoneraantal niet een andere referentiedatum moet worden gehanteerd, die niet afhangt van de aanvragende gemeente zelf, zoals bijvoorbeeld de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit, moet worden vastgesteld dat de overgangsregeling een onderscheid maakt tussen gemeenten "met minder dan 20.000 inwoners" (beter: gemeenten met 20.000 inwoners of minder) en de andere gemeenten met meer inwoners.

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen of rechtssubjecten wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdende met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De ongelijke behandeling die is vervat in artikel 9 van het ontwerp is gesteund op objectieve gronden, zijnde het inwoneraantal. De vraag rijst evenwel of dat objectief criterium voor de ongelijke behandeling tevens redelijk verantwoord is, waarbij dient rekening gehouden met het doel en de gevolgen van de voorgenomen overgangsmaatregel. Het is volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, niet op het eerste gezicht duidelijk dat er effectief een redelijk verband bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

4. De leesbaarheid van artikel 9 zou, rekening houdende met het inhoudelijke verband tussen de onderscheiden onderdelen van de bepaling, beter in afzonderlijke leden worden ingedeeld. Zo zou de derde zin die aanvangt met de woorden "Ten laatste zeventig (niet: 70) kalenderdagen voor het einde van de overgangsperiode ...", in een tweede lid kunnen worden ondergebracht, en zou van de laatste twee zinnen van artikel 9 een afzonderlijk derde lid kunnen worden gemaakt.

Artikel 10

Aan het einde van artikel 10 van het ontwerp moet worden geschreven: "... en toeristische centra, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 december 1988, wordt opgeheven".

Artikel 11

Men redigere artikel 11 van het ontwerp op een meer gebruikelijke wijze als volgt:

"Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.522/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 19 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'occupation au travail le dimanche dans les magasins de détail et les salons de coiffure situés dans les stations balnéaires et les centres touristiques", a donné le 9 novembre 2006 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend instaurer un nouveau régime en matière de reconnaissance, comme centres touristiques, de communes ou de parties d'une commune en vue de l'occupation au travail le dimanche dans les magasins de détail et les salons de coiffure. Le régime en projet remplace celui qui est prévu à l'arrêté royal du 7 novembre 1966 ¹ et que l'article 10 du projet tend à abroger.

2. Sous réserve des observations formulées sous les points 3 et 4, le régime en projet trouve un fondement juridique dans l'article 14, § 2, de la loi sur le travail du 16 mars 1971, qui s'énonce comme suit:

"Dans les stations balnéaires et climatiques ainsi que dans les centres touristiques, les travailleurs peuvent être occupés au travail le dimanche dans les magasins de détail et dans les salons de coiffure.

Le Roi détermine:

- 1° ce qu'il faut entendre par stations balnéaires, stations climatiques et centres touristiques;
- 2° dans quelles conditions et limites les travailleurs peuvent être occupés au travail le dimanche".

3. L'article 9 du projet dispose notamment ce qui suit:

"Les communes actuellement reconnues comme centres touristiques ou comme stations climatiques dans le cadre de l'article 14 de la loi sur le travail du 16 mars 1971, restent reconnues comme centres touristiques pour ce qui concerne l'exception dont elles bénéficiaient avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, et ce pour une période de 4 ans prenant cours à partir de l'entrée en vigueur du présent arrêté. Après cette période, leur reconnaissance comme centre touristique perd sa validité. Si ces communes souhaitent être reconnues comme centres touristiques aux termes du présent arrêté, elles doivent introduire, au plus tard 70 jours calendrier avant la fin de la période transitoire de 4 ans, une demande selon les conditions et critères prévus dans le présent arrêté".

⁽¹⁾ 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.

Il résulte de la disposition précitée qu'en tant que catégorie distincte pour laquelle une reconnaissance doit être obtenue, la catégorie des "stations climatiques" est, à terme, appelée à disparaître et que, passé un certain délai, la reconnaissance de cette catégorie se fondera dans la reconnaissance générale comme centre touristique. Or, pareille fusion n'est pas conforme à l'article 14, § 2, de la loi sur le travail qui, outre les stations balnéaires et les centres touristiques, fait aussi expressément mention des stations climatiques. Sur ce point, la mesure transitoire n'est dès lors pas conforme à la disposition législative précitée.

4. Une notion importante qui détermine également le champ d'application du régime en projet est celle de "magasin de détail". Ces termes ne sont pas définis dans le projet bien qu'une telle définition soit nécessaire à la bonne compréhension du projet et, partant, à la sécurité juridique ². En conséquence, il conviendrait, pour l'application du régime en projet, de préciser cette notion. Cependant, l'article 14, § 2, de la loi sur le travail n'habilite le Roi qu'à définir les notions de "stations balnéaires", "stations climatiques" et "centres touristiques" et non celle de "magasin de détail" qui est importante en ce qui concerne le champ d'application du projet.

5. Il résulte de ce qui précède, d'une part, que l'article 14, § 2, de la loi sur le travail ne procure pas de fondement juridique à tous les éléments du projet et, d'autre part, que cette disposition législative ne permet pas de compléter, comme il se doit, certains points du projet. En conséquence, il est suggéré au gouvernement d'adapter et d'actualiser la disposition législative précitée dans le sens qui est visé par lui eu égard aux dispositions en projet.

(2) Le fonctionnaire délégué a déclaré que cela ne pose aucun problème dans la pratique, dès lors que, selon lui, la notion de "magasin de détail" doit être comprise dans le sens de la réglementation relative aux commissions paritaires du commerce de détail. Sans qu'il soit besoin de relever que cette intention ne ressort pas du texte du projet, il est à noter que la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, ainsi que ses arrêtés d'exécution, poursuivent une autre finalité que celle de la loi sur le travail du 16 mars 1971 et ses arrêtés d'exécution, de sorte qu'une référence à la loi citée en premier bien ou à ses arrêtés d'exécution ne paraît pas évidente.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis devrait, par souci d'intelligibilité de ses dispositions, indiquer plus clairement que les règles de reconnaissance en projet concernent les centres touristiques autres que les stations balnéaires puisque - selon les déclarations du fonctionnaire délégué - les stations balnéaires proprement dites sont automatiquement reconnues comme centres touristiques. À cette fin, on pourrait par exemple compléter l'article 1^{er} du projet par une précision en ce sens. En tout cas, on écrira dans l'intitulé de la section IV du projet "Procédure de reconnaissance comme centre touristique" au lieu de "Procédure de reconnaissance comme station balnéaire et comme centre touristique".

2. Si les auteurs du projet estiment devoir le subdiviser le texte, il faudra, à cet effet, conformément aux règles de légistique, utiliser des chapitres et non des "sections". Par ailleurs, on veillera à utiliser une numérotation correcte et à éviter, comme c'est le cas dans le projet soumis pour avis, qu'il n'y ait, par exemple, deux sections II.

3. La définition des critères de reconnaissance, visée à l'article 3, est fondée sur des notions généralement vagues et susceptibles de diverses interprétations, ce qui, de toute évidence, ne favorise pas l'application juridiquement sûre du régime en projet.

Les notions suivantes peuvent notamment être mentionnées ³:

- la notion d'"encadrement adéquat", à l'article 3, 1°;
- la notion d'"existence significative", à l'article 3, 2°;
- la notion d'"affluence de touristes", à l'article 3, 3°;
- la notion d'"importance essentielle", à l'article 3, 4°.

⁽³⁾ La notion de "région" qui, certes, ne figure pas à l'article 3, mais bien dans la définition de la notion de "touristes", à l'article 2, 3°, du projet, est également trop imprécise.

Le projet devrait mieux définir les notions précitées ou indiquer des critères plus explicites permettant de déterminer si, concrètement, il est ou n'est pas satisfait aux définitions concernées.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, on pourrait préciser le fondement juridique en écrivant à la fin de cet alinéa: "... du 16 mars 1971, notamment l'article 14, § 2;".

2. Compte tenu de la disposition abrogatoire de l'article 10 du projet, on insérera dans le préambule, immédiatement après le premier alinéa, un nouvel alinéa rédigé comme suit:

"Vu 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, modifié par l'arrêté royal du 7 décembre 1988;".

Article 1^{er}

1. En ce qui concerne la notion de "magasins de détail" visée à l'article 1^{er}, 1°, du projet, il suffit de renvoyer à l'observation 4 de l'analyse relative à la portée et au fondement juridique du projet.

2. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 2°, on écrira "de werknemers welke door de onder 1° bedoelde werkgevers ...".

.../...

Article 3

1. Il se déduit de la phrase introductive de l'article 3 du projet qu'une commune ou des "parties d'une commune" peuvent être reconnues comme centres touristiques. La question est de savoir s'il n'y aurait pas lieu de préciser ce qu'il faut précisément entendre par "parties d'une commune" et s'il ne faudrait pas utiliser une autre terminologie plus explicite.

2. La définition des critères de reconnaissance, visés à l'article 3, ne fait mention qu'à l'article 3, 8°, 2, non seulement de la commune, mais également d'"une partie bien délimitée du territoire communal". On peut se demander, dès lors, si les critères définis à l'article 3, 1° à 8°, 1, du projet visent exclusivement l'ensemble du territoire communal ou s'il doivent être mis en rapport avec celui-ci et non pas uniquement avec des "parties" de celui-ci, comme l'indique la phrase introductive de l'article 3. Le texte du projet ne devrait pas non plus laisser subsister d'ambiguïté à ce sujet.

Si telle est l'intention des auteurs du projet ⁴, on pourrait envisager de faire uniquement mention de la "commune" dans la phrase introductive de l'article 3 et d'ajouter à l'article 3 un alinéa précisant que pour l'application des critères de reconnaissance énumérés dans cet article, les "parties d'une commune" sont assimilées aux "communes".

3. À la fin de la deuxième phrase de l'article 3, on n'aperçoit pas la portée des mots "sans qu'elles soient interprétées". Selon le fonctionnaire délégué, ces mots doivent être rapprochés du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du ministre. Si le but est effectivement d'exclure ce pouvoir dès qu'une commune démontre qu'elle satisfait aux critères concernés, le texte du projet devra l'exprimer d'une manière plus précise et plus explicite. En tout état de cause, il ne peut y avoir d'incertitude quant aux pouvoirs respectivement attribués au ministre et aux communes en la matière.

(4) Le texte de l'article 7, alinéa 3, premier tiret, du projet va dans ce sens.

4. Il faut adapter la formulation de la deuxième phrase de l'article 3 en tenant compte de l'énumération des critères de reconnaissance qui suit.

5. À la fin de la première phrase de l'article 3, 2°, on écrira "..., de lieux de pèlerinage ou d'établissements du secteur des cafés, hôtels et restaurants".

Article 7

1. L'alinéa 1^{er} de l'article 7 du projet n'ayant pas de portée normative, mieux vaut le supprimer.

2. Il n'est pas recommandé d'utiliser des tirets dans un texte normatif dès lors qu'ils risquent de compliquer les références ultérieures aux dispositions figurant en regard de ces tirets. À l'article 7, alinéa 3 (qui doit devenir l'alinéa 2), on remplacera dès lors les tirets par "1^{er}" et "2^e".

3. À l'article 7, alinéa 3, premier tiret (lire: article 7, alinéa 2, 1°), il convient d'écrire "des critères de l'article 3, et en particulier de tous les éléments" plutôt que "des critères de l'article 3 du présent arrêté et dès lors tous les éléments".

4. Par souci de correction de la langue, il faut rédiger, dans le texte néerlandais, le début de l'article 7, alinéa 4 (lire: article 7, alinéa 3) comme suit: "Binnen tien werkdagen na ontvangst ..." plutôt que "Binnen de 10 werkdagen na ontvangst ...".

À la fin du même alinéa, il faut adapter la référence interne à "l'alinéa trois du présent article" si l'alinéa 1^{er} est supprimé, comme le propose le présent avis. Il suffira alors de faire simplement mention de "l'alinéa 2".

5. Aux alinéas 4, 5 et 6 (lire: alinéas 3, 4 et 5) de l'article 7, il faut mentionner le service public fédéral concerné d'une manière plus uniforme.

6. Les règles énoncées dans la première et la deuxième phrase de l'article 7, alinéa 7 (lire: article 7, alinéa 6) ne peuvent semble-t-il pas toujours être mises en pratique et elles pourraient même être contradictoire. La formulation suivante est dès lors suggérée pour l'alinéa en question de l'article 7:

"Dans un délai de septante jours civils à compter de la réception de la demande, le Ministre de l'Emploi prend une décision relative à la reconnaissance et la communique à la commune. Si aucune décision n'est communiquée à la commune dans ce délai, la demande de reconnaissance est rejetée".

7. L'avant-dernier alinéa de l'article 7 dispose qu'en cas de décision positive du ministre, la reconnaissance est accordée par arrêté ministériel⁵. Le texte n'indique pas clairement quel est le lien entre cette dernière formalité et l'alinéa précédent de l'article 7 qui prévoit que la commune est avertie de la décision "par un courrier du ministre", ce qui n'équivaut pas nécessairement à la notification à la commune de l'arrêté ministériel qui lui est favorable.

8. Le dernier alinéa de l'article 7 dispose que la reconnaissance entre en vigueur "le jour de la publication de l'arrêté ministériel au Moniteur belge". La question se pose de savoir si le jour de la publication de l'arrêté ministériel est une date de référence adéquate pour l'entrée en vigueur de la reconnaissance, dès lors que celle-ci est ainsi subordonnée à un élément incertain qui, en ce qui concerne la date précise, n'est pas établi d'avance.

(5) Dans le texte néerlandais, des mots tels que "koninklijk besluit", "ministerieel besluit" et "besluit" qui figurent dans plusieurs articles du projet doivent s'écrire avec une minuscule et non avec une majuscule (voir par exemple aussi les articles 9 et 10). Cette règle vaut aussi pour les termes "loi" et "arrêté royal" du texte français de ces articles.

Article 8

1. L'article 8 du projet ne mentionne que le cas où la commune satisfait ou non aux critères de reconnaissance, mais ne tient manifestement pas compte du fait qu'il faut le cas échéant examiner si une partie de la commune satisfait aux critères concernés.

2. La première phrase de l'article 8, alinéa 1^{er}, n'ayant pas de portée normative, mieux vaut la supprimer.

3. À l'article 8, alinéa 2, il est question de la "confirmation" de la reconnaissance par arrêté ministériel. Si par cette "confirmation", on vise à exprimer que la reconnaissance accordée comme centre touristique est "renouvelée", il est préférable d'utiliser ce dernier terme - qui figure dans d'autres dispositions du projet.

4. L'article 8, alinéa 4, prévoit une "prolongation" tacite de la reconnaissance. Dans un souci d'uniformité terminologique, mieux vaudrait faire mention d'un "renouvellement" et non d'une "prolongation". En outre, la question se pose de savoir si, dans un souci de sécurité juridique, il ne faut pas prévoir une forme de publication en ce qui concerne la reconnaissance ainsi renouvelée tacitement. La même question peut d'ailleurs être posée à propos de n'importe quel renouvellement qui s'effectue en application de l'article 8.

Article 9

1. En ce qui concerne la disposition transitoire relative aux stations climatiques, contenue à l'article 9 du projet, on se reportera à l'observation 3 de l'examen relatif à la portée et au fondement juridique du projet.

2. La portée du membre de phrase "pour ce qui concerne l'exception dont elles bénéficiaient avant l'entrée en vigueur du présent arrêté" n'est pas claire. Si cette précision a pour objet de faire référence aux cas, mentionnés à l'article 3 de l'arrêté royal du 7 novembre 1966, dans lesquels les travailleurs peuvent être occupés le dimanche, il sera préférable, dans un souci de clarté, de formuler cette finalité plus explicitement dans le texte de l'article 9 du projet.

3. L'article 9 prévoit notamment ce qui suit:

"Des communes comptant moins de 20.000 habitants au moment de la demande qui sont reconnues comme centres touristiques dans le cadre de l'arrêté royal (non: l'A.R.) du 17 novembre 1966 et ayant introduit, après 4 (lire: quatre) ans, une demande de reconnaissance mais qui ne répondent pas aux critères prévus dans le présent arrêté, bénéficient d'une période transitoire supplémentaire unique de quatre ans. Après cette période transitoire supplémentaire, les critères et les règles du présent arrêté leur sont applicables".

Indépendamment de la question de savoir si, pour déterminer le nombre d'habitants requis, il ne faut pas retenir une autre date de référence, ne dépendant pas de la commune même qui introduit la demande, comme par exemple la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, il est à noter que la mesure transitoire fait une distinction entre les communes "comptant moins de 20.000 habitants" (mieux: les communes comptant 20.000 habitants ou moins) et les autres communes comptant davantage d'habitants.

Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes ou de justiciables, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Le traitement inégal prévu à l'article 9 du projet s'appuie sur une base objective, à savoir le nombre d'habitants. La question se pose toutefois de savoir si ce critère objectif justifie raisonnablement le traitement inégal, étant entendu qu'il faut tenir compte du but et des effets de la mesure transitoire envisagée. Selon le Conseil d'État, section de législation, il n'apparaît pas clairement à première vue s'il y a effectivement un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but visé.

4. Compte tenu du rapport existant entre le contenu des divers éléments de la disposition, l'article 9 gagnerait en lisibilité s'il était subdivisé en alinéas distincts. Ainsi, la troisième phrase qui commence par les mots "Si ces communes souhaitent être reconnues ...", pourrait constituer un alinéa 2 et les deux dernières phrases de l'article 9 un alinéa 3 distinct.

Article 10

À la fin de l'article 10 du projet, il faut écrire: "... les centres touristiques, modifié par l'arrêté royal du 7 décembre 1988, est abrogé".

Article 11

Il convient de formuler l'article 11 du projet d'une manière plus usuelle comme suit:

"Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME