

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling
geving, eerste kamer, de 11e
i 1966 door de Minister van Te-
rkerstelling en Arbeid verzocht
em, binnen een termijn van ten
hoogste drie dagen, van advies
te dienen over een voorstel van
wet "tot wijziging van artikel
1 van de wet van 6 juli 1964 op
de zondagsrust", heeft de 13e
mei 1966 het volgend advies ge-
geven :

Le CONSEIL D'ETAT, section
de législation, première chambre,
saisi par le Ministre de l'Emploi
et du Travail, le 11 mai 1966,
d'une demande d'avis, dans un délai
ne dépassant pas trois jours, sur
une proposition de loi "modifiant
l'article 9 de la loi du 6 juillet
1964 sur le repos du dimanche", a
donné le 13 mai 1966 l'avis suivant :

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de indieners terecht zijn uitgegaan van de opvatting dat de zondagsarbeid in kleinhandelszaken en kapperssalons, gelegen in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra, exhaustief geregeld wordt in artikel 9, leden 4 tot 8, van de wet van 6 juli 1964 op de zondagsrust.

Om die regeling en de hierna volgende uiteenzetting te vatten, worde hier eerst best het hele artikel 9 overgeschreven :

"Artikel 9.-

De werknemers van andere kleinhandelszaken dan die bedoeld in artikel 6 mogen 's zondags van 8 uur 's morgens tot 12 uur 's middags worden tewerkgesteld.

Dit recht kan worden afgeschaft of het aldus vastgestelde aantal uren kan worden verminderd bij koninklijke besluiten, welke van toepassing zijn op de kleinhandelszaken van een bepaalde gemeente of van een groep van gemeenten.

De Koning kan, voor een duur van ten hoogste zes weken per jaar, en wanneer bijzondere omstandigheden dit vorderen, de houders van kleinhandelszaken van een bepaalde gemeente of van een groep van gemeenten machtigen hun personeel 's zondags te werk te stellen, hetzij op andere uren, hetzij gedurende een groter aantal uren.

In badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra mogen de werknemers van kleinhandelszaken en van kapperssalons, zonder voorafgaande toestemming, zondagsarbeid verrichten gedurende de periode van Pasen tot 30 september.

.../...

De werkgevers moeten niettemin jaarlijks, ten minste twee weken vóór de aanvang van die periode, de arbeidstijdregeling en de zondagen waarop hun personeel zal worden tewerkgesteld, individueel of gezamenlijk ter kennis van de arbeidsinspectie brengen.

Als badplaatsen worden beschouwd de plaatsen die niet verder dan vijf kilometer van de kust gelegen zijn.

Als luchtkuuroorden en toeristische centra worden beschouwd de plaatsen die aan ten minste twee van de volgende voorwaarden voldoen :

- 1° de plaatsen waar de meeste hotels gedurende ten minste zes maanden per jaar gesloten zijn;
- 2° de plaatsen waar het aantal residerenden op sommige tijdstippen van het jaar in aanzienlijke mate toeneemt;
- 3° de plaatsen waar het in het hotelbedrijf werkzaam personeel op sommige tijdstippen van het jaar sterk toeneemt.

De werknemers die met toepassing van dit artikel zondagsarbeid hebben verricht, hebben in de loop van de zes dagen die op de bewuste zondag volgen, recht op een inhaalrust waarvan de duur vastgesteld wordt overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, § 2, derde lid".

Het kenmerkende van de regeling die door artikel 9, leden 4 tot 8, wordt ingesteld, ligt hierin dat de wet zelf bepaalt in hoever en wanneer van het algemeen

.../...

beginsel van de zondagsrust in de badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra mag worden afgeweken, en hoe precies het recht op inhaalrust van de werknemers moet worden uitgeoefend.

De redenen waarom de Regering en, met haar, de bevoegde Senaatscommissie die regeling hebben voorgestaan en een andere regeling, waarin de zondagsarbeid afhankelijk werd gesteld van een door de Koning te verlenen verlof, hebben afgewezen, zijn uiteengezet in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 6 juli 1964 geworden is (Senaat 1959-1960, Doc. nr 285, p. 6 en 7) en in het verslag van de Senaatscommissie (Senaat 1963-1964, Doc. nr 96, p. 19 en 20).

Volgens de indieners van het wetsvoorstel biedt de wettelijke regeling volgende nadelen :

- 1° de bepaling die de wet in artikel 9, lid 7, geeft van het begrip "toeristisch centrum" "geeft ... aanleiding tot moeilijkheden" omdat dit begrip, geleid op de evolutie van het toerisme, "te eng is opgevat";
- 2° op grond van de huidige tekst van artikel 9, lid 4, mag tijdens de periode die Pasen onmiddellijk voorafgaat, geen zondagsarbeid verricht worden;
- 3° er wordt in artikel 9, lid 4, geen rekening gehouden met het winter- en weekseizoenstoerisme ;
- 4° de termijn van zes dagen, binnen welke de inhaalrust moet worden toegekend, is te kort tijdens het seizoen "wanneer al het personeel steeds ter beschikking moet zijn".

De indieners trachten de gebreken die zij in de wettelijke regeling ontwaren, niet te verbeteren door die regeling op bepaalde punten aan te passen, maar door die wettelijke regeling zelf te doen wegvallen en de materie volledig in handen te leggen van de Koning die de zaak bij verordening zou regelen, zonder dat de beginselen, die de Koning daarbij zal moeten in acht nemen, worden bepaald, wat tot gevolg heeft dat niet alleen de door de indieners van het voorstel naar voor gebrachte gebreken kunnen worden verbeterd, maar ook dat de thans in de wet zelf voorkomende regelingen die zij niet als gebrekkig beschouwen en een waarborg uitmaken voor de werknemers, kunnen worden aangetast.

Volgens het wetsvoorstel zal het voortaan immers de Koning en niet meer de wet zijn die zal bepalen onder welke voorwaarden en binnen welke perken zondagsarbeid in kleinhandelszaken en kapperssalons in de badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra mogelijk zal zijn.

Verder laat het wetsvoorstel het eveneens aan de Koning over, te bepalen niet alleen wat onder toeristische centra dient te worden verstaan, maar ook wat met het begrip badplaatsen en luchtkuuroorden wordt bedoeld, terwijl de toelichting aanstipt dat er slechts moeilijkheden zijn met het begrip "toeristische centra".

Wat tenslotte de regeling inzake inhaalrust betreft, verwijst het wetsvoorstel naar artikel 5, § 2, van de wet. Dit betekent dat de Koning voortaan de bevoegdheid krijgt om zowel inzake de duur van de inhaalrust als inzake de termijn van toekenning afwijkingen toe te staan op de thans in de wet opgenomen regeling. Artikel 5, § 2, leden 2 en 4, die door het wetsvoorstel toepasselijk worden verklaard, verlenen de Koning immers bevoegdheid om dergelijke afwijkende voorschriften uit te vaardigen.

De wijze waarop het wetsvoorstel is geredigeerd, heeft tot gevolg dat het laatste lid van het voorstel het huidige laatste lid van artikel 9 zou vervangen. Nu is het evenwel zo, dat dat huidige laatste lid van artikel 9 niet alleen betrekking heeft op de werknemers te werk gesteld in ondernemingen bedoeld in artikel 9, vierde lid, maar ook op de werknemers te werk gesteld in ondernemingen bedoeld in artikel 9, eerste lid. De redenen die door de indieners van het wetsvoorstel worden aangevoerd om het laatste lid van artikel 9 te wijzigen, gelden, volgens de tekst van hun toelichting, alleen voor de ondernemingen bedoeld in artikel 9, vierde lid. Men mag daarom aannemen dat het hun bedoeling is dat het laatste lid van hun voorstel alleen maar geldt voor de ondernemingen bedoeld in artikel 9, vierde lid, en niet voor degene bedoeld in artikel 9, eerste lid. Het laatste lid van hun voorstel zou dan ook zo moeten worden gewijzigd dat het alleen nog maar op de ondernemingen bedoeld in artikel 9, vierde lid, betrekking zou hebben.

De gemakkelijkste manier evenwel om de hier-voor uiteengezette moeilijkheid te ondervangen, bestaat erin alle bepalingen die in het huidig artikel 9 betrekking hebben op de werknemers te werk gesteld in de ondernemingen bedoeld in artikel 9, vierde lid, uit dit artikel 9 uit te lichten om ze, in de gewijzigde vorm die het wetsvoorstel eraan geeft, als een geheel in een nieuw artikel 9bis onder te brengen.

.../...

Daarmede wordt overigens, duidelijker dan in de thans geldende teksten het geval is, tot uitdrukking gebracht, dat de regeling die in artikel 9bis zal worden opgenomen, exhaustief is voor de zondagsarbeid in de kleinhandelzaken en kapperssalons in de badplaatsen, lucht-kuuroorden en toeristische centra en dat derhalve, ten aanzien van die ondernemingen, de toepassing van de artikelen 6, 7 of 9, eerste lid, van de wet van 6 juli 1964 uitgesloten is.

Aan het slot van het advies stelt de Raad van State een tekst voor, die de nieuwe inkleding van het voorstel verwezenlijkt.

+
+ +

Het wetsvoorstel bepaalt niets wat betreft de inwerkingtreding van de nieuwe regelen.

Zij zullen derhalve gelden tien dagen nadat de nieuwe wet in het Belgisch Staatsblad zal zijn bekendgemaakt. Dit zal ongetwijfeld moeilijkheden opleveren bij de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel.

Volgens het huidige stelsel is het verlof om zondagsarbeid te doen verrichten door de wet zelf gegeven. Het nieuwe stelsel evenwel schaft dit direct door de wet gegeven verlof af, met het gevolg dat zondagsarbeid in de ondernemingen waarop het nieuwe, in te voegen artikel 9bis betrekking zal hebben, maar mogelijk wordt, indien en nadat de Koning de door dit artikel 9bis vereiste verordeningen zal hebben uitgevaardigd, in welke verordeningen de mogelijkheden om in die ondernemingen van het

.../...

fundamentele voorschrift van de wet - het door artikel 4 gegeven verbod 's zondags arbeiders te werk te stellen - af te wijken, uitdrukkelijk zullen moeten worden bepaald, met aanduiding van de voorwaarden en formaliteiten die door de betrokkenen zullen moeten worden in acht genomen indien zij van de door de Koning gegeven mogelijkheden willen gebruik maken. Nu zal de Koning, ter voldoening aan het bepaalde in artikel 13 van de wet van 6 juli 1964, vooraleer zijn besluiten te kunnen vaststellen, het advies van het bevoegde paritair orgaan moeten vragen, hetgeen alleszins enige tijd zal vergen. Aangezien de door de Koning uit te vaardigen verordeningen uiteraard ook verplichtingen zullen inhouden met betrekking tot de door de werkgever te vervullen formaliteiten, kan er niet aan worden gedacht aan deze verordeningen terugwerkende kracht te verbinden, te meer dat die uitvoeringsbesluiten **krachtens de wet ook nog door** strafbepalingen worden beschermd. Daarom schijnt een bepaling aan het wetsvoorstel te moeten worden toegevoegd waardoor er wordt voor gezorgd dat de huidige regelen van kracht blijven totdat de Koning, na bekendmaking van de wet, de nodige uitvoeringsbesluiten op advies van het bevoegde paritair orgaan zal hebben kunnen uitvaardigen.

De Raad van State stelt hierna een tekst voor die met voorgaande opmerking rekening houdt.

+
+ +

.../...

Gelet op de bovenstaande opmerkingen, stelt de Raad van State de volgende inkleding van het wetsvoorstel voor :

"Artikel 1.-

In de wet van 6 juli 1964 op de zondagsrust wordt een artikel 9bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

"Artikel 9bis. ... (de tekst welke, volgens het wetsvoorstel, artikel 9, vierde tot en met laatste lid, dient te vervangen) ...".

Artikel 2.-

Artikel 9, vierde tot zevende lid, van dezelfde wet wordt opgeheven.

Artikel 3.-

Tot de Koning voorzien heeft in de uitvoering van artikel 9bis, blijven met betrekking tot de kleinhandelszaken en kapperssalons in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra de vóór de inwerkingtreding van deze wet geldende bepalingen van artikel 9 van toepassing".

Ainsi qu'il ressort des développements qui précèdent la proposition de loi, les auteurs de celle-ci ont très justement considéré que, en ce qui concerne les magasins de détail et les salons de coiffure sis dans les stations balnéaires et climatiques et dans les centres touristiques, le travail dominical est réglé exhaustivement par l'article 9, alinéas 4 à 8, de la loi du 6 juillet 1964 sur le repos du dimanche.

Pour la bonne compréhension de cette réglementation et de l'exposé qui suit, il apparaît adéquat de rappeler d'abord le texte complet de l'article 9 :

"Article 9.-

Les travailleurs des magasins de détail autres que ceux visés à l'article 6 peuvent être occupés au travail le dimanche de 8 heures du matin à midi.

Cette faculté peut être supprimée ou le nombre d'heures ainsi fixé peut être réduit par des arrêtés royaux s'appliquant aux magasins de détail d'une commune déterminée ou d'un groupe de communes.

Le Roi peut, pour une durée de six semaines au plus par année et en raison de nécessités particulières, autoriser les magasins de détail d'une commune déterminée ou d'un groupe de communes, à occuper leur personnel au travail le dimanche, soit à d'autres heures, soit pendant un plus grand nombre d'heures.

Dans les stations balnéaires et climatiques, ainsi que dans les centres touristiques, les travailleurs des magasins de détail et des salons de coiffure peuvent, sans autorisation préalable, être occupés au travail le dimanche pendant la période allant de Pâques au 30 septembre.

.../...

Les employeurs sont néanmoins tenus, chaque année, deux semaines au moins avant le début de la période susmentionnée, d'informer soit individuellement, soit collectivement, l'inspection du travail, de l'horaire du travail et des dimanches au cours desquels leur personnel sera occupé.

Sont considérées comme stations balnéaires, les localités qui ne sont pas situées à plus de cinq kilomètres de la côte.

Sont considérées comme stations climatiques et centres touristiques, les localités qui remplissent au moins deux des conditions suivantes :

- 1° les localités où la plupart des hôtels sont fermés pendant au moins six mois par an;
- 2° les localités où le nombre de résidents augmente notablement à certaines époques de l'année;
- 3° les localités où le personnel engagé dans l'industrie hôtelière augmente dans de fortes proportions à certaines époques de l'année.

Les travailleurs, qui sont occupés au travail le dimanche, en vertu du présent article, ont droit, dans les six jours qui suivent ce dimanche, à un repos compensatoire dont la durée est fixée conformément à la disposition de l'article 5, § 2, troisième alinéa".

La réglementation instaurée par l'article 9, alinéas 4 à 8, se caractérise par cela que la loi détermine elle-même dans quelle mesure et dans quels cas il peut être dérogé au principe général du repos dominical

.../...

dans les stations balnéaires et climatiques et dans les centres touristiques ainsi que les modalités de l'exercice du droit au repos compensatoire des travailleurs.

Les raisons pour lesquelles le Gouvernement et, avec lui, la commission compétente du Sénat ont choisi cette réglementation plutôt qu' une seconde qui subordonnait le travail dominical à une autorisation accordée par le Roi, sont développées dans l'exposé des motifs du projet d'où est issue la loi du 6 juillet 1964 (Sénat 1959-1960, doc. n° 285, pp 6 et 7) et dans le rapport de la commission du Sénat (Sénat 1963-1964, doc. n° 96, pp.19 et 20).

D'après les auteurs de la proposition de loi, la réglementation légale présente les inconvénients suivants :

- 1° la définition de la notion de "centre touristique" que la loi donne dans l'article 9, alinéa 7, "a fait naître certaines difficultés" du fait qu'elle "paraît trop étroite" eu égard à l'évolution du tourisme;
- 2° en vertu du texte actuel de l'article 9, alinéa 4, aucun travail ne peut être effectué le dimanche pendant la période qui précède immédiatement Pâques;
- 3° l'article 9, alinéa 4, perd de vue les nouvelles formes de tourisme que sont le tourisme d'hiver et le tourisme de week-end;
- 4° le délai de six jours prévu pour l'octroi du repos compensatoire est trop bref pendant la saison, "tout le personnel devant être disponible à tout moment".

.../...

ML. - 15 - L. 9045/1.

Les auteurs de la proposition de loi ne tentent pas de remédier aux imperfections constatées dans la réglementation légale en adaptant celle-ci sur certains points. Ils renoncent à cette réglementation légale et confient au Roi le soin de régler la matière dans son ensemble par voie réglementaire, sans définir les principes par lesquels le Roi devra en cela se laisser guider. Sans doute les imperfections dénoncées par les auteurs de la proposition pourront-elles être ainsi corrigées, mais il pourra aussi être porté atteinte aux règles de la loi qu'ils ne considèrent pas comme défectueuses et qui constituent une garantie pour les travailleurs.

D'après la proposition de loi, ce sera désormais le Roi et non plus la loi qui déterminera dans quelles conditions et dans quelles limites le travail dominical pourra être autorisé dans les magasins de détail et les salons de coiffure situés dans les stations balnéaires et climatiques et dans les centres touristiques.

La proposition de loi abandonne de même au Roi le soin de déterminer ce qu'il faut entendre non seulement par "centres touristiques", mais aussi par "stations balnéaires et climatiques", alors que seule la notion de "centres touristiques" a été, d'après les développements, une source de difficultés.

Pour ce qui est, enfin, du repos compensatoire, la proposition de loi se réfère à l'article 5, § 2, de la loi. Le Roi se voit de la sorte investi du pouvoir d'accorder désormais des dérogations à la réglementation légale tant en ce qui concerne la durée dudit repos qu'en ce qui concerne le délai dans lequel il doit être octroyé.

L'article 5, § 2, alinéas 2 et 4, que la proposition de loi déclare applicables, habilitent en effet le Roi à édicter de telles dispositions dérogatoires.

Dans la forme où la proposition de loi est rédigée, son dernier alinéa se substituerait au dernier alinéa du texte actuel de l'article 9. Or, ce dernier alinéa de l'article 9 ne concerne pas seulement les travailleurs occupés dans les entreprises visées à l'article 9, alinéa 4, mais aussi les travailleurs occupés dans les entreprises visées à l'article 9, alinéa 1er. Les motifs que les auteurs de la proposition de loi invoquent en justification de la modification du dernier alinéa de l'article 9 ne valent, d'après le texte des développements, que pour les entreprises visées à l'article 9, alinéa 4. L'on peut dès lors admettre que le dernier alinéa de leur proposition a uniquement trait aux entreprises visées à l'article 9, alinéa 4, à l'exclusion de celles qui sont visées à l'article 9, alinéa 1er. Le dernier alinéa de leur proposition devrait donc être modifié de manière à ne s'appliquer qu'aux entreprises visées à l'article 9, alinéa 4.

La solution la plus adéquate serait, toutefois, de détacher de l'actuel article 9 celles de ses dispositions qui ont trait aux travailleurs occupés dans les entreprises visées à l'article 9, alinéa 4, et de les grouper, sous la forme modifiée que leur donne la proposition de loi, dans un nouvel article 9bis.

Cette façon de procéder a l'avantage de faire ressortir plus nettement que ne le font les articles, le caractère exhaustif de la réglementation instaurée par l'article 9bis, en ce qui concerne le travail dominical dans les magasins de détail et les salons de coiffure situés dans les stations balnéaires et climatiques et dans les centres touristiques, et en conséquence l'inapplicabilité à ces entreprises des articles 6, 7 ou 9, alinéa 1er, de la loi du 6 juillet 1964.

.../...

A la fin du présent avis, le Conseil d'Etat propose un texte , conforme à la présentation suggérée ci-dessous.

+

+ +

La proposition de loi est muette quant à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

Celle-ci entrera dès lors en vigueur dix jours après que la nouvelle loi aura été publiée au Moniteur belge. De ce fait, le passage de l'ancien au nouveau régime n'ira pas sans difficultés.

D'après le régime actuel, l'autorisation d'occuper des travailleurs au travail le dimanche est accordée par la loi. Le **nouveau régime** supprime cette autorisation qui découle directement de la loi, de sorte que le travail dominical ne deviendra possible dans les entreprises visées par le nouvel article 9bis qu'après que le Roi aura pris les règlements nécessaires en vertu de cet article et qui devront prévoir expressément la faculté de déroger, dans lesdites entreprises, à la prescription fondamentale de la loi - l'interdiction de faire travailler le dimanche édictée à l'article 4 -, en même temps que les conditions et les formalités à remplir par les intéressés s'ils entendent faire usage de la faculté créée par le Roi.

Pour satisfaire à la disposition de l'article 13 de la loi du 6 juillet 1964, le Roi devra, avant de prendre ces arrêtés, recueillir l'avis de l'organe paritaire compétent, ce qui demandera un certain temps. Comme les

.../...

règlements qui seront pris par le Roi imposeront aussi, par essence, des formalités à remplir par les employeurs, ils pourront d'autant moins être assortis d'effet rétroactif que les arrêtés d'exécution seront protégés en vertu de la loi par des dispositions pénales. La proposition de loi semble devoir être complétée, dès lors, par une disposition maintenant la réglementation actuelle en vigueur jusqu'à ce que postérieurement à la publication de la loi le Roi aura pu prendre, sur avis de l'organe paritaire compétent, les arrêtés d'exécution nécessaires.

Le texte ci-après proposé par le Conseil d'Etat tient compte de cette observation.

+

+ +

Eu égard aux observations formulées plus haut, le Conseil d'Etat suggère de rédiger la proposition de loi ainsi qu'il suit :

"Article 1er.-

Un article 9bis, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 6 juillet 1964 sur le repos du dimanche :

Article 9bis. ... (le texte qui d'après la proposition de loi devrait remplacer l'article 9, alinéas 4 et suivants, en ce compris le dernier alinéa) ... ".

.../...

Article 2.-

L'article 9, alinéas 4 à 7, de la même loi est abrogé.

Article 3.-

Jusqu'à ce que le Roi ait réglé l'exécution de l'article 9bis, les dispositions de l'article 9 qui étaient applicables aux magasins de détail et aux salons de coiffure dans les stations balnéaires et climatiques et dans les centres touristiques, demeurent en vigueur ...".

ADV.

L. 9645/1.

De kamer was samengesteld uit La chambre était composée de

de Heren :	H. BUCH,	staatsraad,	voorzitter,
Messieurs:		conseiller d'Etat,	président,
	H. ADRIAENS,	staatsraden,	
	P. VERMEULEN,	conseillers d'Etat,	
	P. DRUMAUX,	eerste attaché bij de	toegevoegde
		Concordantiedienst,	griffier,
		premier attaché au Service	greffier
		de la concordance des textes,	assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. BUCH.	La concordance entre la ver- sion néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. BUCH.
--	--

Het verslag werd uitgebracht door de H. O. DE LEYE, substituut.	Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut.
--	--

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,	DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,
----------------------------	-------------------------------

(get.) P. DRUMAUX.	(get.) H. BUCH.
--------------------	-----------------