



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.230/1
61.231/1

avis 61.230/1
61.231/1

van 2 mei 2017

du 2 mai 2017

over

sur

- een wetsvoorstel 'tot wijziging van de arbeidswet van 16 maart 1971 voor wat het zondagswerk betreft' (*Parl.St. Kamer*, nr. 54-584/001) (61.230/1)
- amendementen op het wetsvoorstel 'tot wijziging van de arbeidswet van 16 maart 1971 voor wat het zondagswerk betreft' (*Parl.St. Kamer*, nr. 54-584/004) (61.231/1)

- une proposition de loi 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en ce qui concerne le travail dominical' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-584/001) (61.230/1)
- des amendements à la proposition de loi 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en ce qui concerne le travail dominical' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-584/004) (61.231/1)

Op 27 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over

- een wetsvoorstel 'tot wijziging van de arbeidswet van 16 maart 1971 voor wat het zondagswerk betreft' (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-584/001) (61.230/1);
- amendementen op het wetsvoorstel 'tot wijziging van de arbeidswet van 16 maart 1971 voor wat het zondagswerk betreft' (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-584/004) (61.231/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 20 april 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 mei 2017.

*

Le 27 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur

- une proposition de loi 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en ce qui concerne le travail dominical' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-584/001) (61.230/1) ;
- des amendements à la proposition de loi 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en ce qui concerne le travail dominical' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-584/004) (61.231/1).

La proposition a été examinée par la première chambre le 20 avril 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 2017.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL EN VAN DE AMENDEMENTEN

1.1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet (61.230/1) strekt ertoe in sommige artikelen van de arbeidswet van 16 maart 1971 (hierna: de Arbeidswet)¹ die betrekking hebben op de zondagsrust de woorden “de werknemers” telkens te vervangen door het woord “werknemers”. Deze wetsbepalingen hebben betrekking op het zondagswerk. Luidens de toelichting bij het voorstel betreft het een “interpretatieve wet (...) die stelt dat het begrip ‘de werknemers’ betrekking heeft op individuele werknemers”. De indieners van het voorstel willen hiermee hun zienswijze tot uitdrukking brengen dat de regeling inzake zondagsrust “impliceert dat een werkgever via een beurtroelsysteem het volledige jaar door werknemers tewerk mag stellen, zolang [ten aanzien van] elke werknemer afzonderlijk” de toepasselijke grenzen inzake het zondagswerk worden nageleefd.

1.2. De amendementen nrs. 1 tot 3 op het voornoemde wetsvoorstel (61.231/1) beogen de voornoemde wijziging van de Arbeidswet te vervangen door een wijziging van het koninklijk besluit van 9 mei 2007 ‘betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons gevestigd in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra’. Dat besluit geeft uitvoering aan artikel 14, § 2, van de Arbeidswet, dat bepaalt dat in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra de werknemers ‘s zondags mogen tewerkgesteld worden in kleinhandelszaken en kapperssalons en waarbij de Koning wordt gemachtigd om te bepalen wat moet worden verstaan onder badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra, alsook de voorwaarden waaronder en de grenzen waarbinnen de werknemers ‘s zondags mogen tewerkgesteld worden. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007 bepaalt de grenzen aan het zondagswerk in kleinhandelszaken en kapperssalons die zijn gelegen in badplaatsen, luchtkuuroorden of toeristische centra.

Amendement nr. 1 vervangt het opschrift van het wetsvoorstel. Amendement nr. 2 vervangt artikel 2 van het wetsvoorstel en voegt in het koninklijk besluit van 9 mei 2007 een nieuw artikel 3/1 in, dat luidt: “Het college van burgemeester en schepenen kan beslissen dat de bepalingen van artikel 3 gelden voor elke individuele werknemer afzonderlijk.” Amendement nr. 3 voegt in het wetsvoorstel een nieuw artikel 3 in waarin wordt bepaald dat de Koning het nieuw artikel 3/1 kan opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Wetsvoorstel 61.230/1

Algemene opmerking

2. Uit de toelichting bij het voorstel van wet kan worden afgeleid dat de indieners ervan een interpretatieve wet beogen aan te nemen, waarbij aan het begrip “de werknemers” in

¹ In de Nederlandse tekst van het voorstel is sprake van “de artikelen 13 tot 17”, in de Franse tekst is evenwel sprake van “les articles 13, 14 et 15”. Die discordantie moet worden weggewerkt.

sommige bepalingen van de Arbeidswet die betrekking hebben op de zondagsrust een welbepaalde interpretatie wordt gegeven. Vraag is echter of *in casu* wel degelijk sprake kan zijn van een interpretatieve wet.

2.1. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds eerder heeft gesteld,² legt een interpretatieve wetsbepaling bepalingen van een vroegere, al bestaande en toegepaste wet uit omdat er onduidelijkheid bestaat over de juiste draagwijdte van de uit te leggen bepalingen. Een interpretatieve wetsbepaling impliceert dat een bestaande wetsbepaling in het verleden uiteenlopend is uitgelegd in bijvoorbeeld de rechtspraak, en dat er op die wijze rechtsonzekerheid is ontstaan omtrent de toepassing van de betrokken wetsbepaling. Een interpretatieve wetsbepaling is slechts toelaatbaar indien er een vroegere wetsbepaling is die rechtsonzekerheid veroorzaakt omdat ze onduidelijk, onzeker of controversieel is. De geïnterpreteerde wetsbepaling is met andere woorden voor meer dan één interpretatie vatbaar, hetzij door een initiële vaagheid, hetzij door recente ontwikkelingen.³

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een wetsbepaling interpretatief “wanneer ze aan een wetsbepaling de betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. Het behoort dus tot het wezen van een dergelijke wetsbepaling dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de wetsbepaling die zij interpreteert. De waarborg van de niet-retroactiviteit van de wetten zou echter niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een wetsbepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve wetsbepaling zou worden voorgesteld”.⁴

Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt dat “een uitleggingswet een wet is die betreffende een punt waar de rechtsregel onzeker of betwist is, een oplossing geeft, die door de rechtspraak had kunnen worden aangenomen”.⁵

2.2. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de beweerde onduidelijkheid over de juiste draagwijdte van de betrokken bepalingen van de Arbeidswet door de indieners niet op overtuigende wijze wordt aangetoond in de toelichting bij het wetsvoorstel. Het enkele feit dat een andere, mogelijke interpretatie van de betrokken wetsbepalingen wordt voorgestaan, is op zich niet voldoende om aan te tonen dat er sprake is van een werkelijk interpretatieprobleem. Voor zover de Raad van State, afdeling Wetgeving, binnen de haar toegemeten termijn om advies uit te brengen, heeft kunnen nagaan, wordt de door de Koning aangenomen interpretatie van de betrokken wetsbepalingen, zoals die tot uitdrukking is gebracht in de uitvoeringsbesluiten ervan, niet betwist, noch in de rechtsleer, noch in de rechtspraak.⁶ Dat er sprake zou zijn van een

² Adv.RvS 58.501/1 van 24 november 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 december 2015 ‘houdende wijziging van de wet van 17 juli 2013 houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’, nr. 8.2 (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1518/1).

³ W. VERRIJDT, “De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid”, *TBP* 2007, 269 e.v.

⁴ GwH 16 februari 2017, nr. 22/2017, B.3. In dezelfde zin: GwH 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; GwH 16 februari 2017, nr. 23/2017, B.3.

⁵ Cass. 17 februari 2000, A.R. F.96.0090.N, *Arr.Cass.* 2000, afl. 3, 453.

⁶ Zo oordeelde het Hof van Cassatie in een arrest van 10 november 2014, na te hebben verwezen naar de artikelen 11, 13 en 14 van de Arbeidswet, naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 3 december 1987 ‘betreffende

controverse op dat vlak, kan evenmin worden afgeleid uit het advies dat de Nationale Arbeidsraad op 13 april 2016 over het voorliggend wetsvoorstel heeft uitgebracht.

2.3. Voorts moet worden vastgesteld dat uit de parlementaire voorbereiding van de betrokken bepalingen van de Arbeidswet,⁷ alsook uit de betrokken bepalingen van de wettelijke regelingen die de Arbeidswet zijn voorafgegaan,⁸ geen elementen kunnen worden afgeleid die de door de indieners voorgestane interpretatie bevestigen of kunnen ondersteunen. Er moet integendeel worden vastgesteld dat de procedurele voorwaarden die in sommige van de betrokken bepalingen van de Arbeidswet (zie inzonderheid de artikelen 14, § 1, en 15 ervan), worden verbonden aan de tewerkstelling op zondag, niet verenigbaar zijn met de toepassing van die interpretatie. Het lijkt ook weinig waarschijnlijk dat de wetgever, wat de overige betrokken bepalingen inzake de zondagsrust betreft, alsnog die interpretatie zou hebben voorgestaan, aangezien daardoor de coherentie van het geheel van de betrokken wetsbepalingen in het gedrang zou zijn gekomen.

2.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat naar het oordeel van de afdeling Wetgeving de voorwaarden voor het aannemen van een interpretatieve wet niet zijn vervuld.

Bovendien, zelfs indien wel degelijk een interpretatieprobleem voorhanden zou zijn, zou het enkel vervangen van de woorden “de werknemers” door het woord “werknemers” in de betrokken bepalingen van de Arbeidswet, in geen geval volstaan om dat probleem op een rechtszekere wijze op te lossen.

3. *Finaliter* dient te worden geconcludeerd dat het voorstel van wet, zoals het door de indieners (initieel) is geconcipieerd, geen doorgang kan vinden.

Amendementen nrs. 1 tot 3 (61.231/1)

Amendement nr. 2

4. Het bij amendement nr. 2 ontworpen artikel 3/1 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007 lijkt, wat artikel 3, 3^o, van dat besluit betreft, uit te gaan van de interpretatie van het

het tewerkstellen van werknemers op zondag in de distributiesector’ en naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007 ‘betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons gevestigd in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra’ dat “[u]it deze bepalingen volgt dat de bij de voormelde koninklijke besluiten toegestane afwijkingen op de zondagsrust betrekking hebben op het aantal zondagen waarop de werkgever één of meerdere werknemers mag tewerkstellen en niet het aantal zondagen bepalen dat een individuele werknemer mag worden tewerkgesteld” en vervolgens dat “[h]et middel dat uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt naar recht” (Cass. 10 november 2014, A.R. S.13.0100.N, *Miss Polly / Belgische Staat*, Arr.Cass. 2014, afl. 11, 2578). Het cassatieberoep tegen het arrest van het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Hasselt, waarin tot dezelfde beoordeling werd gekomen, is dan ook verworpen.

⁷ Zie o.m. *Parl.St.* Kamer 1969-70, nr. 556/1, 3.

⁸ Zie de wet van 6 juli 1964 ‘op de zondagsrust’ en de wet van 17 juli 1905 ‘op de zondagsrust in de nijverheids- en handelsondernemingen’.

⁹ Het ontworpen artikel 3/1 maakt melding van artikel 3 in zijn geheel, doch uit de lezing van laatstgenoemd artikel blijkt dat het ontworpen artikel 3/1 enkel met betrekking tot punt 3^o ervan kan worden toegepast. Dit wordt het best gepreciseerd in de ontworpen bepaling.

begrip “werknemers” die door de Koning wordt voorgestaan en die is bevestigd in het voornoemd arrest van 10 november 2014 van het Hof van Cassatie, namelijk dat de afwijking op de zondagsrust betrekking heeft op het aantal zondagen waarop de werkgever één of meerdere werknemers mag tewerkstellen. Het ontworpen artikel 3/1 voorziet in een mogelijkheid tot afwijking van die regel waarbij, middels een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, het aantal zondagen waarop werknemers mogen worden tewerkgesteld, wordt toegepast op elke individuele werknemer afzonderlijk. Die regeling roept een aantal vragen op.

4.1. Vooreerst is het niet duidelijk waarom de mogelijkheid tot afwijking afhankelijk wordt gemaakt van een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, nu de ontworpen regeling moet worden gesitueerd in een ruimere regeling van arbeidsrechtelijke bescherming van de werknemers. In de huidige bepalingen van de Arbeidswet wordt inzake de zondagsrust de bevoegdheid tot het verlenen van afwijkingen telkens toegekend aan de Koning.¹⁰ Het zou de coherentie van de regelgeving ten goede komen indien ook wat de voorliggende afwijkingsregeling betreft de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen op dat vlak zou worden toegekend aan de Koning, desgevallend op initiatief van het college van burgemeester en schepenen. Zoals de bepaling thans is geredigeerd, is het nemen van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen bovendien een louter discretionaire bevoegdheid, aangezien in de ontworpen bepaling geen criteria worden vermeld op grond waarvan het college zijn beslissing dient te nemen.

4.2. Daarnaast rijst de vraag of een regeling waarbij het aantal zondagen waarop werknemers mogen worden tewerkgesteld wordt bepaald hetzij per werkgever hetzij per individuele werknemer afzonderlijk, naargelang door het college van burgemeester en schepenen al dan niet een beslissing in laatstgenoemde zin wordt genomen, in overeenstemming kan worden geacht met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. In het geval van een beslissing in laatstgenoemde zin kan er immers, binnen de betrokken gemeente of tussen aangrenzende gemeenten, een concurrentieel voordeel ontstaan in hoofde van werkgevers die meerdere werknemers tewerkstellen, aangezien zij over ruimere openingsmogelijkheden zullen beschikken dan werkgevers die slechts één werknemer tewerkstellen. Vraag is of voor dit verschil in behandeling, dat het rechtstreeks gevolg is van de beslissingen die met het voorliggend amendement worden mogelijk gemaakt, een deugdelijke verantwoording voorhanden is in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Die verantwoording wordt dan het best tot uitdrukking gebracht tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Amendement nr. 3

5. Het ontworpen artikel 3 van het voorstel van wet bepaalt dat de Koning “de bepaling ingevoegd bij artikel 2 [kan] opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”. Aangenomen moet worden dat die bepaling het mogelijk moet maken dat de Koning later, op grond van de machtiging opgenomen in artikel 14, § 2, van de Arbeidswet, het ontworpen artikel 3/1 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007 kan opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, weliswaar bij een besluit vastgesteld na overleg in de

¹⁰ Zie o.m. de artikelen 14, § 1, en 15 van de Arbeidswet.

Ministerraad. Wanneer de Koning van die mogelijkheid gebruik zou maken, rijst de vraag naar de verhouding tussen het door hem gewijzigde artikel 3/1 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007 en artikel 14, § 2, van de Arbeidswet. Immers, aangezien artikel 14, § 2, van de Arbeidswet, dat met het amendement niet wordt gewijzigd, moet worden geïnterpreteerd in de zin dat de afwijking op de zondagsrust betrekking heeft op het aantal zondagen waarop de werkgever één of meerdere werknemers mag tewerkstellen, zou op grond van die wetsbepaling de regeling die thans met het ontworpen artikel 3/1 (bij wet) wordt ingevoerd, niet kunnen worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen. Dit laatste is enkel mogelijk indien ook artikel 14, § 2, van de Arbeidswet uitdrukkelijk wordt gewijzigd, derwijze dat voor de Koning het invoeren van een berekening van het aantal zondagen per individuele werknemer mogelijk wordt.

6. In het licht van het voorgaande dient er bovendien mee rekening te worden gehouden dat voor het opdragen van taken aan het college van burgemeester en schepenen een wettelijke grondslag voorhanden dient te zijn. Die wettelijke grondslag zal weliswaar worden geboden door het ontworpen artikel 3/1 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007, maar zal niet meer voorhanden zijn eenmaal de Koning ter uitvoering van artikel 14, § 2, van de Arbeidswet het artikel 3/1 op dat punt beoogt aan te passen, aangezien die wetsbepaling thans dienaangaande niet in een wettelijke grondslag voorziet. Indien het de bedoeling is dat de Koning artikel 3/1 ook op dat punt kan wijzigen, zal daartoe in artikel 14, § 2, van de Arbeidswet in een wettelijke grondslag moeten worden voorzien.

7. Indien het echter de bedoeling zou zijn om amendement nr. 3 in te trekken, zoals door de gemachtigde wordt verklaard, dient ermee rekening te worden gehouden dat in dat geval telkens zowel de wetgever als de Koning zullen dienen op te treden wanneer wordt beoogd de regeling opgenomen in de artikelen 3, 3°, en 3/1 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007, die een onlosmakelijk geheel vormt, aan te passen. Vanuit het oogpunt van het streven naar een behoorlijke en transparante regelgeving, is een dergelijke handelwijze ten zeerste af te raden.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI ET DE L'AMENDEMENT

1.1. La proposition de loi (61.230/1) soumise pour avis a pour objet de remplacer chaque fois les mots « les travailleurs » par les mots « des travailleurs » dans certains articles de la loi du 16 mars 1971 'sur le travail' (ci-après : la loi sur le travail)¹ qui concernent le repos dominical. Ces dispositions légales concernent le travail dominical. Selon les développements de la proposition, il s'agit d'une « loi interprétative, qui dispose que la notion 'les travailleurs' vise les travailleurs individuels ». Les auteurs de la proposition entendent ainsi exprimer leur point de vue selon lequel le régime relatif au repos dominical implique « qu'un employeur peut, en recourant à un système de roulement, occuper des travailleurs pendant toute l'année à condition que [pour] chaque travailleur salarié [pris individuellement] », les limites applicables en matière de travail dominical soient respectées.

1.2. Les amendements n^{os} 1 à 3 à la proposition de loi précitée (61.231/1) visent à remplacer la modification précitée de la loi sur le travail par une modification de l'arrêté royal du 9 mai 2007 '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'. Cet arrêté pourvoit à l'exécution de l'article 14, § 2, de la loi sur le travail, qui dispose que 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 et qui habilite le Roi à déterminer ce qu'il faut entendre par stations balnéaires, stations climatiques et centres touristiques ainsi que les conditions et limites dans lesquelles les travailleurs peuvent être occupés au travail le dimanche. L'article 3 de l'arrêté royal du 9 mai 2007 fixe les limites du travail dominical dans les magasins de détail et les salons de coiffure situés dans les stations balnéaires et climatiques ou dans les centres touristiques.

L'amendement n^o 1 remplace l'intitulé de la proposition de loi. L'amendement n^o 2 remplace l'article 2 de la proposition de loi et insère dans l'arrêté royal du 9 mai 2007 un article 3/1, nouveau, qui s'énonce comme suit : « Le collège des bourgmestre et échevins peut décider que les dispositions de l'article 3 s'appliquent distinctement à chaque travailleur individuel ». L'amendement n^o 3 insère dans la proposition de loi un article 3, nouveau, qui dispose que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, abroger, compléter, modifier ou remplacer l'article 3/1, nouveau.

¹ Le texte néerlandais de la proposition mentionne « de artikelen 13 tot 17 », alors que le texte français vise « les articles 13, 14 et 15 ». Cette discordance doit être éliminée.

EXAMEN DU TEXTE

Proposition de loi 61.230/1

Observation générale

2. Il peut se déduire des développements de la proposition de loi que ses auteurs entendent adopter une loi interprétative donnant une interprétation bien déterminée de la notion « les travailleurs » dans certaines dispositions de la loi sur le travail qui concernent le repos dominical. La question se pose toutefois de savoir s'il peut effectivement s'agir en l'espèce d'une loi interprétative.

2.1. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé auparavant ², une disposition législative interprétative interprète une loi antérieure, existante et déjà appliquée, parce qu'il y a des incertitudes quant à la portée exacte des dispositions à interpréter. Une disposition législative interprétative implique qu'une disposition législative existante a par le passé été interprétée de manière divergente, par exemple dans la jurisprudence, créant ainsi une insécurité juridique quant à l'application de la disposition législative concernée. Une disposition législative interprétative n'est admissible que s'il existe une disposition législative antérieure qui est source d'insécurité juridique parce qu'elle est ambiguë, incertaine ou controversée. En d'autres termes, la disposition législative interprétée est susceptible de faire l'objet de plus d'une interprétation, soit en raison de son imprécision initiale, soit en raison de développements récents ³.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une disposition législative est interprétative « quand elle confère à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. C'est donc le propre d'une telle disposition législative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur de la disposition législative qu'elle interprète. Toutefois, la garantie de la non-rétroactivité des lois ne pourrait être éludée par le seul fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition législative interprétative » ⁴.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation qu'« une loi interprétative est une loi qui, sur un point où la règle de droit est incertaine ou controversée, vient consacrer une solution qui aurait pu être adoptée par la jurisprudence » ⁵.

2.2. Il faut tout d'abord constater que l'incertitude alléguée quant à la portée exacte des dispositions concernées de la loi sur le travail n'est pas démontrée d'une manière convaincante

² Avis C.E. 58.501/1 du 24 novembre 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 26 décembre 2015 'modifiant la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation', n° 8.2 (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 1518/1).

³ W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *TBP* 2007, 269 et suiv.

⁴ C.C., 16 février 2017, n° 22/2017, B.3. Dans le même sens : C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; C.C., 16 février 2017, n° 23/2017, B.3.

⁵ Cass., 17 février 2000, R.G. F.96.0090.N, *Pas.*, 2000, p. 447.

par les auteurs dans les développements de la proposition de loi. Le seul fait qu'une autre interprétation possible des dispositions légales en question soit défendue ne suffit pas en soi pour démontrer qu'il se pose un réel problème d'interprétation. Dans la mesure où le Conseil d'État, section de législation, a pu le vérifier dans le délai qui lui est imparti pour rendre l'avis, l'interprétation adoptée par le Roi des dispositions légales concernées, telle qu'elle est exprimée dans les arrêtés d'exécution de celles-ci, n'est pas contestée, ni dans la doctrine, ni dans la jurisprudence⁶. Le fait qu'il existerait une controverse sur ce point ne peut non plus se déduire de l'avis émis le 13 avril 2016 par le Conseil national du travail sur la proposition de loi à l'examen.

2.3. Par ailleurs, il faut constater que ni les travaux préparatoires des dispositions concernées de la loi sur le travail⁷ ni les dispositions concernées des régimes légaux qui ont précédé la loi sur le travail⁸ ne permettent de déduire des éléments confirmant ou pouvant étayer l'interprétation défendue par les auteurs. Force est de constater, par contre, que les conditions procédurales que certaines des dispositions concernées de la loi sur le travail (voir notamment les articles 14, § 1^{er}, et 15 de celle-ci) attachent à l'occupation au travail le dimanche ne sont pas compatibles avec l'application de cette interprétation. Il semble dès lors peu probable que le législateur aurait néanmoins envisagé cette interprétation, en ce qui concerne les autres dispositions concernées relatives au repos dominical, puisque la cohérence de l'ensemble des dispositions légales en question aurait ainsi été compromise.

2.4. Il résulte de ce qui précède que la section de législation est d'avis que les conditions d'adoption d'une loi interprétative ne sont pas remplies.

De surcroît, même si un problème d'interprétation devait effectivement se poser, le seul remplacement des mots « les travailleurs » par les mots « des travailleurs », dans les dispositions concernées de la loi du travail, ne suffirait en aucun cas pour régler ce problème d'une manière juridiquement sûre.

3. Finalement, il y a lieu de conclure que la proposition de loi, telle qu'elle a été (initialement) conçue par les auteurs, ne peut aboutir.

⁶ C'est ainsi que dans son arrêt du 10 novembre 2014, la Cour de cassation a jugé, après avoir visé les articles 11, 13 et 14 de la loi sur le travail, l'article 3 de l'arrêté royal du 3 décembre 1987 'concernant l'occupation de travailleurs le dimanche dans le secteur de la distribution' et l'article 3 de l'arrêté royal du 9 mai 2007 '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' qu'« [i]l suit de ces dispositions que les dérogations au repos dominical accordées par les arrêtés royaux cités ci-avant règlent le nombre de dimanches au cours desquels l'employeur peut occuper un ou plusieurs travailleurs mais ne fixent pas le nombre de dimanches au cours desquels un travailleur individuel peut être occupé » et ensuite que « [l]e moyen, qui est fondé sur une autre thèse juridique, manque en droit » (Cass., 10 novembre 2014, A.R. S.13.0100.N, *Miss Polly / État belge*, Arr. Cass. 2014, liv. 11, 2578). Le recours en cassation contre l'arrêt de la Cour du travail d'Anvers, section de Hasselt, qui était parvenu à la même conclusion, a dès lors été rejeté.

⁷ Voir entre autres *Doc. parl.*, Chambre, 1969-70, n° 556/1, p. 3.

⁸ Voir la loi du 6 juillet 1964 'sur le repos du dimanche' et la loi du 17 juillet 1905 'sur le repos du dimanche dans les entreprises industrielles et commerciales'.

Amendements n^{os} 1 à 3 (61.231/1)Amendement n^o 2

4. L'article 3/1 de l'arrêté royal du 9 mai 2007, envisagé par l'amendement n^o 2, semble, en ce qui concerne l'article 3, 3^o, de cet arrêté, s'inspirer de l'interprétation de la notion de « travailleurs » défendue par le Roi et confirmée dans l'arrêt précité du 10 novembre 2014 de la Cour de cassation, à savoir que la dérogation au repos dominical règle le nombre de dimanches au cours desquels l'employeur peut occuper un ou plusieurs travailleurs. L'article 3/1 en projet prévoit la possibilité de déroger à cette règle en permettant, par une décision du collège des bourgmestre et échevins, que le nombre de dimanches au cours desquels des travailleurs peuvent être occupés s'applique distinctement à chaque travailleur individuel. Ce régime soulève un certain nombre de questions.

4.1. Tout d'abord, on n'aperçoit pas clairement pourquoi la possibilité de dérogation est subordonnée à une décision du collège des bourgmestre et échevins, dès lors que le dispositif en projet doit s'inscrire dans un régime plus large de protection des travailleurs sur le plan du droit du travail. Les dispositions actuelles de la loi sur le travail attribuent chaque fois au Roi le pouvoir d'accorder des dérogations en matière de repos dominical¹⁰. La cohérence de la réglementation y gagnerait si, également en ce qui concerne le régime dérogatoire à l'examen, le pouvoir de prendre des décisions en la matière était attribué au Roi, le cas échéant à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins. En outre, telle que la disposition en projet est actuellement rédigée, la prise de décision par le collège des bourgmestre et échevins est un pouvoir purement discrétionnaire, dès lors que la disposition en projet ne mentionne pas de critères sur la base desquels le collège doit prendre sa décision.

4.2. Par ailleurs, la question se pose de savoir si un dispositif en vertu duquel le nombre de dimanches au cours desquels des travailleurs peuvent être occupés est fixé soit par employeur, soit distinctement par travailleur individuel, selon que le collège des bourgmestre et échevins prend ou non une décision dans ce dernier sens, peut être réputé conforme au principe constitutionnel d'égalité. En effet, pareille décision peut créer, au sein même de la commune concernée ou entre communes voisines, un avantage concurrentiel dans le chef des employeurs qui occupent plusieurs travailleurs, dès lors qu'ils disposeront de plages d'ouverture plus larges que les employeurs qui n'occupent qu'un seul travailleur. La question se pose de savoir si cette différence de traitement, qui découle directement des décisions rendues possibles par l'amendement à l'examen, peut se justifier adéquatement au regard du principe d'égalité. Mieux vaudrait dès lors formuler cette justification lors des travaux préparatoires de la proposition de loi.

⁹ L'article 3/1 en projet mentionne l'article 3 dans son ensemble; il ressort toutefois de la lecture de ce dernier article que l'article 3/1 en projet peut uniquement être appliqué au 3^o de celui-ci. Mieux vaudrait le préciser dans la disposition en projet.

¹⁰ Voir notamment les articles 14, § 1^{er}, et 15 de la loi sur le travail.

Amendement n° 3

5. L'article 3, en projet, de la proposition de loi dispose que le Roi « peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, abroger, compléter, modifier ou remplacer la disposition insérée par l'article 2 ». Il faut considérer que cette disposition doit permettre ultérieurement au Roi, sur la base de l'habilitation inscrite à l'article 14, § 2, de la loi sur le travail, d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer l'article 3/1, en projet, de l'arrêté royal du 9 mai 2007, certes par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Si le Roi faisait usage de cette possibilité, c'est la question de l'articulation entre l'article 3/1 de l'arrêté royal du 9 mai 2007, modifié par Lui, et l'article 14, § 2, de la loi sur le travail, qui se poserait. En effet, dès lors que l'article 14, § 2, de la loi sur le travail, que l'amendement ne modifie pas, doit être interprété en ce sens que la dérogation au repos dominical porte sur le nombre de dimanches au cours desquels l'employeur peut occuper un ou plusieurs travailleurs, le dispositif présentement inséré (par la loi) par l'article 3/1 en projet ne pourrait pas être abrogé, complété, modifié ou remplacé sur la base de cette disposition légale. Il ne pourrait l'être que si l'article 14, § 2, de la loi sur le travail est lui aussi modifié expressément, de façon à permettre au Roi d'établir un calcul du nombre de dimanches par travailleur individuel.

6. À la lumière de ce qui précède, il faut en outre tenir compte du fait que l'attribution de missions au collège de bourgmestre et échevins nécessite un fondement légal. Si l'article 3/1, en projet, de l'arrêté royal du 9 mai 2007, procurera ce fondement légal, celui-ci disparaîtra une fois que le Roi, en exécution de l'article 14, § 2, de la loi sur le travail, envisagera d'adapter l'article 3/1 sur ce point, cette disposition légale ne prévoyant pas pour l'heure de fondement légal à cet égard. Si l'intention est que le Roi puisse également modifier l'article 3/1 sur ce point, il faudra prévoir un fondement légal à cet effet dans l'article 14, § 2, de la loi sur le travail.

7. Si l'intention est toutefois de retirer l'amendement n° 3, comme l'a déclaré le délégué, il y a lieu de tenir compte du fait que, dans ce cas, tant le législateur que le Roi devront intervenir s'il est envisagé d'adapter le dispositif prévu aux articles 3, 3°, et 3/1 de l'arrêté royal du 9 mai 2007, qui sont indissociablement liés. Dans un souci de bonne législation et de transparence législative, pareil procédé est fortement déconseillé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME