

Numéros du rôle : 432-433
Arrêt n° 45/93 du 10 juin 1993

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal correctionnel de Hasselt, 17^e chambre, par deux jugements du 29 juin 1992, en cause du Ministère public contre Jean Chaillier et la s.a. European Seat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents F. Debaedts et M. Melchior, et des juges L. De Grève, L.P. Suetens, P. Martens, L. François et J. Delruelle, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président F. Debaedts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet*

Le tribunal correctionnel de Hasselt, 17^e chambre, par deux jugements du 29 juin 1992, a posé à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Les articles 11, 13 et 14 de la loi sur le travail du 16 mars 1971 violent-ils les articles 6 et 6bis de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

1. J. Chaillier, administrateur de la s.a. European Seat, est poursuivi pour avoir fait travailler respectivement quatre personnes (affaire n° 432) et six personnes (affaire n° 433) en contravention à la loi du 16 mars 1971.

2. Par deux jugements du 29 juin 1992, le tribunal correctionnel de Hasselt a posé à la Cour la question énoncée ci-avant.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie des questions préjudicielles par la transmission d'une expédition des décisions de renvoi précitées, reçues au greffe le 26 août 1992.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la loi spéciale précitée.

Par ordonnance du 15 septembre 1992, la Cour a joint les deux affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 17 septembre 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 23 septembre 1992.

J. Chaillier, rue de Compiègne 17, Attichy (France) et la s.a. European Seat, chaussée de Bruxelles 38, Waterloo, ont introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 21 octobre 1992.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 30 octobre 1992.

Par ordonnances des 7 janvier et 21 avril 1993, le siège a été complété respectivement par le juge J. Delruelle et le juge L. François, à chaque fois après qu'un juge qui était déjà membre du siège eut été choisi comme président.

Par ordonnance du 7 janvier 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 26 août 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Les mémoires précités ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 3 février 1993.

J. Chaillier et la s.a. European Seat ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste du 13 janvier 1993.

Par ordonnance du 21 avril 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 mai 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 21 avril 1993.

A l'audience du 25 mai 1993 :

- a comparu : Me P. Peeters, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs L.P. Suetens et P. Martens ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans leur mémoire, les parties poursuivies devant le juge qui a posé la question préjudicielle rappellent quel était le but des lois du 17 juillet 1905, du 6 juillet 1964 et du 16 mars 1971 : assurer aux travailleurs le repos hebdomadaire qui correspond à un besoin physiologique et psychologique. Elles citent les cas dans lesquels le Roi a écarté l'interdiction prévue par l'article 11 de la loi du 17 mars 1971, soulignant la dérogation dont bénéficient les salons d'exposition, foires et expositions industrielles.

A.1.2. Elles analysent ensuite la loi du 22 juin 1960 sur le repos hebdomadaire dans l'artisanat et le commerce, qui autorise le Roi à prescrire, par semaine, un jour de repos qui est laissé au libre choix du commerçant ou de l'artisan.

Elles décrivent la situation existant dans le secteur du commerce de meubles, telle qu'elle est relatée dans un avis n° 924 émis le 19 septembre 1989 par le Conseil national du travail. Elles constatent que :

- selon les représentants des employeurs, il est nécessaire d'autoriser l'occupation de travailleurs le dimanche pour leur permettre notamment de concurrencer les commerces ouverts dans les pays voisins; elles ajoutent qu'une solution uniforme mettrait fin aux discriminations nées de ce que les modalités de l'occupation des travailleurs le dimanche diffèrent selon la commission paritaire dont relève l'entreprise et selon que celle-ci occupe ou non des membres de la famille de l'employeur;

- les représentants des classes moyennes s'abstiennent à l'égard des propositions qui seraient faites par les employeurs, car une occupation le dimanche dans le secteur des meubles constituerait un dangereux précédent susceptible de s'étendre à d'autres secteurs;

- les représentants des travailleurs, tout en constatant que l'interdiction légale est fréquemment méconnue, se rallient à la thèse des employeurs mais s'opposent toutefois à leurs propositions, l'abstention des classes moyennes ne permettant pas de dégager un accord unanime.

Elles estiment que l'attitude des classes moyennes s'explique par leur souci de protéger les petits commerçants qui, eux, peuvent ouvrir le dimanche et qui ne souhaitent pas être concurrencés par les grandes entreprises de détail. Elles soulignent que le repos ou le travail du dimanche sont envisagés sous l'angle de la concurrence économique ou sous l'angle de la protection du travailleur mais qu'aucune des organisations représentées au sein du Conseil national du travail ne fait mention du repos dominical comme valeur sociale intéressant l'ensemble des citoyens.

Elles signalent que le chiffre d'affaires des ventes du dimanche est élevé. Il atteint un tiers du chiffre d'affaires total.

A.1.3. Selon les prévenus devant le juge qui a posé la question préjudicielle, les dispositions qu'ils critiquent engendrent quatre discriminations.

A.1.3.1. Ils dénoncent une première discrimination entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés, seuls les premiers ayant le choix de leur jour de repos. Cette discrimination se répercute sur les entreprises puisque, si elles occupent des travailleurs salariés, elles doivent fermer le dimanche alors que les petites entreprises qui n'en occupent pas sont ouvertes. Ils estiment que la distinction ne se justifie pas dès lors que les deux législations ont une préoccupation commune. A supposer même que la distinction se justifie par le souci de protéger les travailleurs salariés, il est disproportionné d'imposer la même interdiction à tous les travailleurs, même à ceux qui souhaitent travailler le dimanche, notamment en raison des avantages pécuniaires qui s'attachent à ces prestations.

A.1.3.2. Ils dénoncent une deuxième discrimination entre les travailleurs soumis à la loi du 16 mars 1971 et les autres. L'article 3 de la loi exclut de son champ d'application une série de personnes, parmi lesquelles celles qui sont occupées dans une entreprise familiale ou dans une entreprise foraine, de même que le personnel navigant d'entreprises de transport. Or, le commerce des meubles présente des caractéristiques qui justifieraient qu'il bénéficie de la même exemption.

A.1.3.3. Ils estiment qu'une troisième discrimination existe entre les entreprises qui bénéficient d'une dérogation et les autres entreprises.

Le législateur ayant supprimé, en 1971, la liste des exceptions autorisées, l'article 13 de la loi accorde au Roi un pouvoir de dérogation discrétionnaire dont Il a usé notamment en faveur des entreprises d'alimentation occupant moins de cinq travailleurs. Tout en reconnaissant que la Cour n'est pas compétente à l'égard des actes du pouvoir exécutif, ils estiment qu'en l'absence de toute indication des critères selon lesquels le pouvoir de dérogation devrait s'exercer, un tel pouvoir ne peut être considéré comme conforme aux articles 6 et 6bis de la Constitution.

A.1.3.4. Ils dénoncent enfin une quatrième discrimination : entre les commerces de détail visés à l'article 14, § 2, de la loi du 16 mars 1971 et les autres commerce de détail. Ils estiment discriminatoire d'exempter de l'interdiction les salons de coiffure et les commerces de détail situés dans les stations balnéaires et/ou climatiques et dans les centres touristiques, en invoquant une nécessité économique, alors que des raisons identiques justifieraient que la même exemption soit accordée aux commerces de meubles. Ils ajoutent que l'exemption n'est pas limitée aux seules activités qui présentent un lien avec le tourisme : un magasin de meubles peut occuper des travailleurs le dimanche s'il est situé en zone touristique, ce qui crée cette fois un traitement inégal entre commerces de meubles selon le lieu de leur implantation.

A.2.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres rappelle d'abord l'historique des dispositions litigieuses et souligne le double objectif de la loi du 16 mars 1971, tel qu'il est décrit dans l'exposé de ses motifs : « d'une part, assurer par la fixation de règles nouvelles adaptées à la vie sociale une meilleure protection des jeunes travailleurs et, d'autre part, réaliser une coordination de certaines législations sur le travail ».

A.2.2. L'article 11 proclame de manière générale l'interdiction du travail le dimanche et l'article 13 confère au Roi le pouvoir de déroger à cette règle dans les entreprises ou pour l'exécution des travaux désignés par Lui.

Le Conseil des ministres fait observer que l'article 13 ne contient, en soi, aucune discrimination et que la Cour n'a pas compétence pour censurer celles qui auraient pour origine une disposition réglementaire. Il ajoute que la Cour n'est pas davantage compétente pour contrôler le respect des règles constitutionnelles de répartition des compétences entre le législateur national et le pouvoir exécutif national. Il rappelle que le législateur ne peut être présumé avoir autorisé le Roi à déroger aux articles 6 et 6bis de la Constitution, que les termes apparemment larges de l'habilitation donnée au Roi sont justifiés, dans les travaux préparatoires, par l'impossibilité de tenir compte des circonstances particulières, que les arrêtés qui ont été pris reposent d'ailleurs sur des critères raisonnables et qu'enfin l'article 47 de la loi oblige le Roi à prendre l'avis des organes paritaires avant de faire application de l'article 13.

A.2.3. Le Conseil des ministres estime que l'autorisation d'ouvrir le dimanche de 8 heures à midi, donnée par l'article 14, § 1er, aux magasins de détail, est justifiée puisqu'elle tend à satisfaire les besoins urgents et continus du public. Il ajoute que l'autorisation accordée par le deuxième paragraphe du même article à certains magasins et salons de coiffure est justifiée, leur ouverture le dimanche étant nécessaire au développement des loisirs et du tourisme, qui est une fin d'intérêt général.

A.3.1. Dans leur mémoire en réponse, les prévenus devant le juge qui a posé la question préjudicielle rappellent que, par les lois des 22 juin 1960 et 16 mars 1971, le législateur poursuit le même but général : promouvoir le bien-être et la santé de ceux qui travaillent, et qu'à cet égard la situation des salariés et des indépendants est comparable. A supposer même que le but poursuivi par la loi du 16 mars 1971 soit de lutter contre les abus de la liberté contractuelle, cette liberté se trouve restreinte au-delà de ce qui est nécessaire. Le but recherché pouvait être atteint par des mesures moins radicales telles qu'une vérification particulière du consentement du travailleur ou « des limitations quantitatives par travailleur et des mesures relatives au régime du travail dominical ».

A.3.2. En ce qui concerne l'article 13, ils répondent que cette disposition n'est pas en soi entachée d'une violation du principe d'égalité mais à condition qu'on l'interprète comme imposant au Roi le respect de critères bien définis dans l'usage de son pouvoir d'appréciation. Les dérogations actuellement en vigueur ne permettent pas de dire que le pouvoir donné au Roi est un pouvoir de dérogation mesuré par la notion de nécessité sociale ou économique du travail dominical.

A.3.3. Les parties poursuivies devant le juge qui a posé la question préjudicielle maintiennent que la préoccupation de promouvoir le tourisme ne présente pas de singularité réelle par rapport au souci de promouvoir l'activité économique en général et que la dérogation accordée au secteur du tourisme n'est ni plus ni moins justifiée que celle qui pourrait être accordée à d'autres entreprises dans lesquelles le dimanche est, en fait, un jour de grande activité.

A.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 70/92 du 12 novembre 1992, par lequel la Cour, répondant à une question préjudicielle identique, a déclaré que les articles 11, 13 et 14 de la loi du 16 mars 1971 ne violent pas les articles 6 et 6bis de la Constitution.

- B -

Sur la première discrimination alléguée : entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés

B.1.1. Les articles 11 et 13 de la loi du 16 mars 1971 disposent comme suit :

Article 11 :

« Il est interdit d'occuper des travailleurs le dimanche ».

Article 13 :

« Les travailleurs peuvent être occupés le dimanche dans les entreprises ou pour l'exécution des travaux désignés par le Roi. »

B.1.2. La loi du 22 juin 1960 instaurant le repos hebdomadaire dans l'artisanat et le commerce dispose comme suit :

Article 1er, § 1er :

« A la demande d'une ou de plusieurs fédérations professionnelles et sur avis favorable du conseil supérieur des classes moyennes, le Roi peut, lorsque l'intérêt général et les nécessités économiques le permettent, prescrire un jour de repos par semaine dans la branche de commerce ou d'artisanat qui intéresse cette ou ces fédérations. »

Article 2 :

« Lorsqu'il est prescrit un jour de repos hebdomadaire, chaque commerçant ou artisan choisit son jour de repos.

A défaut pour lui d'opérer ce choix, son jour de repos est le dimanche. »

B.1.3. La loi du 16 mars 1971 et la loi du 22 juin 1960 poursuivent un objectif commun qu'elles atteignent par des voies opposées : elles tendent toutes les deux à protéger la santé de ceux qui travaillent, mais la première citée impose un jour de repos hebdomadaire sous réserve de dérogation accordée par le Roi, tandis que la seconde n'impose un jour de repos que lorsque le Roi l'a décidé. Elles diffèrent également quant au jour de repos : les indépendants peuvent choisir celui-ci tandis que les salariés doivent se reposer le dimanche. Seule la deuxième différence de traitement est critiquée par les prévenus.

B.1.4. La différence de traitement litigieuse est fondée sur un critère objectif : les indépendants choisissent librement leur jour de repos sans autre contrainte que celles qu'ils décident de s'imposer pour lutter contre leurs concurrents; les salariés sont, vis-à-vis de leur employeur, dans un lien de subordination qui ne leur permet pas d'exercer librement leur choix. Les uns et les autres se trouvent donc dans une situation objectivement différente.

B.1.5. En choisissant le dimanche, le législateur a tenu compte de traditions religieuses et familiales et de pratiques culturelles et sportives. Il a raisonnablement présumé que les salariés choisiraient le dimanche si leur choix était entièrement libre.

B.1.6. Enfin, il n'apparaît pas que la mesure soit disproportionnée au but recherché. On n'aperçoit pas de quelle manière le législateur aurait pu, sans méconnaître l'objectif qu'il s'était fixé, organiser, comme le suggèrent les prévenus devant le juge qui a ordonné le renvoi, « une vérification particulière du consentement du travailleur » dès lors que la situation juridique de celui-ci ne lui permet pas de préférer ses choix personnels à ceux de son employeur. Quant aux « limitations quantitatives par travailleur » et aux « limitations relatives au régime du travail dominical », suggérées également par les mêmes parties, elles aboutiraient toutes, quelles qu'en soient les modalités, à imposer à certains travailleurs de renoncer au repos du dimanche.

B.1.7. Pour ce qui est des effets disproportionnés que pourrait avoir, dans certains secteurs, une application sans nuances de la loi, ils peuvent être corrigés par les dérogations qu'elle permet :

éclairé, en application de l'article 47, par les avis que Lui donne la commission paritaire compétente ou le Conseil national du travail, le Roi peut, en vertu de l'article 13, désigner les entreprises et les travaux qui échappent à l'interdiction prévue à l'article 11.

Sur la deuxième discrimination alléguée : entre les travailleurs soumis à la loi du 16 mars 1971 et ceux qu'elle exclut de son champ d'application

B.2.1. Les parties poursuivies devant le juge qui a ordonné le renvoi soutiennent que les motifs qui ont justifié certaines des exceptions prévues par l'article 3 de la loi justifieraient qu'une exemption identique soit accordée aux commerces de meubles.

Elles reprochent donc au législateur de les soumettre au régime général de l'interdiction prévue par l'article 11 de la loi sans les faire bénéficier d'une exemption comparable à celles que l'article 3 de la loi accorde à certains employeurs. Un tel grief concerne la constitutionnalité de l'article 11 de la loi. Il convient dès lors d'examiner ce grief.

B.2.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que des catégories de personnes qui se trouvent dans une situation totalement différente au regard de la mesure critiquée soient traitées de manière identique sans qu'existe à cette fin une justification objective et raisonnable.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée 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.

B.2.3. L'article 3 de la loi énumère les personnes auxquelles l'obligation du repos du dimanche n'est pas applicable. Parmi les exceptions qu'il prévoit, les prévenus critiquent celles qui concernent les personnes occupées dans une entreprise familiale (§ 1er, 3°), les personnes qui travaillent dans une entreprise foraine (§ 1er, 4°), le personnel navigant des entreprises de pêche et le personnel

navigant occupé à des travaux de transport par air (§ 1er, 5°) ou par eau (§ 2, 1°).

B.2.4. La première exemption citée concerne les entreprises familiales, c'est-à-dire des commerces au sein desquels la relation de travail ne se fonde pas sur le lien de subordination propre au contrat de travail. La deuxième concerne les entreprises foraines, c'est-à-dire des activités commerciales dont la nature même est de s'exercer surtout les dimanches et jours de fête. La troisième vise la pêche, les transports par air et les transports par eau - à l'exception de la navigation intérieure -, c'est-à-dire des activités que, pour des raisons d'ordre technique ou social, il n'est pas possible d'interrompre le dimanche. Pour chacune de ces exemptions, il existe des différences objectives qui les justifient raisonnablement.

Sur la troisième discrimination alléguée : entre les entreprises qui bénéficient d'une dérogation et les autres entreprises

B.3.1. L'article 13 de la loi du 16 mars 1971 est ainsi libellé :

« Les travailleurs peuvent être occupés le dimanche dans les entreprises ou pour l'exécution des travaux désignés par le Roi ».

B.3.2. De ce que le législateur a laissé au Roi un large pouvoir discrétionnaire pour accorder des dérogations à l'interdiction de principe du travail dominical, il ne peut être déduit qu'il L'aurait autorisé à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination. Lorsque le législateur n'a pas indiqué dans le texte légal les critères selon lesquels le Roi doit user de Son pouvoir discrétionnaire, il appartient au pouvoir exécutif de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent, d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit. Si le Roi excède Ses pouvoirs, c'est au juge de l'ordre judiciaire et au juge administratif qu'il appartient, selon le cas, d'écarter ou d'annuler le règlement illégal.

B.3.3. Quant au traitement inégal entre les commerces belges et les commerces établis dans les pays voisins, il résulte non de la loi elle-même mais de la diversité des législations nationales. Par ailleurs, les conséquences d'une telle inégalité, que le législateur belge ne pourrait corriger qu'en renonçant à la législation critiquée, ne sont pas disproportionnées à l'objectif de protection sociale qu'il poursuit.

Sur la quatrième discrimination alléguée : entre les commerces de détail visés à l'article 14, § 2, de la loi du 16 mars 1971 et les autres commerces de détail

B.4.1. L'article 14 de la loi du 16 mars 1971 dispose comme suit :

« § 1er. Dans les magasins de détail autres que ceux où le travail du dimanche a été autorisé en exécution de l'article 13, les travailleurs peuvent être occupés au travail le dimanche de 8 heures du matin à midi.

Toutefois, le Roi peut dans des communes déterminées :

- 1° interdire cette occupation au travail le dimanche ou en limiter la durée;
- 2° autoriser cette occupation au travail le dimanche pour une durée de six semaines au plus par an, à d'autres heures ou pendant un plus grand nombre d'heures que ce qui est prévu à l'alinéa 1er, lorsque des circonstances particulières l'exigent.

§ 2. 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. »

Seules les dispositions du deuxième paragraphe de cet article sont critiquées.

B.4.2. Pour prétendre qu'elles devraient bénéficier d'une dérogation identique à celle qui est prévue par l'article 14, § 2, les parties poursuivies devant les juges qui ont ordonné le renvoi font valoir qu'en raison de la nature de leurs commerces et des habitudes de leurs clientèles, les magasins qu'elles exploitent ne sont rentables que s'ils sont ouverts le dimanche.

B.4.3. C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier si de tels motifs justifieraient qu'une exception supplémentaire soit inscrite dans la loi. Les mêmes raisons pourraient également être invoquées pour demander au Roi qu'Il accorde une dérogation en exécution de l'article 13 de la loi.

L'exception prévue par l'article 14, § 2, est justifiée par le souci de favoriser le tourisme et les loisirs, c'est-à-dire de servir une fin d'intérêt général. Les arguments que pourraient invoquer, pour solliciter une dérogation en leur faveur, les personnes poursuivies devant les juridictions qui ont ordonné le renvoi, si pertinents soient-ils, sont étrangers à un tel objectif. Ils ne démontrent pas qu'en faisant une exception en ce qui concerne les commerces installés dans les stations balnéaires et climatiques ainsi que dans les centres touristiques, le législateur aurait usé d'un critère inadéquat ni que la distinction qu'il a établie manquerait de pertinence ou que la mesure qu'il a prise serait disproportionnée au but poursuivi. Le législateur a pu en effet considérer qu'il eût été arbitraire de distinguer dans ces zones les commerces liés à l'activité touristique et ceux qui ne le seraient pas.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 11, 13 et 14 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail ne violent pas les articles 6 et 6*bis* de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 juin 1993.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

F. Debaedts