

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

12 JANVIER 2000

Proposition de loi modifiant l'article 4 de la loi du 24 juillet 1973 instaurant la fermeture obligatoire du soir dans le commerce, l'artisanat et les services

(Déposée par M. Philippe Monfils)

DÉVELOPPEMENTS

La loi du 29 janvier 1999 (publiée au *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 1999) a modifié la loi du 24 juillet 1973 instaurant la fermeture obligatoire dans le commerce, l'artisanat et les services.

On sait que cette loi de 1973 consacre comme règle générale la fermeture obligatoire nocturne entre 20 heures et 5 heures du matin, sauf les vendredis et les jours précédant les jours fériés légaux. À ce principe, sont légalement et limitativement énumérées une série d'exceptions pour certains lieux tels que les stations-services et les aéroports, ou pour certains produits tels que les journaux et revues, ou encore pour des magasins particuliers, l'horeca, les fleuristes, les entrepreneurs de pompes funèbres, etc.

Vingt cinq ans plus tard, l'évolution du contexte social a fait que cette réglementation semblait déjà devenue inadaptée. Le besoin de pouvoir acheter certains produits en dehors des heures normales d'ouverture des magasins est devenue une réalité. D'un autre côté, et c'est un autre élément à prendre en considération, les entrepreneurs indépendants et notamment les gérants de magasins doivent, eux aussi, pouvoir avoir accès au développement culturel et social, aux loisirs, etc. Enfin, sur le terrain, l'on a vu apparaître depuis de nombreuses années des magasins

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

12 JANUARI 2000

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 4 van de wet van 24 juli 1973 tot instelling van een verplichte avondsluiting in handel, ambacht en dienstverlening

(Ingediend door de heer Philippe Monfils)

TOELICHTING

De wet van 29 januari 1999 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 juli 1999) heeft wijzigingen aangebracht in de wet van 24 juli 1973 tot instelling van een verplichte avondsluiting in handel, ambacht en dienstverlening.

Zoals geweten is, bevestigt deze wet van 1973 de algemene regel dat er een verplichte avondsluiting geldt tussen 20 uur en 5 uur 's morgens, behalve op vrijdag en op de dagen vóór een wettelijke feestdag. De wet vermeldt een limitatieve reeks van uitzonderingen op dit principe, voor een aantal plaatsen als tankstations en luchthavens of voor een aantal artikelen als kranten en tijdschriften, of nog voor bepaalde speciaalzaken, horeca, bloemenwinkels, begrafenisondernemingen, enz.

Vijftientig jaar later lijkt deze reglementering al niet meer aangepast te zijn ten gevolge van de maatschappelijke ontwikkelingen. De behoefte om buiten de normale openingsuren van de winkels bepaalde artikelen te kunnen kopen is een realiteit geworden. Anderzijds moet men rekening houden met het feit dat zelfstandige ondernemers, en met name zaakvoerders van winkels, ook moeten kunnen deelnemen aan het culturele en sociale leven, vrijetijdsbesteding, enz. Ten slotte ziet men sinds vele jaren in de praktijk winkels ontstaan die 's nachts

ouverts nuitamment. Bref, vingt cinq ans après la loi de 1973, il s'indiquait de revoir la législation de base tout en maintenant bien évidemment l'équilibre entre les besoins et les droits des uns et des autres, des consommateurs comme des exploitants des divers commerces concernés.

La loi du 29 janvier 1999, qui modifie la législation de base du 24 juillet 1973, a créé ce nouveau cadre légal dont les grands principes sont les suivants :

— Le magasin de nuit est légalement reconnu et une définition légale en est donnée.

— Ses heures de fermeture se situent entre 7 heures du matin et 18 heures, sa superficie maximale de vente est déterminée (150 m² maximum car l'objectif n'est pas de transformer ces magasins de nuit en supermarché). La gamme de produits offerts est envisagée de manière suffisamment large (il est exclu que les magasins de nuit deviennent des magasins spécialisés).

— Les exceptions au champ d'application de la loi sont étendues. Ainsi, par exemple, les laveries et les vidéothèques sont ajoutées à la liste. Ce type de commerces peuvent désormais ouvrir 24 h sur 24.

— Une réglementation spécifique est prévue pour les stations-services situées le long des autoroutes pour lesquelles la superficie nette totale de vente autorisée est portée à 250 m² mais où les boissons vendues ne peuvent excéder une teneur en alcool de 6%.

C'est ce dernier point qui, aux yeux de l'auteur de la proposition, pose problème.

En effet, la nouvelle législation du 29 janvier 1999 a créé une discrimination dans les heures d'ouverture et de fermeture des stations-services selon qu'elles sont ou non situées le long des autoroutes. Pour la première catégorie, ainsi que nous l'avons déjà signalé, une exception est dorénavant introduite dans la législation pour leur permettre d'échapper aux heures obligatoires de fermeture prévues par l'article 2 de la loi du 24 juillet 1973 (avant 5 heures et après 20 heures ou 21 heures selon les jours). Par contre, la seconde catégorie reste bel et bien soumise au régime ordinaire de fermeture prévu par la législation initiale.

Le côté discriminatoire de cette différence de régime n'a pas manqué d'être soulevé par certains commissaires des finances et des affaires économiques du Sénat lors de la discussion du projet devant aboutir à la loi du 29 janvier 1999.

La question des stations-services qui ne sont pas situées le long des autoroutes fut le point le plus sensible et le plus longuement débattu et discuté lors des travaux préparatoires.

open zijn. Kortom, vijftientig jaar na de wet van 1973 was het noodzakelijk de basiswetgeving te herzien; natuurlijk moest hierbij het evenwicht bewaard blijven tussen de behoeften en de rechten van alle betrokken partijen, zowel de consumenten als de exploitanten van de verschillende betrokken winkels.

De wet van 29 januari 1999 tot wijziging van de basiswet van 24 juli 1973 heeft het nieuwe wettelijk kader tot stand gebracht. Het bevat de volgende hoofdlijnen:

— De nachtwinkels krijgen wettelijke erkenning en worden wettelijk omschreven.

— Deze winkels zijn gesloten tussen 7 uur 's morgens en 18 uur, hun maximale verkoopsoppervlakte is vastgelegd (150 m² maximum, want het is niet de bedoeling deze nachtwinkels te veranderen in supermarkten). Het gamma van de aangeboden producten is voldoende ruim opgevat (zo is het uitgesloten dat deze nachtwinkels speciaalzaken worden).

— De wet heeft een groter aantal uitzonderingen op het toepassingsgebied van de wet bepaald. Zo zijn de wasserijen en videowinkels aan de lijst toegevoegd. Dit soort zaken kan voortaan 24 uur op 24 open houden.

— Er is een specifieke regeling bepaald voor de tankstations die langs de autoweg liggen: hun totale netto-verkoopsoppervlakte mag tot 250 m² bedragen maar de dranken die ze verkopen, mogen niet meer dan 6% volume alcohol bevatten.

Dit laatste punt doet volgens de indiener van het voorstel problemen rijzen.

De nieuwe wet van 29 januari 1999 heeft immers een discriminatie teweeggebracht in de openings- en sluitingsuren van de tankstations naargelang deze al dan niet gelegen zijn langs een autoweg. Voor de eerste categorie bestaat voortaan, zoals we vermeld hebben, een uitzonderingsregeling waardoor ze kunnen ontsnappen aan de verplichte sluitingsuren bepaald in artikel 2 van de wet van 24 juli 1973 (vóór 5 uur en na 20 of 21 uur naar gelang van de dagen). De tweede categorie blijft daarentegen wel degelijk onderworpen aan de gewone sluitingsregeling die in de oorspronkelijke wet bepaald is.

De discriminatie die in deze twee regelingen vervat ligt, is door een aantal leden van de commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden van de Senaat aan de kaak gesteld tijdens de bespreking van het ontwerp dat zou uitmonden in de wet van 29 januari 1999.

De kwestie van de tankstations die niet langs de autoweg gelegen zijn, lag het gevoeligst en werd het langst besproken en bediscussieerd tijdens de parlementaire voorbereiding.

Des représentants de la Fédération pétrolière belge furent entendus en commission. Ils y plaidèrent longuement en faveur d'un régime identique pour l'ensemble des stations-services, quel que soit le lieu de leur localisation. Ainsi, M. Brykman (vice-président de la Fédération pétrolière belge) expliqua «qu'il faut prendre en compte l'entité économique que représente la station-service et son besoin d'équilibre économique. Il y a vingt ou trente ans, la survie économique de beaucoup de stations-services était assurée, d'une part, par la vente des carburants, et, d'autre part, par des activités d'entretien et/ou de garagistes. L'évolution technique des voitures a fait que cette dernière activité est devenue peu rentable. Il faut donc assurer autrement la viabilité de chacune de ces entreprises. De plus, celles-ci ont vu augmenter les investissements visant à protéger l'environnement. Le résultat en est que le point d'équilibre de ces entités économiques s'est déplacé vers des chiffres d'affaires plus importants. Il fallait donc compenser certaines activités par de nouvelles activités qui correspondent au mode de vie d'aujourd'hui. Il n'y a qu'à voir le style de vie des ménages à doubles revenus. Ils disposent de moins de temps et il en résulte des besoins nouveaux. Effectivement, il faut du personnel pour y répondre, mais cela se paie et assure l'équilibre financier des stations-services». (Doc. Sénat, n° 1-983/3, 1998-1999, p. 15.)

De son côté, également entendu en commission, M. Van De Put, directeur du réseau de vente Esso pour le Benelux, rappelait que: «La vente des carburants, seule, n'est pas rentable. Au cours des années, les revenus de garages ont été remplacés par les revenus générés par les magasins... 25 à 30% des ventes dans ce type de magasins ont lieu entre 18 et 22 heures. Leur marge bénéficiaire moyenne brute est de 15 à 20%. Par conséquent, s'ils ne peuvent pas rester ouvert au-delà de 20 heures, ils ne seront plus rentables et disparaîtront tout simplement. Ces magasins ne sont pas une source de concurrence pour les supermarchés ni pour les magasins de nuit ou de quartiers, parce qu'au fil du temps, les stations-services ont été chassées des villes. Aujourd'hui, elles se situent généralement sur les grands axes de pénétration, les autoroutes et en dehors des villes...

Une dernière série de raisons concerne le caractère de service public des stations d'essence. Elles ne bénéficient pour cela d'aucune compensation. Les stations-services contribuent à la sécurité. Les endroits où il y a du monde et de l'éclairage sont très importants dans un environnement de moins en moins sûr. En outre, la station-service constitue un lieu de repos au milieu d'une circulation de plus en plus frénétique. Les gens peuvent s'y arrêter pour prendre un café, un rafraîchissement ou un encas. La station-service peut également fournir une première

In de commissie werden afgevaardigden van de Belgische Petroleumfederatie gehoord. Ze hielden er een lang pleidooi voor een identiek stelsel voor alle tankstations ongeacht de plaats waar ze gelegen zijn. Hierover verklaarde de heer Brykman (ondervoorzitter van de Belgische Petroleumfederatie) het volgende: «Men moet rekening houden met de bedrijfseenheid die een tankstation vormt en het noodzakelijke economisch evenwicht. Twintig tot dertig jaar geleden konden vele tankstations economisch leefbaar blijven door de verkoop van brandstoffen enerzijds en door diensten van onderhoud en/of herstelling van wagens anderzijds. Ten gevolge van de technische vooruitgang van de wagens is deze laatste activiteit weinig rendabel geworden. Men moet er dus voor zorgen dat elk van deze ondernemingen op een andere wijze rendabel blijft. Bovendien hebben deze bedrijven hogere investeringen moeten doen voor de bescherming van het milieu. Dit heeft tot gevolg dat het economisch evenwicht van deze bedrijven verlegd is naar hogere omzetcijfers. Men moest dus een aantal activiteiten compenseren met nieuwe activiteiten, die overeenstemmen met de levenswijze van vandaag. Men moet maar even kijken naar de leefstijl van de tweeverdienersgezinnen. Ze hebben minder tijd, hetgeen nieuwe behoeften meebrengt. Er is inderdaad personeel nodig om hierop in te spelen maar dat moet betaald worden en dat zorgt voor het financieel evenwicht van de tankstations.» (Stuk Senaat, nr. 1-983/3, 1998/1999, blz. 15.)

De heer Van De Put, directeur van het Benelux-verkoopsnet van Esso, die hierover gehoord werd in de commissie, verklaarde anderzijds: «Het verkopen van motorbrandstoffen alleen is niet rendabel. Het garage-inkomen is doorheen de jaren vervangen door shopinkomen. (...) 25 tot 30% van de shopverkoop gebeuren tussen 18 en 22 uur. De gemiddelde brutowinstmarge van de shops bedraagt 15 tot 20%. Bijgevolg, als deze shops niet langer dan tot 20 uur mogen open blijven, zullen zij niet langer economisch rendabel zijn en dus gewoon verdwijnen. Deze shops vormen geen concurrentie voor supermarkten noch voor nacht- en buurtwinkels omdat de servicestations doorheen de jaren uit de steden werden gedreven. Zij bevinden zich nu veelal op de grote invalswegen, de autosnelwegen en buiten de steden. (...)

Een laatste luik van de argumentatie is het openbaar dienstverlenend karakter van de benzinstations. Daar staat geen compensatie tegenover. Benzinstations dragen bij tot de veiligheid. Bemande en verlichte oorden in een steeds onveiligere omgeving zijn heel belangrijk. Voorts vormt een benzinstation een rustplaats in een steeds hectischere verkeerswereld. Mensen kunnen er even stoppen voor een koffie, een verfrissing of een snack. Het station kan ook een eerste hulp vormen bij pech, voor het wijzen van de weg en door het mogelijk gebruik van de telefoon,

assistance en cas de panne, aider l'automobiliste à trouver sa route et permettre l'utilisation du téléphone, du téléfax et des toilettes. Par conséquent, le point de vue d'Esso est semblable à celui de la Fédération pétrolière belge qui plaide pour que l'on puisse ouvrir au-delà de 20 ou 21 heures qui est la limite prévue dans la loi du 24 juillet 1973... » (Doc Sénat, n° 2-983/3, 1998/1999, p. 16.)

Certains commissaires sont allés plus loin dans leurs critiques, et cela de manière fort pertinente. Pour eux, dans une certaine mesure, les stations-services en dehors des autoroutes devraient davantage faire l'objet de la sollicitude du gouvernement, d'autant plus que sur les autoroutes, l'on peut reprocher à l'État de se servir lui-même parce que les stations-services et les magasins le long des autoroutes sont des concessions. Les concessionnaires paient à l'État une redevance sur toutes leurs ventes. C'est évidemment un point délicat qui pourrait être évoqué devant la Cour d'arbitrage puisque la discrimination introduite dans le projet (devenu la loi du 9 janvier 1999) favorise les stations-services sur lesquelles l'État a une recette particulière. Il ne s'agissait pas, pour les commissaires s'exprimant de la sorte, de plaider pour être plus restrictif sur les autoroutes. Il s'agissait au contraire de faire valoir que les stations-services en dehors des autoroutes devraient être traitées de la même façon que celles situées le long des autoroutes.

L'auteur de la proposition fait siennes les observations critiques ainsi formulées par de nombreux intervenants lors de la discussion du projet devant devenir la loi du 9 janvier 1999. La réponse faite par le ministre à cette occasion est peu satisfaisante. D'une part, il estimait que le fait de soumettre les stations-services «non autoroutières» au même régime que celui qui prévaut pour les stations-services situées le long des autoroutes créerait également une discrimination mais cette fois envers les autres magasins de nuit; dans cette hypothèse en effet, un magasin de nuit normal pourrait se retrouver à côté d'une station-service équipée d'un magasin qui pourrait rester ouvert 24 heures sur 24. D'autre part, le ministre était suffisamment convaincu des difficultés suscitées par la différence de régime entre les stations-services pour estimer qu'il conviendrait effectivement d'inventorier les problèmes des stations-services non situées le long des autoroutes. Il importe en effet de savoir, disait-il, combien il y en a, comment elles sont réparties, quel est leur cadre légal, quels produits elles offrent, etc. et examiner ensuite quelles solutions permettraient de remédier aux problèmes constatés. Bref, le ministre n'excluait nullement qu'un assouplissement de la législation doive être envisagé pour les stations-services situées le long des routes ordinaires.

Malgré cette position fort nuancée du ministre lui-même, les amendements déposés en vue d'obtenir immédiatement cet assouplissement furent rejetés.

telefax en toiletten. Het standpunt van Esso ligt bijgevolg in de lijn van het standpunt van de Belgische Petroleumfederatie, waar zij pleiten voor latere openingsuren dan 20 of 21 uur zoals bepaald in de wet van 24 juli 1973 (...)» (Stuk Senaat, nr. 1-983/3, 1998/1999, blz. 15-16.)

Sommige commissieleden hebben zeer terecht nog meer kritiek geuit. Volgens hen zou de regering juist meer aandacht moeten schenken aan de tankstations die niet naast de autoweg liggen, temeer omdat men de Staat, wat de autowegen betreft, kan verwijten zichzelf te bedienen aangezien de tankstations langs de autowegen en de bijhorende winkels concessies zijn. De concessiehouders betalen de Staat een retributie op hun verkoop. Dat is natuurlijk een gevoelig punt dat voor het Arbitragehof opgeworpen zou kunnen worden aangezien de discriminatie die ingevoerd wordt door het ontwerp (dat de wet van 9 januari 1999 is geworden), de tankstations bevoordeelt waaruit de Staat bijzondere inkomsten haalt. De commissieleden die zich kritisch uitlieten, hielden geen pleidooi voor een meer restrictieve aanpak op de autowegen. Ze wilden integendeel verdedigen dat de tankstations buiten de autowegen op dezelfde manier behandeld moeten worden als die welke langs de autowegen liggen.

De indiener van het voorstel schaarde zich achter de kritische opmerkingen die aldus door verschillende sprekers geformuleerd werden tijdens de bespreking van het wetsontwerp dat de wet van 9 januari 1999 zou worden. Het antwoord dat de minister bij die gelegenheid gaf, is weinig bevredigend. Enerzijds meende hij dat als men de tankstations buiten de autowegen aan dezelfde regeling zou onderwerpen als die welke voor de aan de autoweg gelegen tankstations geldt, dat eveneens een discriminatie zou doen ontstaan maar dan ten aanzien van de andere nachtwinkels; in die hypothese zou een normale nachtwinkel immers gevestigd kunnen zijn naast een tankstation dat voorzien is van een winkel die 24 uur op 24 zou kunnen openblijven. Anderzijds was de minister evenwel voldoende overtuigd van de moeilijkheden die de uiteenlopende regelingen voor de tankstations zouden veroorzaken en achtte hij het noodzakelijk daadwerkelijk onderzoek te verrichten naar de problemen van de tankstations die niet langs de autoweg liggen. Men moet immers weten, zo verklaarde hij, hoeveel tankstations er zijn, hoe ze verspreid zijn, wat hun wettelijk kader is, welke producten ze aanbieden, enz., en vervolgens nagaan hoe de vastgestelde moeilijkheden opgelost kunnen worden. Kortom, de minister sloot niet uit dat overwogen moet worden de wet te versoepelen voor de tankstations die langs gewone wegen liggen.

Ondanks dit erg genuanceerde standpunt van de minister werden de amendementen om de versoepeling meteen in te voeren verworpen.

L'auteur de la présente proposition estime pour sa part que l'assouplissement « que le ministre n'excluait nullement » doit être réalisé sans plus attendre. En effet, les raisons pour lesquelles la dérogation au régime ordinaire de fermeture organisée par la loi du 24 juillet 1973 est limitée aux seules stations-services situées le long d'une autoroute ne sont pas claires. Le motif généralement invoqué en son temps, à savoir que cela permet aux automobilistes de ne pas devoir quitter l'autoroute pour acheter de l'alimentation, est illogique puisqu'en principe les magasins sont de toute manière fermés après 20 heures, et qu'on voit mal pourquoi l'automobiliste quitterait l'autoroute à cette fin. En attendant, bon nombre de stations-services « non autoroutières » disparaissent l'une après l'autre. Il fut ainsi mentionné, lors de la discussion de la modification législative de 1999 que, par exemple, rien que le long des rues parallèles aux voies ferrées de la gare du Nord à Bruxelles (Saint-Josse) six ou sept stations-services ont disparu ces dernières années pour être remplacées par des brocantes ou des commerces de qualité médiocre, et ce, notamment au détriment de l'urbanisme.

C'est ce genre de situations que la présente proposition entend empêcher en reprenant à son compte le but d'un des amendements qui furent rejetés à l'époque parce que d'aucuns n'ont pas voulu voir que la vente de produits d'alimentation constitue aujourd'hui une source de revenus importante, sinon vitale, pour ce type de stations-services.

Philippe MONFILS.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 4, § 1^{er}, f), de la loi du 24 juillet 1973, inséré par la loi du 29 janvier 1999, les mots « stations-services situées le long des autoroutes ou dans des magasins situés sur le domaine des autoroutes » sont remplacés par les mots « stations-services ou des magasins rattachés à des stations-services ».

Philippe MONFILS.

De indiener van dit voorstel meent dat men deze versoepeling, « die de minister niet uitsloot », moet doorvoeren zonder nog langer te wachten. Het is immers niet duidelijk om welke redenen de afwijking van de gewone sluitingsregeling ingesteld door de wet van 24 juli 1973 beperkt blijft tot de tankstations die langs de autoweg liggen. De reden die destijds meestal werd aangehaald, namelijk dat de automobilisten dan de autoweg niet hoeven te verlaten om voedsel te zoeken, is onlogisch aangezien de winkels na 20 uur toch gesloten zijn en men niet goed inziet waarom de automobilist de autoweg daarvoor zou verlaten. Ondertussen verdwijnen een na een een groot aantal tankstations die niet aan de autoweg liggen. Tijdens de bespreking van de wetwijziging van 1999 werd zo de opmerking gemaakt dat alleen nog maar in de parallelstraten langs de spoorweg van het Noordstation te Brussel (Sint-Joost) zes of zeven tankstations de laatste jaren verdwenen zijn en vervangen zijn door winkels van snuisterijen of handelszaken van middelmatige kwaliteit, die het stadsbeeld aantasten.

Aan dergelijke toestanden wil dit voorstel een halt toeroepen. Het wil aansluiten bij de doelstelling van een van de amendementen die destijds verworpen werden omdat sommigen niet wilden inzien dat de verkoop van voedingswaren tegenwoordig een belangrijke zo niet vitale inkomensbron vormt voor dit soort tankstations.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 4, § 1, f), van de wet van 24 juli 1973, ingevoegd door de wet van 29 januari 1999, worden de woorden « tankstations langs de autosnelweg of in winkelruimten gelegen op het domein ervan » vervangen door de woorden « tankstations en winkels verbonden aan tankstations ».