

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 158.603 du 10 mai 2006

G./A.78.765/VI-14.590

En cause : **la Communauté française,**
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise, n° 149/22,
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre
de l'Emploi et de l'Informatisation,

ayant élu domicile chez
Me Patrick PEETERS, avocat,
chaussée de la Hulpe, n° 177/6,
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 mai 1998 par la Communauté française qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail;

Vu l'arrêt n° 133.067 du 25 juin 2004 sursoyant à statuer et posant des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage;

Vu l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 65/2005 du 23 mars 2005;

Vu le rapport complémentaire de M^{me} CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 septembre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 décembre 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 janvier 2006;

Entendu, en son rapport, M^{me} WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Thomas VANTOMME, loco Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Vincent OST, loco Me Patrick PEETERS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} CARLIER, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant qu'à la suite de l'adoption de plusieurs directives européennes, la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail a été abrogée par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail;

Considérant qu'en ses alinéas 1^{er} et 2, l'article 4 de la loi du 4 août 1996 précitée était rédigé ainsi qu'il suit, avant la modification de numérotation consécutive à la loi du 7 avril 1999 qui y a introduit un § 2 et avant sa modification par la loi du 11 juin 2002 qui a ajouté un 8^o dans l'alinéa 2 :

" Le Roi peut imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Le bien-être est recherché par des mesures qui ont trait à :

1^o la sécurité du travail;

2^o la protection de la santé du travailleur au travail;

3^o la charge psycho-sociale occasionnée par le travail;

4^o l'ergonomie;

5^o l'hygiène du travail;

6^o l'embellissement des lieux de travail;

7^o les mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement pour ce qui concerne leur influence sur les points 1^o à 6^o.";

Considérant que le 27 mars 1998, le Roi a adopté un arrêté relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail; qu'il s'agit de l'arrêté attaqué, publié au Moniteur belge le 31 mars 1998, qui se donne pour fondement légal l'article 4, alinéa 1^{er} de la loi précitée;

Considérant que l'arrêté attaqué institue un "système dynamique de gestion des risques" reposant sur les principes généraux de prévention visés à l'article 5, § 1^{er} de la loi du 4 août 1996 précitée et portant sur les domaines énumérés à l'article 4, alinéa 2 précité de la même loi; qu'il a pour objectif la mise en oeuvre d'une politique relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et impose, à cette fin, des obligations aux employeurs et aux travailleurs;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de la violation des formalités soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir, en ce que l'arrêté royal attaqué a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o des lois coordonnées précitées, alors que l'urgence alléguée n'apparaît pas justifiée et ne repose pas sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admissibles;

Considérant que l'arrêté attaqué porte ce qui suit en son préambule :

" Vu l'urgence motivée par la circonstance que le présent arrêté doit entrer en vigueur le 1^{er} avril 1998, comme prévu à l'article 101 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, modifiée par les articles 54 et 121 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi et ce afin d'éviter que le fonctionnement des services de prévention existant dans les entreprises ne soit perturbé et afin de faire en sorte que les employeurs et les différentes autres personnes concernées puissent s'adapter à la nouvelle réglementation;

Considérant que les services de prévention et de protection ne peuvent fonctionner que dans la mesure où les employeurs abordent les problèmes relatifs au bien-être des travailleurs selon une approche de système;"

Considérant que la partie requérante fait observer que la référence à l'article 101 de la loi du 4 août 1996 est erronée, car la date du 1^{er} avril 1998 qui en découle ne concerne que le chapitre VI de cette loi alors que les dispositions qui fondent l'arrêté attaqué sont en vigueur depuis le 1^{er} octobre 1996, que la partie requérante soutient que l'adoption tardive de l'arrêté querellé est la source même de l'urgence alléguée et ajoute qu'elle n'aperçoit pas la portée du second considérant et son rapport avec l'urgence invoquée dans le premier;

Considérant que dans le mémoire en réponse, la partie adverse présente ainsi qu'il suit la chronologie de l'élaboration de l'arrêté attaqué :

- " - la loi du 4 août 1996 a été publiée au Moniteur belge du 18 septembre 1996;
- lors de l'élaboration des arrêtés royaux d'exécution il a été constaté qu'il y avait plusieurs problèmes à résoudre, ce qui a incité le Ministre de l'Emploi et du Travail à demander au Prof. O. Vanachter, au mois de mars 1997 une étude, sur base de certaines questions;
- cette étude a servi de base à une table ronde réunissant toutes les parties concernées (notamment les principales organisations syndicales représentatives des travailleurs), qui a eu lieu à Louvain le 8 octobre 1997;
- les projets ont été élaborés sur base des conclusions de cette table ronde;
- ils ont été soumis au Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail le 30 décembre 1997;
- ce Conseil a rendu son avis le 2 mars 1998;
- l'avis du Conseil d'Etat a été sollicité le 16 mars 1998;
- le Conseil d'Etat a rendu son avis le 18 mars 1998;
- l'arrêté a été signé par le Roi le 27 mars 1998;
- il a été publié au Moniteur belge le 31 mars 1998;
- et est entré en vigueur le 1^{er} avril 1998";

Considérant que la partie adverse fait valoir que la pertinence des motifs de l'urgence est rencontrée par le fait que l'article 101 de la loi du 4 août 1996 précitée prévoit, "en combinaison avec les articles 54 et 121 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi", que le chapitre VI de la loi précitée du 4 août 1996, relatif aux services de prévention et de protection, entre en vigueur le 1^{er} avril 1998, que "l'arrêté querellé porte, avec d'autres, les mesures d'exécution indispensables à l'application harmonieuse et effective de la nouvelle loi relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail"; que la partie adverse ajoute que "comme expliqué dans le second considérant motivant l'urgence, l'arrêté royal attaqué est la clef de voûte de l'ensemble de la réglementation relative au bien-être des travailleurs, de telle façon que l'entrée en vigueur effective du chapitre VI relatif aux services de prévention et de protection est inconcevable sans celle préalable, ou à tout le moins simultanée, de l'arrêté querellé" qui devait donc intervenir au plus tard le 1^{er} avril 1998; que s'agissant de la réalité de l'urgence, la partie adverse précise que les formalités préalables à l'adoption de l'arrêté attaqué n'ont été accomplies qu'au début du mois de mars 1998, "ce qui laissait moins d'un mois pour solliciter l'avis du Conseil d'Etat, soumettre le projet d'arrêté à la signature du Roi et le publier"; qu'elle souligne que le bref délai séparant la signature de l'arrêté de sa publication confirme la réalité de l'urgence;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la partie requérante rappelle que, conformément à la jurisprudence de la section d'administration, les motifs de l'urgence ne peuvent être démentis par le manque de diligence de l'autorité; qu'elle

soutient que le délai d'un an et six mois qui s'est écoulé entre la publication de la loi du 4 août 1996, le 18 septembre 1996, et l'avis du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, le 2 mars 1998, est inexplicable par le dossier administratif; qu'elle relève que le Conseil supérieur n'a été saisi par la partie adverse que le 30 décembre 1997, soit plus d'un an après la publication de la loi précitée du 4 août 1996;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie requérante écrit que : "s'il est clair que la date du 1^{er} avril 1998 était une date butoir imposée par le législateur en application de la loi du 13 février 1998, rien ne permet pour autant d'expliquer pourquoi entre le 30 décembre 1997 et le 2 mars 1998, le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail n'a pas donné son avis" et conclut qu'en ne diligentant pas la procédure d'avis du Conseil supérieur, la partie adverse a créé elle-même l'urgence qu'elle allègue;

Considérant que le 16 mars 1998, la section de législation du Conseil d'Etat a été saisie d'une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur quatre projets d'arrêtés royaux, le premier relatif au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail qui constitue l'arrêté attaqué, le deuxième relatif au service interne pour la prévention et la protection au travail qui fait l'objet du recours G./A.78.767/VI-14.592, le troisième relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail qui a fait l'objet du recours G./A.78.764/VI-14.603 sur lequel il a été statué par l'arrêt n° 152.909 du 20 décembre 2005 et le quatrième modifiant et abrogeant diverses dispositions du Règlement général pour la protection du travail qui fait l'objet du recours G./A.76.766/VI-14.591; que la section de législation a donné son avis le 18 mars 1998; que les projets précités sont devenus quatre arrêtés royaux adoptés le 27 mars 1998, publiés au Moniteur belge le 31 mars 1998 et entrés en vigueur le 1^{er} avril 1998;

Considérant que l'arrêté attaqué exécute l'article 4, alinéa 1^{er} de la loi précitée du 4 août 1996, disposition qui figure dans le chapitre II de la loi; que les arrêtés royaux relatifs au service interne et aux services externes pour la prévention et la protection au travail exécutent, le premier, les articles 33, §3, 39, alinéa 1^{er} et 41 de la loi, le second, les articles 40, §3 et 41 de la loi, dispositions qui figurent dans le chapitre VI de celle-ci; que l'arrêté royal modifiant et abrogeant diverses dispositions du Règlement général pour la protection du travail trouve son fondement dans les articles 4, 33, §3, 39, alinéa 1^{er}, 40, § 3 et 41 précités;

Considérant que dans son texte d'origine, l'article 101 de la loi du 4 août 1996 précitée était rédigé comme suit :

" la présente loi entre en vigueur le premier jour du premier mois qui suit celui au cours duquel elle aura été publiée au Moniteur belge à l'exception du chapitre V qui entre en vigueur à la date fixée par le Roi et à l'exception du chapitre VI qui entre en vigueur le premier jour du treizième mois qui suit celui au cours duquel la présente loi aura été publiée au Moniteur belge";

que la loi précitée publiée au Moniteur belge le 18 septembre 1996 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1996 à l'exception, notamment, de son chapitre VI qui devait entrer en vigueur le 1^{er} octobre 1997;

Considérant, toutefois, que l'article 54 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi a remplacé à l'article 101 de la loi du 4 août 1996 les mots "treizième mois" par les mots "dix-neuvième mois"; que l'article 121 de la loi précitée du 13 février 1998 porte ce qui suit : "L'article 54 produit ses effets à partir du 1^{er} octobre 1997"; que le chapitre VI de la loi du 4 août 1996 devait donc entrer en vigueur le 1^{er} avril 1998;

Considérant que l'exposé des motifs de la loi précitée du 4 août 1996 s'exprime en ces termes à propos de l'article 101 fixant son entrée en vigueur : "Cet article fixe l'entrée en vigueur de la loi. Afin de pouvoir appliquer d'une façon effective les prescriptions de la loi qui demandent une adaptation de la réglementation, une entrée en vigueur retardée est prévue pour (...) les dispositions concernant les services de prévention et de protection au travail" (Doc. parl., Ch. Repr., n° 71/1, 1995 (S.E.), Exposé des motifs, p.37); que, s'agissant du report de l'entrée en vigueur du chapitre VI de la loi du 4 août 1996 par l'article 54 de la loi du 13 février 1998, l'exposé des motifs de cette loi porte ce qui suit : "L'article 101 de la loi du 4 août 1996 prévoit que le chapitre VI de la loi entre en vigueur le 1^{er} octobre 1997. Ce chapitre a trait à l'organisation des services de prévention qui ont pour mission d'assister les employeurs et les travailleurs. Des services interne et externes de prévention et de protection au travail remplaceront les actuels services de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail. Il s'avère cependant que le délai de mise en application de ce chapitre sera trop court, compte tenu des consultations qui s'imposent. L'organisation des services de prévention est une partie très importante de la loi. Il a été décidé, de commun accord avec le Professeur O. VANACHTER d'organiser une table ronde sur les points d'achoppement relatifs à cette matière en vue de pourvoir le nouveau système d'une base élargie" (Doc. parl., Ch. Repr., 1269/1, 97/98, Exposé des motifs, p. 15); que le rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales de la Chambre précise que la "table ronde", qui avait pour but de "finaliser" les arrêtés d'exécution, s'est tenue le 8 octobre 1997 et qu'y participaient les partenaires sociaux, les associations du secteur et des experts (Doc. parl., Ch. Repr., 1269/4, 97/98, pp. 12 et 13); qu'un amendement du

gouvernement a introduit dans le projet de loi, un article 104bis, qui devait devenir l'article 121 de la loi précitée du 13 février 1998; que cet amendement a été justifié en ces termes : "L'article actuel 101 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail fixe la date d'entrée en vigueur du chapitre VI de la loi au 1^{er} octobre 1997. Etant donné que la présente loi qui sursoit à cette date entre en vigueur après cette date, il y a lieu de recourir à la rétroactivité" (Doc. parl., Ch. Repr., 97/98, amendements, n° 1269/3, p.8);

Considérant que les travaux préparatoires relatifs tant à l'article 101 de la loi du 4 août 1996 qu'aux articles 54 et 121 de la loi du 13 février 1998 témoignent de la volonté du législateur de voir coïncider la date d'entrée en vigueur du chapitre VI de la loi du 4 août 1996 avec celle de l'entrée en vigueur des arrêtés d'exécution de ce chapitre, c'est-à-dire les deux arrêtés royaux relatifs respectivement au service interne et aux services externes pour la prévention et la protection au travail; que c'est en conformité avec la volonté du législateur que la partie adverse a estimé que ces arrêtés devaient entrer en vigueur le 1^{er} avril 1998; que tel est l'objet du premier alinéa de la motivation de l'urgence figurant au préambule de l'arrêté attaqué;

Considérant que l'article 33 de la loi du 4 août 1996 précitée dispose en son § 1^{er} que le service interne de prévention et de protection au travail, que chaque employeur à l'obligation de créer, "assiste l'employeur et les travailleurs lors de l'application des mesures visées aux articles 4 à 32 en ce qu'elles ont trait au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail"; qu'en son § 3, l'article 33 précité habilite le Roi à fixer "les modalités de fonctionnement, les compétences requises et les missions du service interne de prévention et de protection au travail"; que l'article 40 de la loi précitée institue des services externes de prévention et de protection au travail, notamment "des services externes chargés des contrôles techniques sur le lieu du travail"; qu'en son article 41, la loi précitée habilite le Roi à arrêter les mesures en vue de promouvoir la coopération, notamment, entre le service interne et le service externe et précise que cette collaboration "doit déboucher sur une action commune des différents services axée sur la promotion de la prévention dans les entreprises"; qu'il ressort du texte même de l'arrêté attaqué que les services interne et externes de prévention et de protection au travail interviennent pour l'application de ses dispositions les plus importantes; que la partie adverse a pu estimer, comme elle le fait valoir dans le mémoire en réponse, que la mise en oeuvre effective du chapitre VI de la loi précitée relatif aux services de prévention et de protection au travail était subordonnée à l'entrée en vigueur, à tout le moins simultanée, de l'arrêté attaqué qui institue, sous la responsabilité de l'employeur, un système dynamique de gestion des risques; que le motif énoncé au

second alinéa de la motivation de l'urgence qui figure au préambule de l'arrêté attaqué, étant "que les services de prévention et de protection ne peuvent fonctionner que dans la mesure où les employeurs abordent les problèmes relatifs au bien-être des travailleurs selon une approche de système", est pertinent en ce qu'il justifie l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué à la même date que les arrêtés royaux relatifs aux services de prévention et de protection; que s'agissant de l'arrêté attaqué, ce motif est à lui seul pertinent dès lors que l'entrée en vigueur des arrêtés royaux relatifs aux services de prévention et de protection fixée au 1^{er} avril 1998 trouve appui dans la loi du 13 février 1998 précitée;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'urgence n'est pas démentie par le manque de diligence dont la partie adverse aurait fait preuve jusqu'au 30 décembre 1997, date de la saisine du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail aux fins d'avis, en différant sans raisons l'adoption de l'arrêté attaqué qui trouve son fondement dans l'article 4 de la loi précitée du 4 août 1996, disposition entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1996; qu'en effet, il ressort des travaux préparatoires des articles 54 et 121 de la loi du 13 février 1998, cités plus avant, que c'est à la suite de difficultés ayant imposé des consultations lors de l'élaboration des arrêtés royaux relatifs aux services de prévention et de protection que le législateur a reporté au 1^{er} avril 1998 l'entrée en vigueur du chapitre VI de la loi du 4 août 1996; que, l'élaboration de l'arrêté attaqué étroitement lié aux arrêtés précités a été retardée en raison des mêmes difficultés et consultations comme le précisent les éléments de la chronologie établie par la partie adverse dans le mémoire en réponse;

Considérant que l'article 95 de la loi précitée du 4 août 1996 dispose comme suit en son alinéa 2 : "Le Conseil supérieur [pour la prévention et la protection au travail] donne son avis dans les six mois suivant la demande qui lui en est faite. En cas d'urgence, le Ministre qui demande l'avis peut limiter ce délai à deux mois. Après l'expiration de ces délais, il peut être passé outre."; que, recourant à la procédure d'urgence, le Ministre a saisi le Conseil supérieur le 30 décembre 1997 en lui demandant d'émettre son avis dans les deux mois; que cet avis a été donné le 2 mars 1998; que c'est à tort que, dans le dernier mémoire, la partie requérante reproche à la partie adverse de ne pas avoir diligenté la procédure d'avis du Conseil supérieur, créant ainsi elle-même l'urgence qu'elle a alléguée pour fonder sa demande d'avis à la section de législation dans un délai ne dépassant pas trois jours;

Considérant qu'après l'avis du Conseil supérieur donné le 2 mars 1998, la partie adverse a saisi la section de législation du Conseil d'Etat le 16 mars 1998; que celle-ci a donné son avis le 18 mars 1998; que l'arrêté attaqué a été adopté le 27 mars

1998; qu'il a été publié au Moniteur belge le 31 mars 1998 et est entré en vigueur le 1^{er} avril 1998;

Considérant que le recours à la procédure prévue par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat repose sur des motifs pertinents et suffisants qui justifient légalement l'urgence alléguée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation "des articles 11 et 12bis de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, de la violation des formalités soit substantielles soit prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir", en ce que l'arrêté attaqué n'a pas été soumis à la concertation syndicale alors que celle-ci s'imposait en vertu des articles 11 et 12bis de la loi précitée du 19 décembre 1974; que la partie requérante fait valoir qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 19 décembre 1974 et de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, le statut syndical trouve à s'appliquer à son personnel tant statutaire que contractuel; qu'elle soutient qu'eu égard à son contenu et aux conséquences qu'il a pour le personnel visé dans son champ d'application, l'arrêté attaqué concerne la durée du travail et son organisation et a donc trait à son activité institutionnelle; qu'elle conclut qu'en application de l'article 11, § 1^{er}, 2^o de la loi du 19 décembre 1974 précitée, l'arrêté attaqué devait être soumis à la formalité de la concertation syndicale; que la partie requérante prétend que cette concertation aurait dû se dérouler au sein du comité commun à l'ensemble des services publics comme le prévoit l'article 12bis, alinéa 1^{er}, 3^o de la loi précitée, dès lors que l'arrêté attaqué intéresse le personnel relevant de plusieurs comités de secteur et le personnel relevant de plusieurs comités particuliers; que dans le mémoire en réplique, la partie requérante ajoute qu'en son article 1^{er}, l'arrêté attaqué se réfère au champ d'application de la loi du 4 août 1996, c'est-à-dire non seulement à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, e), qui vise les élèves et les étudiants pour lesquels le programme d'étude prévoit une forme de travail effectué dans un établissement d'enseignement, mais aussi à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, a) de la loi qui vise "les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne", que son personnel statutaire entre dans cette dernière catégorie et que, par conséquent, la formalité de la concertation préalable s'imposait en vertu de l'article 11, § 1^{er} de la loi précitée du 19 décembre 1974 dans la mesure où l'arrêté attaqué concerne l'organisation du travail et a trait à son activité institutionnelle;

Considérant que la loi du 4 août 1996 précitée dispose comme suit en son article 2, § 1^{er} :

" La présente loi est applicable aux employeurs et aux travailleurs.

Pour l'application de la présente loi sont assimilés :

1° aux travailleurs :

a) les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne;

(...)

e) les élèves et les étudiants qui suivent des études pour lesquelles le programme d'étude prévoit une forme de travail qui est effectué dans l'établissement d'enseignement;

2° aux employeurs : les personnes qui occupent les personnes visées au 1°;

Considérant qu'en son article 1^{er}, l'arrêté attaqué précise qu'il "s'applique aux employeurs et aux travailleurs, ainsi qu'aux personnes y assimilées, visées à l'article 2 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail"; que l'arrêté attaqué s'applique aux travailleurs du secteur privé comme du secteur public, contractuels, mais aussi statutaires en vertu de l'assimilation aux travailleurs des "personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne", réalisée par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, a) de la loi du 4 août 1996, et aux employeurs qui les occupent;

Considérant que l'article 3, § 1^{er} de la loi du 19 décembre 1974 précitée prévoit la création par le Roi de trois comités généraux de négociation, le troisième étant le comité commun à l'ensemble des services publics; qu'après avoir déterminé la compétence de ce comité, la loi précitée prévoit ce qui suit dans la version d'origine de son article 3, § 1^{er}, alinéa 2, devenu à la suite de modifications législatives l'alinéa 6 de l'article 3, § 1^{er}, texte demeuré inchangé jusqu'à sa modification par la loi du 15 décembre 1998, postérieure à l'arrêté attaqué : "En outre, le comité est substitué au Conseil national du travail dans tous les cas où les dispositions en vigueur requièrent l'avis ou une proposition de ce conseil pour les questions intéressant exclusivement le personnel des services publics auxquels le régime institué par la présente loi a été rendu applicable"; que, dans ces cas, le comité donne l'avis ou formule une proposition; qu'à propos de cette disposition, l'exposé des motifs s'exprime en ces termes : "La mise au point suivante peut être faite au sujet des attributions du comité commun à l'ensemble des services publics (Art. 3, § 1^{er}, 3°). Ce comité interviendra au lieu et place du Conseil national du travail dans les cas définis à l'article 3, § 1^{er}, 3°, alinéa 2. De plus en plus, la législation générale du travail concerne à la fois le secteur privé et le secteur public et

certaines mesures d'exécution qu'elle requiert doivent être déferées au moins à l'avis du Conseil national du travail. Or, il se fait qu'en raison de sa composition même, ce grand conseil n'est pas celui dont l'intervention s'indique pour se prononcer sur les mesures propres au secteur public. C'est pourquoi il a été envisagé de confier leur examen au troisième des comités généraux que le Roi créera en vertu de l'article 3, § 1^{er}, 3°. Les mesures concernant à la fois le secteur privé et le secteur public continueront, comme par le passé, à relever des attributions du Conseil national du travail" (Doc. parl., Ch. Repr., 889 (1970-1971) n° 1, p. 11 ainsi que Sénat, 367, (S.E. 1974), n° 2, pp. 9 et 10);

Considérant que l'article 44 de la loi précitée du 4 août 1996 a institué auprès du Ministère de l'Emploi et du Travail, le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail remplaçant le Conseil supérieur de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux du travail; qu'à la différence de ce dernier, le nouveau Conseil supérieur est composé, notamment, d'un nombre égal de représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, ayant seuls le droit de vote; que l'article 46 de la loi précitée dispose comme suit en son alinéa 2 : "les compétences en matière de bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, comme prévu à l'article 4, qui ont été attribuées au Conseil supérieur ne portent pas préjudice aux compétences du Conseil national du travail relatives aux conditions générales de travail"; que l'article 95 de la loi précise les articles de la loi dont l'exécution requiert l'avis du Conseil national du travail;

Considérant qu'à propos de la concertation sociale et des attributions respectives du Conseil supérieur et du Conseil national du travail, l'exposé des motifs de la loi du 4 août 1996 précitée s'exprime en ces termes : "En conclusion, ce projet de loi confirme la concertation sociale institutionnalisée avec les partenaires sociaux au sein de l'ancien Conseil supérieur SHE, actuellement le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail. Les structures et compétences de ce Conseil supérieur sont dès lors définies plus clairement que précédemment" et "(...) il est clair que le Conseil supérieur est uniquement compétent pour les matières concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Les matières concernant les conditions de travail au sens large restent de la compétence du Conseil national du travail (...)" (Doc. parl., Ch. Repr., 71/1, 1995 (S.E.), pp. 3 et 30);

Considérant que la concertation sociale telle qu'elle est organisée par la loi du 4 août 1996 précitée est sans incidence sur la règle découlant de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 6 de la loi précitée du 19 décembre 1974, selon laquelle les réglementations, qui quoique concernant les travailleurs du secteur public sont également applicables aux travailleurs du secteur privé, ne relèvent pas des attributions du comité commun à

l'ensemble des services publics, celui-ci n'étant compétent que pour des dispositions intéressant exclusivement le personnel des services publics auquel la loi du 19 décembre 1974 est applicable; qu'il n'est pas dérogé à cette règle par l'article 12bis, alinéa 1^{er}, 3^o de la loi précitée qui prévoit que les réglementations que le Roi n'a pas considérées comme réglementations de base sont soumises à la concertation au sein du comité commun à l'ensemble des services publics "lorsque ces réglementations intéressent le personnel relevant d'un ou de plusieurs comités de secteur et le personnel relevant d'un ou de plusieurs comités particuliers"; qu'en effet, par cette disposition, introduite dans la loi du 19 décembre 1974 par la loi du 6 juillet 1989, le législateur a uniquement voulu, pour des matières concernant le personnel de secteurs différents, éviter la concertation secteur par secteur, sans créer d'organes nouveaux ni modifier l'économie générale de la loi, en soumettant ces matières à la concertation au sein des comités généraux de négociation existants prévus par l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 (Doc. parl., Sénat, 640/1, 1988-1989, pp. 6 et 7);

Considérant que l'arrêté attaqué exécute l'article 4, alinéa 1^{er} de la loi du 4 août 1996 précitée qui habilite le Roi à prendre les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et à les imposer aux employeurs et aux travailleurs qu'elle vise; que le champ d'application de la loi couvre tant les travailleurs du secteur privé que ceux du secteur public et les employeurs qui les occupent, sans que le Roi soit habilité à prendre des mesures propres au secteur public; qu'en application des articles 44 et 95 de la loi précitée du 4 août 1996, la concertation sociale devait se dérouler au sein du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail qui a donné son avis le 2 mars 1998; que l'arrêté attaqué ne devait pas être soumis au comité commun à l'ensemble des services publics; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'excès de pouvoir, en ce que l'arrêté querellé a été soumis à l'avis du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, alors que la requérante ne fait pas partie de ce Conseil et n'a donc pas été associée aux travaux qui ont donné lieu à cet avis; qu'à l'appui de ce moyen, elle fait valoir que l'article 44 de la loi du 4 août 1996 précitée, tel que modifié par l'article 51, § 2, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, en ce qu'il précise, pour l'application de l'article 46 de la loi du 4 août 1996, que "les organisations les plus représentatives sont représentées au sein du Conseil supérieur de la même façon qu'au Conseil national du travail", viole les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où la composition du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail qu'il retient a pour effet d'exclure la requérante de ce Conseil

et donc de la procédure d'avis prévue audit article 46, alors que rien ne justifie que la requérante, qui est un employeur important, ne soit pas représentée au sein de ce Conseil;

Considérant que par l'arrêt n° 133.067 du 25 juin 2004, le Conseil d'Etat a posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante :

" L'article 44 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, tel que modifié par l'article 51, § 2, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, en ce qu'il précise, pour l'application de l'article 46 de la loi du 4 août 1996 que «les organisations les plus représentatives sont représentées au sein du Conseil supérieur de la même façon qu'au Conseil national au travail» viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où la composition du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail qu'il retient, a pour effet d'exclure la requérante de ce Conseil et donc de la procédure d'avis prévue audit article 46, alors que rien ne justifie que la requérante qui est un employeur important ne soit pas représentée au sein de ce conseil?";

Considérant que par l'arrêt n° 65/2005, la Cour d'arbitrage a répondu négativement à la question préjudicielle, pour les motifs suivants :

" B.7.1. L'organisation d'un organe de consultation, tel que le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, n'est concevable que si les employeurs et les travailleurs consultés le sont par le truchement de leurs organes représentatifs. Dès lors, il ne serait pas justifié qu'un employeur, aussi important soit-il par le nombre de ses travailleurs, y siège en tant que tel.

B.7.2. Par ailleurs, il existe, entre les employeurs privés, membres d'organisations représentatives de leurs intérêts, et les employeurs publics, telle la Communauté française, des différences importantes qui peuvent justifier que le législateur fédéral ait organisé le Conseil supérieur en y assurant la représentation des premiers, mais non des seconds. En effet, les communautés et régions sont non seulement des employeurs, mais elles sont aussi des collectivités publiques dotées d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif. Des mécanismes de concertation, formelle ou informelle, existent entre les entités fédérées et l'Etat fédéral. Une concertation politique similaire n'existe pas entre l'Etat fédéral et les employeurs privés, de sorte que le législateur fédéral a pu juger nécessaire de l'organiser, au sein du Conseil supérieur, et d'assurer la représentation des employeurs par leurs organisations professionnelles, sans qu'il dût pour autant prévoir une organisation identique pour les employeurs publics. La différence de traitement critiquée n'est dès lors pas dépourvue de justification.";

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 24 et 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, II, 3^o, et

VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'excès de pouvoir, en ce que l'arrêté royal attaqué précise en son article 1^{er} que :

" Le présent arrêté s'applique aux employeurs et aux travailleurs, ainsi qu'aux personnes y assimilées, visés à l'article 2 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail",

alors que cette disposition méconnaît les règles répartitrices des compétences visées au moyen; qu'à l'appui de son moyen, elle soutient que l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 4 août 1996, qui assimile aux travailleurs "les élèves et les étudiants qui suivent des études pour lesquelles le programme d'études prévoit une forme de travail qui est effectué dans l'établissement", méconnaît les compétences qui lui sont conférées par les dispositions visées au moyen en matière d'enseignement et constitue un excès de pouvoir dans le chef de la partie adverse;

Considérant que par l'arrêt n° 133.067 du 25 juin 2004, le Conseil d'Etat a également posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante :

" L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, e), de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail viole-t-il l'article 6, § 1^{er}, II, 3°, et VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'il assimile aux travailleurs pour la détermination du champ d'application de cette loi les élèves et les étudiants qui suivent des études pour lesquelles le programme d'études prévoit une forme de travail qui est effectué dans l'établissement d'enseignement?";

Considérant que par l'arrêt n° 65/2005, la Cour d'arbitrage a répondu négativement à la question préjudicielle pour les motifs suivants :

" B.11. En vertu de l'article 127, § 1^{er}, 2°, de la Constitution, les communautés sont compétentes en matière d'enseignement, ce qui leur permet notamment d'organiser des formations comprenant une forme de travail exécutée par les élèves et étudiants dans l'établissement d'enseignement.

B.12. La forme de travail accomplie par l'élève ou l'étudiant dans l'établissement d'enseignement ne peut être considérée comme relevant du droit du travail, au sens que cette expression revêt dans l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 puisqu'il ne s'agit pas d'une prestation, contre rémunération, effectuée dans un lien de subordination vis-à-vis d'un employeur. Le législateur fédéral ne pourrait donc puiser dans sa compétence en matière de droit du travail le pouvoir d'étendre le champ d'application de la loi en cause aux élèves et étudiants qui suivent des études dont le programme prévoit une forme de travail effectué dans l'établissement.

B.13. A l'occasion de l'attribution aux régions, par la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de la compétence en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, les «mesures de police interne qui concernent la protection du travail» ont fait l'objet d'une réserve (article 6, § 1^{er}, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980),

les travaux préparatoires précisant que «la notion de "police interne" vise exclusivement la protection du travail au sens large, pour laquelle le pouvoir national reste compétent» (Doc. parl., S.E. 1988, n° 516/6, p.115).

B.14. La compétence fédérale en matière de protection du travail n'est pas limitée par la définition de la relation de travail qui est donnée en matière de droit du travail. Etant donné l'objet de cette protection, le législateur fédéral a pu considérer qu'elle s'étend à toutes les personnes qui effectuent une forme de travail, quel que soit leur statut, sous l'autorité d'une autre personne. En particulier, les élèves et étudiants qui suivent un programme qui comprend l'exécution de prestations de travail au sein de l'établissement effectuent, sous l'autorité de l'enseignant de pratique professionnelle, un travail similaire à celui qu'ils pourraient accomplir lors d'un stage en milieu professionnel, ainsi qu'à celui qu'ils seront amenés à effectuer, une fois diplômés, sous l'autorité de leur employeur. En décidant que ces élèves et étudiants bénéficieraient, lorsqu'ils exécutent un travail, de la protection accordée aux travailleurs et en permettant qu'ils s'initient, dès leurs études, à la réglementation qui leur sera applicable dans leur vie professionnelle, le législateur fédéral a mis fin à l'incertitude qui régnait en la matière, sans empiéter sur les compétences des communautés : lorsqu'ils effectuent un travail, ces élèves et étudiants relèvent de la compétence du législateur fédéral pour la protection de leur bien-être au travail, tout en relevant de la compétence des communautés pour l'organisation de l'enseignement qu'ils suivent.";

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante prend un cinquième moyen "de la violation de l'article 128 de la Constitution et de l'article 5, § 1^{er}, I, 2^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que l'article 9, 8^o de l'arrêté attaqué dispose que les mesures de prévention qui doivent être prises par l'employeur ont trait à la surveillance de la santé des travailleurs, en ce compris les examens médicaux, alors que cette disposition méconnaît les compétences qui sont attribués à la requérante par l'article 5, § 1^{er}, I, 2^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles";

Considérant que dans le dernier mémoire, la partie requérante s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que l'article 9, 8^o de l'arrêté attaqué porte ce qui suit :

- " Les mesures de prévention qui doivent être prises sur base de l'analyse des risques visée à l'article 8 sont prises au niveau de l'organisation dans son ensemble, au niveau de chaque groupe de postes de travail ou de fonctions et au niveau de l'individu, compte tenu de l'ordre suivant :
- (...)
- 8^o la surveillance de la santé des travailleurs, en ce compris les examens médicaux";

Considérant que l'article 5, § 1^{er}, I, 2^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose comme suit :

- " §1^{er}. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis de la Constitution sont :
I. En ce qui concerne la politique de santé :
(...)
2° l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales.";

Considérant que dans l'arrêt précité n° 65/2005, la Cour d'arbitrage, répondant à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat par l'arrêt n° 133.068 du 25 juin 2004, à propos de la compatibilité de l'article 40, § 3 de la loi du 4 août 1996 avec l'article 5, § 1^{er}, I, 2° de la loi spéciale de réformes institutionnelles, a jugé en ces termes :

- " B.20. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'article 5, § 1^{er}, I, 2° de la loi spéciale du 8 août 1980 que les communautés sont compétentes «en ce qui concerne les activités et services de la médecine préventive, notamment pour [...] le contrôle de la médecine du travail, chargé d'agréer les services interentreprises de médecine du travail et de veiller au respect du règlement général sur la protection du travail.» (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p.6, et n° 434/2, p.125). Le législateur fédéral est pour sa part demeuré compétent pour la réglementation relative à la médecine du travail, à l'exception de l'agrément des services et du contrôle du respect de la réglementation qu'il adopte.";

Considérant qu'en imposant aux employeurs de prendre des mesures de prévention ayant pour objet de surveiller la santé des travailleurs en veillant notamment à ce qu'ils fassent l'objet d'exams médicaux, l'article 9, 8° de l'arrêté attaqué ne viole pas l'article 5, §1^{er}, I, 2° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix mai deux mille six par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.