

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 196.526 du 30 septembre 2009

G./A.158.115/VI-18.312

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 la Vice-Première Ministre
et Ministre de l'Emploi et de l'Egalité des chances,
chargée de la Politique de migration et d'asile,

ayant élu domicile chez
Me Gilbert DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux, n° 227,
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 décembre 2004 par la Communauté française
qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 relatif à la protection
des stagiaires;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HOUYET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie
requérante;

Vu l'ordonnance du 18 août 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à
l'audience du 23 septembre 2009;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, Conseiller d'Etat, Président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Barbara TRACHTE, loco Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Frédéric van de GEJUCHTE, loco Me Gilbert DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HOUYET, Auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. L'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail habilite le Roi à imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 1/, d, de cette même loi assimile les stagiaires aux travailleurs.

2. En exécution de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996, la Secrétaire d'Etat à l'organisation du travail et au bien-être au travail du Gouvernement fédéral élabore un projet d'arrêté royal relatif à la protection des stagiaires qu'elle soumet à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat le 2 juillet 2004.

3. La Secrétaire d'Etat à l'organisation du travail et au bien-être au travail demande que l'avis lui soit communiqué dans un délai de trente jours en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat.

4. La section de législation du Conseil d'Etat rend son avis le 20 juillet 2004.

5. L'arrêté royal relatif à la protection des stagiaires est adopté le 21 septembre 2004 et publié au Moniteur belge le 4 octobre 2004.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le règlement attaqué a été modifié par un arrêté royal du 30 septembre 2005, qui a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat formé par de Vereniging van externe diensten voor preventie en bescherming (G./A.168.422/IX-5162), lequel est encore pendant, ainsi que par un arrêté royal du 2 juin 2006. La requérante n'a demandé l'annulation d'aucun de ces deux règlements;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, des formalités soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que, l'urgence alléguée pour opérer la saisine de la section de législation dans le cadre de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'apparaît pas légalement justifiée et ne repose pas sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admis; qu'elle fait valoir que si, la procédure visée à l'article 84 s'analyse en une disposition d'organisation interne, il n'empêche qu'elle a des répercussions sur l'étendue de l'examen auquel la section de législation est tenue de procéder, dans le cas de sa saisine; qu'elle considère dès lors qu'elle est en droit de critiquer le recours à cette procédure s'il s'avère que l'urgence alléguée est démentie par les faits; qu'elle expose encore que la formalité de la saisine de la section de législation s'analysant en une disposition qui touche à l'ordre public, elle n'a pas à justifier d'un intérêt quelconque au moyen, dès lors qu'elle a un intérêt au recours; qu'elle fait encore notamment observer que l'urgence alléguée est démentie dans la mesure où l'avis du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail a été donné le 14 mai 2004, que la section de législation du Conseil d'Etat a été saisie en urgence le 20 juillet 2004, soit près de soixante jours plus tard et que l'arrêté soumis alors en projet n'a été adopté que le 21 septembre 2004, soit également près de soixante jours plus tard; qu'elle fait également remarquer que l'acte attaqué n'a été publié que le 4 octobre 2004 au Moniteur belge;

Considérant que la Secrétaire d'Etat à l'organisation du travail et au bien-être au travail du Gouvernement fédéral a soumis le projet d'arrêté royal, devenu l'acte attaqué, à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat le 2 juillet 2004; que l'article 84 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat a été remplacé par l'article 7 de la loi du 2 avril 2003, entré en vigueur le 14 juin 2003 conformément à l'article 14 de cette même loi, et s'est appliqué aux demandes d'avis introduites après son entrée en vigueur; que l'avis, demandé au sujet du règlement entrepris, le fut donc

sur la base du nouvel article 84 des mêmes lois coordonnées qui est rédigé en ces termes :

- " § 1^{er}. L'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté :
1/ lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis ;
2/ en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où, soit l'avis est donné en application de l'article 2, § 4, soit il est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis.
Lorsque, par application de l'alinéa 1^{er}, 2/, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté [...]";

qu'il s'ensuit que contrairement à ce que soutient la requérante, les autorités, formant, comme la partie adverse, une demande d'avis sur la base de cette disposition ne sont pas tenues de justifier l'urgence ni formellement ni matériellement; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que, l'arrêté querellé a été soumis à l'avis du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, alors qu'elle ne fait pas partie de ce Conseil et n'a donc pas été associée aux travaux qui ont donné lieu à cet avis; que selon elle, eu égard à la composition de ce Conseil supérieur qui est identique à celle du Conseil national du travail, elle n'a pas été appelée à siéger au sein de ce Conseil supérieur pour la prévention et la protection du travail, au titre d'employeur; qu'elle estime que ce procédé n'est pas justifié au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'elle est un employeur important au sens de la loi du 4 août 1996; qu'elle considère que l'origine de cette discrimination est à rechercher dans l'article 44 de la loi du 4 août 1996, telle que modifiée par la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi; qu'elle demande dès lors qu'une question préjudicielle libellée en ces termes soit posée à la Cour Constitutionnelle :

- " 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 des employeurs et des travailleurs sont représentées au Conseil supérieur de la même manière qu'au Conseil national du 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 du 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?";

qu'elle soutient que l'avis émis en l'espèce est illégal et par voie de conséquence, entache d'illégalité l'arrêté royal querellé;

Considérant que la Cour constitutionnelle a déjà répondu à une question préjudicielle ayant un objet identique à celui que la requérante soulève; que dans son arrêt n/ 65/2005 du 23 mars 2005, la Cour constitutionnelle, interrogée par le Conseil d'Etat, a répondu à cette question de la manière suivante:

" B.2. La question porte sur l'alinéa 3 de cette disposition, qui a pour effet d'exclure de la participation au Conseil supérieur, directement ou par l'intermédiaire d'un représentant, les employeurs qui ne sont pas représentés au Conseil national du travail, ce qui est le cas de la Communauté française. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la différence ainsi créée entre employeurs, selon qu'ils sont, ou non, représentés au Conseil national du travail.

B.3. Selon l'article 46 de la loi du 4 août 1996, le Conseil supérieur a pour mission de rendre des avis d'initiative ou sur demande, à propos des mesures visées par cette loi.

L'article 4, § 1^{er}, de la loi dispose :

«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/ la sécurité du travail;

2/ la protection de la santé du travailleur au travail;

3/ la charge psycho-sociale occasionnée par le travail;

4/ l'ergonomie;

5/ l'hygiène du travail;

6/ l'embellissement des lieux de travail;

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

8/ la protection des travailleurs contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail».

Les mesures imposées par le Roi dans ces domaines sont applicables aux employeurs et aux travailleurs du secteur privé comme du secteur public, 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, a).

B.4. L'exposé des motifs de la loi en projet précise qu'elle «confirme la concertation institutionnalisée avec les partenaires sociaux au sein [du] Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail» (Doc. parl., Chambre, S.E. 1995, n/ 71/1, pp. 3 et 4) et témoigne du souci du législateur de ce que «cet organe soit aussi représentatif que possible tant pour les employeurs que pour les travailleurs» (ibid., p. 29).

B.5.1. La référence aux organisations de travailleurs et d'employeurs qui sont représentées au Conseil national du travail est pertinente par rapport à cet objectif. En ce qui concerne les organisations de travailleurs, elle garantit la représentation de tous les secteurs professionnels, aussi bien privés que publics.

B.5.2. En ce qui concerne les organisations d'employeurs présentes au sein du Conseil national du travail, il est vrai qu'elles ne comptent pas, parmi leurs membres,

les employeurs de droit public. Il est vrai aussi que le processus de fédéralisation de l'Etat a entraîné la multiplication des employeurs publics. A côté de l'Etat fédéral, à qui revient la responsabilité de réglementer la matière, et qui n'a donc pas, logiquement, à être représenté dans un conseil chargé de lui fournir des avis, les communautés et les régions sont devenues des employeurs importants. Cette évolution aurait pu amener le législateur fédéral, compétent pour le bien-être au travail, à adapter son mode de concertation en cette matière.

C'est du reste ce qu'il a fait, par une loi du 15 décembre 1998, dont l'article 2, 3/, insère dans l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 «organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités» un alinéa 6 qui dispose que le comité commun à l'ensemble des services publics est substitué au Conseil national du travail et au Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail «dans tous les cas où les dispositions en vigueur requièrent l'avis ou une proposition de ces conseils pour les questions intéressant exclusivement du personnel des services publics [...]».

B.6. Cette disposition n'étant pas applicable à la date des arrêtés royaux attaqués devant le Conseil d'Etat, ceux-ci ont été pris sans que les employeurs publics, telle la Communauté française, n'aient pu, soit directement soit indirectement, être consultés. Il ne s'ensuit cependant pas que l'article 44 de la loi du 4 août 1996 violerait les articles 10 et 11 de la Constitution.

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.

B.7.3. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.";

que, le Conseil d'Etat est dispensé de poser à nouveau cette question conformément à l'article 26, § 2, alinéa 2, 2/, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage; qu'en égard à la réponse, apportée par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 65/2005 du 23 mars 2005, il apparaît que l'absence de la requérante au sein du Conseil supérieur pour la prévention et la protection du travail n'emporte pas l'inconstitutionnalité de l'article 44 de la loi du 4 août 1996; que partant, l'avis émis par ce conseil au sujet du projet d'arrêté, devenu l'acte attaqué, n'est pas affecté de l'illégalité dénoncée par la requérante et le règlement entrepris n'est pas illégal; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 24 et 127, § 1^{er}, 2/, de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, II, 3/ et VI, dernier alinéa, 12/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que l'arrêté royal attaqué lui impose un certain nombre d'obligations qui lui font grief, soit qu'elles influent directement sur l'organisation de ses établissements d'enseignement ou sur les stages qui sont organisés par ces établissements d'enseignement, alors que, cette disposition méconnaît les règles répartitrices des compétences visées au moyen; qu'elle indique que si comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son avis précédant le projet de la loi du 4 août 1996, la réglementation en projet peut être considérée globalement comme une matière relevant de l'autorité fédérale, certaines dispositions de la loi en projet ne sont pas sans poser des difficultés; qu'elle fait ainsi observer que la loi s'applique non seulement aux employeurs et aux travailleurs mais également à un nombre de catégories de personnes assimilées aux travailleurs et aux employeurs; que selon elle, l'arrêté querellé en ce qu'il s'applique aux établissements d'enseignement visés et aux stages dispensés dans le cadre de l'enseignement qu'elle organise s'immisce dans l'organisation de l'enseignement qui pourtant ressortit à sa seule compétence;

Considérant que l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 habilite le Roi à imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail; que l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, d, de cette même loi assimile les stagiaires aux travailleurs; que l'arrêté attaqué a organisé, en application de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996, la protection des stagiaires; qu'il s'ensuit qu'un éventuel excès de compétence trouverait sa source dans cette loi et non directement dans l'arrêté entrepris; que la requérante ne soutient pas que la partie adverse aurait excédé son habilitation légale et que le champ d'application du règlement attaqué serait plus large que celui de la loi du 4 août 1996; que dès lors, pour trancher le troisième moyen, il importe de déterminer si, en assimilant les stagiaires aux travailleurs, le législateur fédéral a excédé les compétences que lui réserve l'article 6, § 1^{er}, II, 3/ en matière de protection du travail et VI, dernier alinéa, 12^o relatif au droit du travail et à la sécurité sociale de la loi spéciale du 8 août 1980; que la Cour constitutionnelle a apporté, dans la motivation de son arrêt n° 147/2006 du 28 septembre 2006, une réponse à une question identique à celle soulevée dans ce moyen; que dans cette affaire, la Cour constitutionnelle a été interrogée par le Conseil d'Etat sur le fait de savoir si, en assimilant aux travailleurs d'autres catégories de personnes, dont les stagiaires, le législateur fédéral avait excédé ses compétences en matière de protection du travail que lui réserve l'article 6, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980; que la question posée était donc plus large car elle concernait toutes les

catégories de personnes assimilées aux travailleurs par l'article 2 de la loi du 4 août 1996 et pas seulement l'une d'entre elles, comme en l'espèce, les stagiaires; que, par ailleurs, le Conseil d'Etat demandait si le législateur fédéral avait pu effectuer ces assimilations sur la base de sa seule compétence en matière de protection du travail visée à l'article 6, § 1^{er}, II, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980; que la Cour constitutionnelle n'était donc pas interrogée, comme dans le cas présent, sur le fait de savoir si le législateur fédéral avait également pu se fonder sur ses attributions dans le domaine du droit du travail et de la sécurité sociale fixées par l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 pour assimiler aux travailleurs ces autres catégories de personnes; que néanmoins, la réponse à la question qui se pose dans la présente affaire est contenue dans celle donnée par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 147/2006; qu'en effet, la Cour a jugé que le législateur fédéral pouvait, sur la base de ses compétences en matière de protection du travail, assimiler aux travailleurs toutes les catégories de personnes visées par l'article 2 de la loi du 4 août 1996, parmi lesquelles se trouvent les stagiaires; que dès lors que ses seules prérogatives relatives à la protection du travail habilitaient le législateur fédéral à procéder à cette assimilation, il est sans intérêt de déterminer s'il pouvait la fonder, en outre, sur ses attributions concernant le droit du travail et la sécurité sociale que lui confère l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980; que le Conseil d'Etat n'est pas tenu, en vertu de l'article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, d'interroger la Cour constitutionnelle lorsqu'elle a déjà statué sur une question ayant un objet identique; qu'au regard de la réponse apportée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 147/2006 du 28 septembre 2006, la loi du 4 août 1996 n'est pas entachée d'excès de compétence en ce qu'elle a assimilé les stagiaires aux travailleurs; qu'en conséquence, l'arrêté attaqué, dont il n'est pas contesté qu'il est demeuré dans le champ d'application de la loi du 4 août 1996 qui en constitue le fondement légal, n'emporte pas davantage d'excès de compétence; que le troisième 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 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le trente septembre deux mille neuf par :

M^{me} DAURMONT,
MM. LEWALLE,
NIHOUL,
M^{me} SCHMITZ,

Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. SCHMITZ.

O. DAURMONT.