

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

IXe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 198.873 du 14 décembre 2009

I. A.157.859/IX-4723 et

II. A.168.422/IX-5162

En cause : I + II :

l'A.S.B.L. ASSOCIATION DES SERVICES EXTERNES DE
PRÉVENTION ET DE PROTECTION AU TRAVAIL,
assistée et représentée par
Me Steven Gibens, avocat,
ayant son cabinet à Anvers,
Nachtegaalstraat 47,
où il est fait élection de domicile

contre :

I + II :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le
Ministre de l'Emploi,
assisté et représenté par
Me Andries Lindemans, avocat,
ayant son cabinet à Bruxelles,
avenue Louise 523,
où il est fait élection de domicile

I. Objet des recours

1. Le premier recours vise à l'annulation de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 relatif à la protection des stagiaires, publié au Moniteur belge du 4 octobre 2004.

Le second recours, formé le 7 décembre 2005, vise à l'annulation de l'arrêté royal du 30 septembre 2005 modifiant l'arrêté royal précité du 21 septembre 2004.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse et la partie requérante ont introduit respectivement un mémoire en réponse et un mémoire en réplique dans les deux affaires.

M. Jan Clement, premier auditeur, a rédigé un rapport dans les deux affaires.

La partie défenderesse a introduit une demande de poursuite de la procédure ainsi qu'un dernier mémoire dans les deux affaires.

Les parties ont été convoquées à l'audience qui a eu lieu le 7 décembre 2009.

M. André Vandendriessche, président de chambre, a présenté le rapport.

Me Steven Gibens, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, a été entendu.

Mme Inge Vos, auditeur, a émis un avis conforme au présent arrêt.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. Les faits

3.1. L'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection au travail comporte dans sa section IIbis - les articles 13bis à 13duodecies, insérés par l'arrêté royal du 20 février 2002 - un certain nombre de dispositions concernant les "cotisations forfaitaires minimales obligatoires dues pour les prestations des conseillers en prévention des services externes".

L'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif à la protection des jeunes au travail impose aux employeurs des obligations concernant l'analyse des risques et la surveillance de la santé auxquelles ils sont tenus lorsqu'ils emploient des jeunes, en ce compris les stagiaires, dans leur entreprise. Les services de prévention et de protection au travail sont étroitement associés à ces missions. Une modification du 3 mai 2003 prévoit des obligations supplémentaires à l'égard des stagiaires.

3.2. L'arrêté royal du 21 septembre 2004 relatif à la protection des stagiaires, qui fait l'objet du premier recours et qui trouve son fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (ci-après : la loi du 4 août 1996), regroupe les dispositions concernant l'occupation de stagiaires.

Est défini comme stagiaire : "tout élève ou étudiant qui, dans le cadre d'un programme de l'enseignement organisé par un établissement d'enseignement, exerce effectivement un travail chez un employeur, dans des conditions similaires (à celles des) travailleurs occupés par cet employeur, en vue d'acquérir une expérience professionnelle". Les obligations existantes de l'employeur relatives à l'analyse des risques et aux mesures de prévention sont confirmées et adaptées (section II), une section III (articles 9 à 13) est consacrée à une "tarification spécifique" en remplacement du régime tarifaire figurant dans la section IIbis de l'arrêté royal du 27 mars 1998, la section IV fixe les conditions dans lesquelles l'établissement d'enseignement peut être chargé des obligations de l'employeur et un certain nombre de règlements existants sont modifiés (section V). La section IV de l'arrêté n'est pas encore entrée en vigueur.

3.3. Un arrêt royal du 30 septembre 2005, publié au Moniteur belge du 13 octobre 2005, modifie l'arrêté royal précité avec effet au 1^{er} septembre 2005. Il complète notamment l'article 3 par un alinéa 2 disposant qu'en déterminant les mesures de prévention visées à l'alinéa 1^{er}, l'employeur applique les dispositions des articles 4 et 8 à 10 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif à la protection des jeunes au travail et il insère un article 7bis permettant à l'employeur, en ce qui concerne l'état de santé des stagiaires, de faire appel au conseiller en prévention-médecin du travail de l'établissement d'enseignement et, dans ce cas, de réduire sa cotisation annuelle au tiers du montant de la cotisation obligatoire due pour les travailleurs ordinaires. Cet arrêté royal fait l'objet du second recours.

IV. Jonction

4. Le recours n/ 168.422/IX-5162 vise un arrêté modificatif de l'arrêté attaqué par le recours n/ 157.859/IX-4723. Le moyen invoqué dans les deux affaires étant identique, il s'impose de statuer sur les deux recours par un seul arrêt.

V. Précision de l'objet du recours

5. Dans son dernier mémoire dans l'affaire 157.859/IX-4723, la partie défenderesse soutient que l'objet du recours doit être limité aux articles 9 à 13 de l'arrêté royal attaqué du 21 septembre 2004 dès lors que la partie requérante conteste uniquement la tarification dérogeant au régime commun et ne s'oppose pas aux obligations qui sont faites aux employeurs, aux stagiaires et aux établissements d'enseignement pour une politique de prévention et une surveillance de la santé rigoureuses. Dans ce même ordre d'idées, elle soutient dans son dernier mémoire concernant l'affaire 168.422/IX-5162 que l'objet du recours doit être limité à l'article 2 de l'arrêté du 30 septembre 2005, qui insère un nouvel article 7bis dans l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

6. L'unique moyen invoqué par la partie requérante concerne effectivement la tarification instaurée pour la surveillance de la santé des stagiaires et il n'apparaît pas que l'annulation de cet aspect de la nouvelle réglementation aurait une incidence sur la portée des autres nouvelles règles. Il se justifie par conséquent de limiter l'objet du recours au régime tarifaire inscrit à la section III - les articles 9 à 13 - de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 et à l'article 2 de l'arrêté royal du 30 septembre 2005.

VI. Recevabilité du recours

7. La partie défenderesse conteste l'intérêt personnel de la partie requérante dès lors qu'elle n'est pas elle-même un service externe de prévention et de protection au travail, mais une organisation qui défend les intérêts de ces services.

8. La partie requérante souligne que l'arrêté réglementaire attaqué impose certaines obligations à ses membres et que l'article 3, 5/, de ses propres statuts, la charge d'assister ses membres dans la défense de leurs intérêts communs.

En tant que groupement d'intérêts, la partie requérante peut défendre les intérêts collectifs de ses membres.

L'exception n'est pas fondée.

VII. Examen du moyen unique dans l'affaire 157.859/IX-4723

Point de vue des parties

9. La partie requérante invoque la violation du principe constitutionnel d'égalité en ce que la loi du 4 août 1996 assimile le stagiaire à un travailleur - les risques liés à l'occupation d'un stagiaire sont même plus élevés - alors que l'arrêté attaqué fixe néanmoins pour ces stagiaires un régime tarifaire inférieur à celui concernant les travailleurs ordinaires, si bien que la partie défenderesse traite différemment deux catégories qui ne sont pas différentes l'une de l'autre sans que cette différence de traitement repose sur un critère objectif et soit raisonnablement justifiée, compte tenu de l'objectif et des effets de la mesure et de la nature des principes en cause.

Elle développe le moyen comme suit : la loi du 4 août 1996 met les travailleurs et les stagiaires sur un pied d'égalité et les traite donc comme constituant une seule catégorie. Dans ce cas, la question se pose de savoir si la différence de traitement instaurée par l'arrêté attaqué vise un but légitime et si la mesure est raisonnablement proportionnée à cet objectif. Dès lors qu'il n'y a aucune raison de traiter les stagiaires différemment des travailleurs ordinaires du point de vue des comportements à risque, la mesure attaquée ne poursuit pas un objectif légitime. Le principe de proportionnalité n'est pas non plus respecté étant donné que le groupe des stagiaires représente précisément un risque plus élevé que le groupe des travailleurs ordinaires étant donné que les stagiaires n'ont pas conscience des risques ou que leur formation n'est pas encore achevée, les services externes devant ainsi supporter une plus grande responsabilité alors que l'indemnisation de leurs prestations est inférieure.

10. La partie défenderesse conteste que le principe d'égalité serait violé. Elle conteste tout d'abord que la catégorie des stagiaires et celle des autres travailleurs seraient comparables. Elle souligne à cet égard que la loi du 4 août 1996

ne qualifie pas elle-même ces catégories d'égales, mais recourt - voir l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi - à la "technique de l'assimilation" des stagiaires aux travailleurs et souligne les différences qui existent entre un stagiaire et un travailleur qui effectue un travail dans le cadre d'un contrat de travail et perçoit un salaire à ce titre. Il ressort de l'article 2, 1/, de l'arrêté attaqué que le stage concerne le travail effectué pour un employeur, dans des conditions "similaires" à celles des autres travailleurs; le travail effectué s'inscrit dans le cadre d'"un programme de l'enseignement organisé par un établissement d'enseignement" "en vue d'acquérir une expérience professionnelle". Un stagiaire est donc moins productif, il ne perçoit pas de salaire, le stage s'inscrit dans un programme d'apprentissage dans le but d'obtenir un diplôme, si bien qu'une tierce partie - l'établissement d'enseignement - est impliquée dans la relation. L'assimilation des stagiaires aux travailleurs ordinaires vise donc à offrir aux premiers une protection similaire à celle offerte aux seconds parce que les stagiaires effectuent des prestations de travail analogues, mais ne peuvent pour le surplus être assimilés aux travailleurs ordinaires. La situation particulière dans laquelle se trouvent les stagiaires a permis à juste titre à la partie défenderesse de rédiger un arrêté royal distinct énonçant un certain nombre de principes généraux et prévoyant en outre des règles concernant la nature de la surveillance de la santé, les modalités de cette surveillance et l'échange d'informations entre les trois parties intervenant dans le stage. Elle développe son raisonnement comme suit :

"Quant à l'analyse des risques et aux mesures de prévention en général, on applique les mêmes règles que celles appliquées aux jeunes au travail, étant donné que les stagiaires représentent effectivement un groupe à risque spécifique compte tenu, entre autres, de la durée de l'occupation, de la rotation des employeurs et du manque d'expérience. Globalement, les mesures de prévention qui découlent de cette analyse des risques sont prises par l'employeur, après avis du service interne de prévention et de protection au travail.

En ce qui concerne la surveillance de la santé, il faut faire la distinction entre les stagiaires qui se trouvent dans les mêmes conditions que les jeunes (moins de 18 ans, exception à l'interdiction de principe d'exercer un emploi et de travailler la nuit), qui sont soumis à une surveillance sanitaire particulière, et les stagiaires qui se trouvent dans les mêmes conditions que les autres travailleurs, lesquels sont soumis au régime général de surveillance sanitaire. Ces stagiaires sont soumis aux mêmes règles que celles applicables, respectivement, aux jeunes et aux travailleurs ordinaires.

Les obligations en matière de surveillance de la santé des stagiaires que le législateur impose à l'employeur ne sont donc pas plus lourdes que celles qui sont imposées pour les jeunes ou les travailleurs occupés dans les liens d'un contrat de travail.

Bien que les obligations soient les mêmes que pour les jeunes et les travailleurs ordinaires, un régime de tarification spécifique a néanmoins été

instauré. Ce dernier a été jugé nécessaire pour atteindre un but objectivement légitime et est proportionnel à ce but".

Selon la partie défenderesse, le nouveau régime poursuit un objectif légitime car trois problèmes constatés par le passé sont à présent résolus. À savoir qu'il est fait en sorte maintenant a) que les dépens inhérents à la surveillance de la santé n'incombent pas aux stagiaires qui ont droit à l'enseignement, b) que les objectifs d'apprentissage puissent être atteints dès lors que les élèves peuvent effectivement effectuer un stage, certains coûts étant imputés aux établissements d'enseignement et c) que les employeurs ne doivent pas supporter de charges disproportionnées par rapport à l'utilité - plutôt relative - de l'occupation du stagiaire, ce qui constitue une garantie pour l'engagement de stagiaires par les entreprises.

Selon la partie défenderesse, le régime tarifaire nouvellement instauré est également proportionnel au but visé - la promotion de l'emploi de stagiaires dans les PME - et n'impose pas de charges insurmontables aux services externes de prévention et de protection au travail. Elle fait la comparaison avec la situation des agences de travail intérimaire qui est régie par un arrêté royal du 19 février 1997.

11. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse répète que la situation des stagiaires diffère substantiellement de la situation des autres travailleurs et qu'il est nécessaire de prévoir des règles spécifiques pour les stagiaires. Il est possible d'imposer de telles règles sur la base de l'article 4, § 1^{er}, 2/, de la loi du 4 août 1996. Le traitement différencié qui est instauré n'est pas draconien puisque l'employeur effectue déjà des analyses de risques pour les jeunes qu'il occupe et que cette analyse peut également être appliquée aux stagiaires, si bien que les services externes de prévention et de protection au travail ne doivent pas émettre d'avis à ce sujet. En ce qui concerne l'examen sanitaire, ces services ont uniquement droit à une indemnité pour les examens médicaux auxquels ils procèdent eux-mêmes, mais par le forfait imposé, les services recevront toutefois davantage et, en outre, les frais inhérents au nouveau système seront ventilés entre les différents employeurs du stagiaire, sans causer de préjudice disproportionné aux services externes.

Appréciation

12. Il ressort de l'exposé de la partie défenderesse, cité au point 10 ci-dessus, qu'elle reconnaît qu'en ce qui concerne la prévention et la protection des travailleurs au travail les employeurs ont, à l'égard des stagiaires, les mêmes obligations qu'à l'égard des travailleurs engagés dans les liens d'un contrat de travail. Néanmoins, l'arrêté attaqué instaure un régime tarifaire différencié pour les prestations concernant l'occupation de stagiaires. La partie défenderesse invoque trois motifs qui, à ses yeux, justifient de manière pertinente les tarifs plus bas pratiqués pour l'occupation de stagiaires et donc la différence de traitement de deux catégories dans une matière comparable.

13. Tout d'abord, elle soutient que l'emploi ne peut pas grever davantage les études des stagiaires du point de vue financier. Toutefois, la référence au droit à l'enseignement des stagiaires ne constitue pas en soi un motif valable pour opérer une distinction en ce qui concerne les indemnités dues par les employeurs aux services externes de prévention et de protection au travail pour les stagiaires, d'une part, et pour les travailleurs disposant d'un contrat de travail, d'autre part.

14. Dans un deuxième point, elle soutient que certains frais peuvent être imputés aux établissements d'enseignement et fait référence, pour ce faire, à la section IV de l'arrêté royal attaqué (les articles 14 à 16). À supposer que les établissements d'enseignement puissent effectivement supporter des coûts relatifs à la prévention et à la protection au travail, on pourrait y trouver un motif pertinent pour réduire les cotisations dues aux services externes par les employeurs en ce qui concerne précisément les stagiaires. Rappelant l'historique de l'arrêté attaqué, le mémoire en réponse précise à ce propos :

"En outre, il entrerait également dans l'intention de l'autorité fédérale de ventiler les frais liés à la surveillance de la santé entre les employeurs-maîtres de stage et les établissements d'enseignement en imposant des obligations spécifiques à ces derniers dans certains cas. Ces obligations consistent en ce que, lorsque des élèves ou des étudiants exercent, dans leurs établissements d'enseignement, des activités similaires à celles exercées pendant le stage, ce sont les établissements d'enseignement qui effectuent l'analyse de risques des postes de travail à l'école et en communiquent les résultats à l'entreprise où s'effectue le stage. Lorsque des enseignants travaillent également à un même poste, l'analyse de risques peut se limiter à ajouter les aspects propres aux élèves ou aux étudiants. S'il s'avère qu'il faut également procéder à la surveillance de la santé, c'est le conseiller en prévention-médecin du travail de l'école qui s'en charge. Comme cette répartition des responsabilités entre les établissements d'enseignement et les employeurs en ce qui concerne l'application de la

législation sur le bien-être des stagiaires a des répercussions sur l'organisation de l'enseignement, les dispositions concernées de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 attaqué par l'association des services externes de prévention et de protection au travail ne pourront toutefois entrer en vigueur qu'après que les communautés auront pris les mesures nécessaires pour intégrer ces obligations dans la législation sur l'enseignement. En l'occurrence, il s'agit précisément des modalités d'application de ces dispositions et des mesures organisationnelles et financières devant permettre aux établissements d'enseignement de respecter ces obligations.

En outre, la sérénité des débats requiert que la solution définitive au problème du financement des obligations en matière de bien-être au travail pour les stagiaires soit trouvée en concertation avec les communautés.

Cette solution devra tenir compte de la nécessité de concilier un enseignement de qualité, ouvrant des perspectives sur l'emploi, avec le souhait des employeurs de réduire leurs charges financières. Il faudra donc rechercher une solution visant à une ventilation des coûts entre toutes les parties concernées tout en tenant compte des marges budgétaires. L'arrêté royal du 21 septembre 2004 constitue déjà une première étape dans ce sens.

(...)

La section IV de l'arrêté royal attaqué du 21 septembre 2004 prévoit la possibilité que certaines obligations des employeurs soient transférées aux établissements d'enseignement. L'application de ces dispositions ne sera possible que pour autant que les écoles disposent des moyens nécessaires pour remplir ces obligations.

Cela requiert, d'une part, une adaptation de la législation sur l'enseignement et, d'autre part, de parfaire l'organisation de la politique de prévention dans les écoles. C'est pourquoi cette section n'est pas encore entrée en vigueur pour l'heure. Lorsque ce sera le cas, les établissements d'enseignement supporteront une part des dépens inhérents à l'analyse des risques et à la surveillance de la santé".

En vertu de l'article 16, la section IV de l'arrêté attaqué doit être mise en vigueur par le Roi, ce qui n'a pas encore été fait. Dès lors, les dispositions modifiées figurant dans cette section IV ne peuvent procurer un fondement adéquat au traitement différencié que doivent supporter les services externes lorsqu'ils effectuent des prestations dans le cadre de l'occupation de stagiaires.

15. Dans un troisième point, la partie défenderesse fait référence à l'intention de répondre aux craintes que l'application du régime tarifaire normal - applicable aux travailleurs ordinaires - ait pour effet que les employeurs ne mettent plus de lieux de stage à la disposition des établissements d'enseignement dans leur entreprise. Cette option ne justifie toutefois pas en soi que les services externes de prévention et de protection au travail qui, à cet égard, sont des tiers, puissent être traités différemment - percevoir une indemnité patronale inférieure - selon que les services qu'ils effectuent concernent des stagiaires ou des travailleurs ordinaires.

16. Par ailleurs, la partie défenderesse compare encore le régime tarifaire, figurant dans l'arrêté attaqué, au régime prévu par l'arrêté royal du 19 février 1997 fixant des mesures relatives à la sécurité et la santé au travail des intérimaires. La situation n'est toutefois pas comparable, l'article 9, § 3, de cet arrêté royal imposant non seulement aux agences de travail intérimaire mais aussi aux utilisateurs d'intervenir dans les coûts.

17. Force est de conclure de ce qui précède que les motifs invoqués par la partie défenderesse pour instaurer un régime tarifaire spécifique concernant les prestations effectuées en vue de la prévention et de la surveillance de la santé des stagiaires, ne sont pas adéquats.

Le moyen est fondé.

VIII. Examen du moyen unique dans l'affaire 168.422/IX-5162

18. Le moyen est identique au moyen examiné ci-dessus. La partie défenderesse invoque les mêmes motifs pour justifier une tarification moins avantageuse pour les services externes de prévention et de protection au travail lorsqu'ils interviennent pour des stagiaires, plus précisément lorsque, pour la surveillance de la santé de ses stagiaires, l'employeur fait appel au service externe de prévention et de protection au travail attaché à l'établissement d'enseignement où le stagiaire poursuit ses études.

Le raisonnement concernant les motifs invoqués par la partie défenderesse dans l'affaire 157.859/IX-4723 pour justifier un régime tarifaire différencié à l'égard des stagiaires occupés, vaut également dans cette affaire. Ici aussi, le moyen est fondé.

D É C I S I O N

1. Les affaires A. 157.859/IX-4723 et A. 168.422/IX-5162 sont jointes.

2. Le Conseil d'État annule :

- **la section III - "Tarification spécifique", comportant les articles 9 à 13, de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 relatif à la protection des stagiaires;**

- l'article 2 de l'arrêté royal du 30 septembre 2005 modifiant l'arrêté royal précité du 21 septembre 2004, qui insère un nouvel article 7bis dans l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

Les recours sont rejetés pour le surplus.

3. Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que les arrêts annulés.

4. Les dépens des recours en annulation, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 14 décembre 2009, par le Conseil d'État, IXe chambre, composée de :

André Vandendriessche,	président de chambre,
Daniël Moons,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,
assistés de	
Vera Wauters,	greffier.

Le greffier

Le président

Vera Wauters

André Vandendriessche

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.