

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

Avis 35.638/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations saisi par la Ministre de l'Aide à la Jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 26 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant l'arrêté de l'Exécutif du 13 juillet 1984 réglant l'agrément des services médicaux du travail", a donné le 22 juillet 2003 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limitera son examen au fondement légal du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

#### Formalités préalables

Selon les informations fournies par la déléguée du ministre, certains membres de la Commission d'agrément des services médicaux du travail ont droit à des indemnités pour frais de parcours, ce en vertu de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 30 juillet 1987 portant fixation d'indemnité pour frais de parcours allouée aux membres des la Commission d'agrément des services médicaux du travail.

Il s'ensuit que l'arrêté en projet, qui a notamment pour objet d'augmenter le nombre des membres de cette commission, est susceptible d'entraîner des dépenses nouvelles.

Il devait donc être soumis à l'avis préalable de l'inspecteur des finances, ainsi qu'à l'accord préalable du Ministre ayant le Budget dans ses attributions, ce, conformément aux articles 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, et 14, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Le dossier communiqué au Conseil d'État révèle que tel n'a pas été le cas.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité.

### Fondement juridique

Selon le préambule de l'arrêté en projet, celui-ci se donne pour fondement juridique la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats relevant de ces autorités, ainsi que la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Dans cette mesure, l'arrêté en projet appelle les observations suivantes.

1. Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État et des informations transmises par la déléguée du Gouvernement que, si la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats relevant de ces autorités est citée au préambule, ce n'est pas au titre de fondement légal, mais parce que la modification apportée à cette loi par la loi du 15 janvier 2002 a pour conséquence de porter à trois - au lieu de deux - le nombre d'organisations représentatives des travailleurs, au sens de cette loi. Cette augmentation justifie, selon l'auteur du projet, que le nombre des membres de la Commission consultative visée à l'article 106 du R.G.P.T. soit augmenté en conséquence.

En d'autres termes, la modification récente apportée à la loi précitée du 19 décembre 1974 motive l'adoption de l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté en projet, mais cette loi ne constitue pas le fondement juridique de celui-ci.

L'alinéa 1<sup>er</sup> du préambule doit par conséquent être omis.

2. La question se pose de savoir si l'arrêté en projet peut trouver son fondement légal dans la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Cette question appelle une réponse négative <sup>1</sup>.

En effet, aucune des dispositions de cette loi n'habilite et ne peut habiliter les gouvernements des Communautés à adopter des mesures contribuant à son exécution : eu égard au système de répartition des compétences organisé par la Constitution et les lois de réformes institutionnelles et au principe d'autonomie qui préside à cette répartition, le législateur d'un niveau de pouvoir ne peut habiliter le pouvoir exécutif d'un autre niveau de pouvoir à prendre les mesures qui participent de l'exécution d'une norme que le premier a adopté.

En d'autres termes, comme le Conseil d'État l'a déjà rappelé à propos d'un projet d'arrêté du Gouvernement flamand <sup>2</sup>, le Gouvernement de la Communauté française ne saurait trouver d'habilitation dans une norme législative qui relève de la sphère de compétence fédérale, adoptée après la réforme de l'État, à savoir, en l'occurrence, après l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1980 <sup>3</sup>.

Par conséquent, la loi du 4 août 1996 précitée ne procure pas et ne peut procurer de fondement légal à l'arrêté en projet.

En revanche, celui-ci pourrait trouver un fondement juridique dans l'article 1<sup>er</sup>, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de 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.

---

(1) Voir, dans le même sens, l'avis 27.770/1, donné le 9 juillet 1998 par la section de législation du Conseil d'État sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté flamande, devenu l'arrêté du 29 septembre 1998 "tot wijziging van artikel 107 van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming".

(2) Avis 28.147/VR, donné par la section de législation du Conseil d'État le 8 avril 1999 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 18 februari 1997 tot vaststelling van de procedure voor het verkrijgen van een planningsvergunning en een exploitatievergunning voor intramurale en transmurale voorzieningen in de gezondheidszorg".

(3) Puisque l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a fait l'objet d'aucune modification.

Cette disposition habilite notamment le Roi <sup>4</sup> à prendre

"... toutes mesures relatives à la surveillance, au contrôle et à la coordination de services médicaux dont il prescrit la création aux entreprises, (...) et notamment (...) déterminer les attributions et les conditions d'agrément de ces services."

Certes, la loi du 10 juin 1952, précitée, a été abrogée par l'article 98 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Toutefois, cette loi du 4 août 1996 est postérieure aux réformes institutionnelles issues de la loi spéciale du 8 août 1980, et à la répartition de compétences qui en résulte entre les communautés et l'État en matière de santé des travailleurs.

Il ressort, par ailleurs, des travaux préparatoires de la loi du 4 août 1996 que, lorsqu'il a adopté celle-ci, le législateur fédéral a effectivement pris en compte les compétences des communautés en matière d'agrément de services médicaux et que l'intention n'était pas d'abroger la loi du 10 juin 1952 précitée dans tous ses aspects, en ce compris ceux relevant de compétences des communautés <sup>5</sup>.

Partant, en tant qu'il abroge la loi du 10 juin 1952 précitée l'article 98 de la loi du 4 août 1996 ne porte que sur les aspects qui relèvent des compétences fédérales.

Il est donc permis de considérer que, dans la mesure où la loi du 10 juin 1952 précitée confère au titulaire du pouvoir exécutif des attributions qui relèvent des compétences des communautés, elle n'a pas été abrogée par la loi du 4 août 1996.

---

(4) Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans la mesure où elle a trait à l'agrément des services médicaux et en ce qui concerne la Communauté française, il convient de lire les mots "le Gouvernement", en lieu et place des mots "le Roi".

(5) Voir notamment Doc. Chambre, session 1995-1996, n° 71/1, p. 77, avis du Conseil d'État, et n° 71/7, pp. 8 et 9, rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales. Dans le même ordre d'idées, voir aussi l'article 40, § 3, de la loi du 4 août 1996. L'on relève enfin que, conformément à l'article 98 de cette loi, la modification apportée à la loi du 10 juin 1952 par l'arrêté de l'Exécutif flamand du 12 octobre 1988, n'a pas été abrogée (voir à ce propos, Doc. Chambre, session 1995-1996, n° 71/1, p. 83, avis du Conseil d'État).

L'arrêté en projet peut donc trouver son fondement légal dans l'article 1<sup>er</sup>, § 2, de cette loi <sup>6</sup>. C'est par conséquent cette disposition, et non la loi précitée du 4 août 1996, qui doit être visée au préambule, qui sera modifié en conséquence.

Il reste toutefois que la sécurité juridique serait mieux garantie si la réglementation en matière d'agrément des services médicaux pouvait trouver un fondement juridique explicite dans une norme législative émanant du niveau de pouvoir désormais compétent en la matière, en d'autres termes, dans un décret de la Communauté française. L'adoption de pareil décret permettrait d'éviter les contestations liées au fondement légal de cette réglementation <sup>7</sup>.

#### Observation particulière

##### Dispositif

##### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup>, § 2, du projet envisage d'ajouter un alinéa à l'article 3 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 13 juillet 1984 réglant l'agrément des services médicaux du travail. Cet alinéa est identique à l'alinéa 11 dudit article 3, ajouté par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 mars 1994.

L'article 1<sup>er</sup>, § 2, du projet doit donc être omis.

#### Observation finale de légistique

Plutôt que de modifier l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 13 juillet 1984 précité, mieux vaudrait conformément au traité de légistique, modifier l'article 107 du règlement général pour la protection du travail.

En effet, il n'est pas recommandé de modifier un texte lui-même modificatif.

-----

---

<sup>(6)</sup> Voir en ce sens, l'avis 27.770/1, déjà cité.

<sup>(7)</sup> Ibidem.

La chambre était composée de

|           |                                |                       |
|-----------|--------------------------------|-----------------------|
| Madame    | M.-L. WILLOT-THOMAS,           | président de chambre, |
| Messieurs | P. LIÉNARDY,<br>P. VANDERNOOT, | conseillers d'Etat,   |
| Madame    | B. VIGNERON,                   | greffier.             |

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

M.-L. WILLOT-THOMAS