SV

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 46.323/4
DU 22 AVRIL 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 27 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "réglant l'agrément des départements et sections de surveillance médicale des travailleurs", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 limite son examen au fondement juridique 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 l'observation ci-après.

Selon le préambule de l'arrêté en projet, celui-ci apparaît comme se donnant pour fondement légal la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, 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), ainsi que le décret du 14 juillet 1997 portant organisation de la promotion de la santé en Communauté française.

Eu égard aux lois et au décret visés au préambule, il faut tout d'abord constater que ni la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ni le décret précité du 14 juillet 1997, ne comportent d'habilitation au Gouvernement pour régler les agréments qui font l'objet de l'arrêté en projet.

S'agissant du troisième fondement légal invoqué au préambule de l'arrêté en projet à savoir la loi 4 août 1996, la note au Gouvernement expose ce qui suit :

> "Si l'essentiel de la matière de la prévention et de la protection au travail est de compétence fédérale sur pied de l'article 6, § 1er, II, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Communautés sont compétentes pour agréer les départements et sections de surveillance médicale des travailleurs. L'article 40, § 3, dernier alinéa, de la loi du 4 août 1996 sur le bien-être au travail est rédigé comme suit : «les sections chargées de la surveillance médicale des travailleurs tiennent une comptabilité distincte et établissent des rapports de leurs activités de surveillance médicale et de leurs missions de prévention, fonctionnent sous l'autorité d'un médecin du travail directeur et peuvent être agréées par les Communautés»".

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française réglant l'agrément des services médicaux du travail date de 1984. Les critères d'agrément, peu définis dans la réglementation de la Communauté française, se réfèrent encore pour la plupart à la législation antérieure de la médecine du travail telle qu'exprimée dans le règlement général pour la protection au travail.

Entre-temps, la loi du 4 août 1996 sur le bien-être au travail et ses arrêtés royaux d'exécution ont modifié le paysage législatif belge relatif à la prévention sur le lieu du travail. Depuis 1996, les services (internes et externes) de prévention et de protection du travail doivent bénéficier d'un double agrément : fédéral, d'une part, et communautaire, d'autre part, pour ce qui concerne la seule section "surveillance de la santé".

L'exposé fait dans la note au Gouvernement trouve sa confirmation directe dans le dispositif de l'arrêté en projet, dispositif qui entend s'inscrire dans le cadre précis de la loi du 4 août 1996, et des arrêtés royaux qui pourvoient à son exécution.

Dans le contexte ainsi décrit, la question se pose donc de savoir si l'arrêté en projet peut trouver un fondement légal suffisant dans la loi du 4 août 1996.

Cette question appelle une réponse négative.

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 adoptée.

En d'autres termes, 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.

Par conséquent, la loi du 4 août 1996 ne procure pas et ne peut procurer de fondement légal à l'arrêté en projet. Plus spécialement, l'arrêté en projet ne saurait trouver de fondement légal dans l'article 40, § 3, de la loi, qui dispose comme suit :

> "Les sections chargées de la surveillance médicale des travailleurs tiennent une comptabilité distincte et établissent des rapports de leurs activités de surveillance médicale et de leurs missions de prévention, fonctionnent sous l'autorité d'un médecin du travail directeur et peuvent être agréées par les Communautés."

Cette disposition, si elle fait allusion à un agrément éventuel par les Communautés, ne préjuge pas et ne saurait préjuger de l'autorité compétente en Communauté française pour fixer les règles relatives à l'agrément : elle se borne à mentionner l'intervention éventuelle des Communautés, ce qui suppose que celles-ci se dotent du cadre juridique décrétal adéquat pour régler cette matière. En aucun cas cette disposition ne comporte d'habilitation au Gouvernement de la Communauté française; et elle ne saurait être comprise en ce sens.

En conclusion, aucune des dispositions mentionnées au préambule de l'arrêté en projet n'est de nature à procurer un fondement légal suffisant audit arrêté.

Dans ce contexte, le texte en projet ne sera pas examiné plus avant [(1)].

[(1)] Notamment, ne seront pas examinées les délicates questions de savoir si les agréments réglés par le texte en projet relève du champ d'application de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, ni, dans l'affirmative, quelles seraient les implications de ces directives sur le texte en projet. Ne sera pas non plus examinée la question de la conformité du texte en projet avec les règles répartitrices de compétence entre les autorités fédérales et celles des entités fédérées, spécialement l'article 5, § 1er, I, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE