

Numéros du rôle : 3056, 3057, 3058, 3059 et 3097
Arrêt n° 65/2005 du 23 mars 2005

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 2, § 1er, alinéa 2, 1°, e), 40, § 3, et 44 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par trois arrêts n^{os} 133.067, 133.068 et 133.069 du 25 juin 2004 en cause de la Communauté française contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 juillet 2004, le Conseil d'Etat a posé les deux questions préjudicielles suivantes :

1. « 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 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 ? »;

2. « L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1^o, 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, § 1er, II, 3^o, et VI, dernier alinéa, 12^o, 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 ? ».

b. Par arrêt n^o 133.070 du 25 juin 2004 en cause de la Communauté française contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 juillet 2004, le Conseil d'Etat a posé, outre les deux questions préjudicielles précédentes, une troisième question préjudicielle rédigée comme suit :

3. « L'article 40, § 3, 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 5, § 1er, I, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'il habilite le Roi à déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles un service externe de prévention et de protection au travail peut être agréé ? ».

c. Par arrêt n^o 135.413 du 27 septembre 2004 en cause de C. De Brouwer contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 7 octobre 2004, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 40, § 3, 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 5, § 1er, I, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'il habilite le Roi à déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles un service externe de prévention et de protection au travail peut être agréé ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3056, 3057, 3058, 3059 et 3097 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par le Conseil des ministres, le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 1er mars 2005 :

- ont comparu :

. Me P. Peeters et Me J.-M. Dethy, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me P. Levert, qui comparaissait également *loco* Me M. Van Assche, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

. Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Le Conseil d'Etat est saisi de quatre requêtes introduites par la Communauté française, tendant à 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, de l'arrêté royal du 27 mars 1998 modifiant et abrogeant diverses dispositions du Règlement général pour la protection du travail, de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au service interne pour la prévention et la protection du travail, et de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection du travail. Il est aussi saisi d'une requête, introduite par C. De Brouwer, tendant à l'annulation des deux derniers arrêtés royaux cités.

A l'appui de ses quatre requêtes, la Communauté française prend un moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'excès de pouvoir, en ce que les arrêtés qu'elle attaque ont été soumis à l'avis du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, alors qu'elle n'en fait pas partie et n'a donc pas été associée aux travaux qui ont donné lieu à cet avis.

Egalement à l'appui des quatre requêtes, la Communauté française prend un autre moyen de la violation des articles 24 et 127, § 1er, 2°, de la Constitution et de l'article 6, § 1er, II, 3°, et VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et de l'excès de pouvoir, par l'article 2, § 1er, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

A l'appui de sa requête en annulation de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux services externes pour la prévention et la protection du travail, la Communauté française prend en outre un moyen de la violation de l'article 128 de la Constitution et de l'article 5, § 1er, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, par l'article 40, § 3, de la loi du 4 août 1996 précitée.

En vertu de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat pose à la Cour les questions qui lui sont suggérées par la Communauté française.

La requête de C. De Brouwer soulevant la même question de constitutionnalité que la dernière requête de la Communauté française, le Conseil d'Etat, sur la suggestion de l'auditeur-rapporteur, pose à la Cour une question similaire.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1.1. Le Gouvernement de la Communauté française expose que la composition du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail a été calquée sur celle du Conseil national du travail et que le législateur a eu le souci de veiller à la représentation de catégories particulières d'employeurs. Il constate toutefois que la Communauté française n'a pas été appelée à y siéger, au titre d'employeur, dès lors qu'elle ne siège pas au sein du Conseil national du travail. Il estime que rien ne justifie qu'elle soit écartée du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, puisqu'elle est un employeur important, et qu'aucun motif n'explique le choix du législateur de calquer la composition du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail sur celle du Conseil national du travail, alors que le champ d'application *ratione personae* de la loi du 4 août 1996 est plus large que le champ d'application de la loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du travail, puisqu'il vise tant le secteur privé que le secteur public. Il cite l'arrêt n° 70/2002 du 18 avril 2002.

A.1.2. A titre principal, le Conseil des ministres fait valoir que les catégories comparées par la question préjudicielle ne sont pas comparables, étant donné que la Communauté française ne peut être utilement comparée ni aux organisations les plus représentatives des travailleurs ou des employeurs, ni aux employeurs du secteur privé.

A.1.3. Le Gouvernement de la Communauté française répond que celle-ci est, en tant qu'employeur, tout à fait comparable aux employeurs du secteur privé, dès lors que le législateur a entendu soumettre les employeurs publics et privés à la loi du 4 août 1996, et il renvoie à l'arrêt n° 19/2000 du 9 février 2000.

A.1.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement dénoncée ne provient pas de la disposition soumise à l'examen de la Cour, mais de la circonstance que la Communauté française n'est pas membre d'une organisation professionnelle.

A.1.5. Le Gouvernement de la Communauté française répond que ce qu'il critique, c'est le choix opéré par le législateur de calquer la composition du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail sur celle du Conseil national du travail.

A.1.6. A titre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la mesure critiquée s'inscrit dans un juste rapport de proportionnalité avec le but poursuivi, parce qu'il est logique que seules des organisations professionnelles soient amenées à siéger dans un organe consultatif, et non des employeurs individuels, même s'ils sont « importants ». Par ailleurs, il signale que l'article 3, § 1er, 3°, avant-dernier alinéa, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités prévoit 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 pour les questions intéressant exclusivement le personnel des services publics.

A.1.7. Le Gouvernement de la Communauté française répond que l'objectif de la disposition en cause est, d'une part, de soumettre un grand nombre de personnes aux dispositions qu'elle contient relativement au bien-être des travailleurs sur leur lieu de travail et, d'autre part, d'instituer un Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, dont la mission est de rendre des avis d'initiative ou sur demande. Il estime que « l'absence de représentativité des employeurs publics » au sein de ce Conseil méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution, alors que l'on ne peut soutenir qu'il était impossible de prévoir cette représentation.

A.1.8. Le Conseil des ministres répond que le critère décisif pour la présence d'une organisation au sein du Conseil national du travail est sa représentativité et qu'il est dès lors inévitable que certains employeurs n'y soient pas représentés, étant donné que le caractère représentatif d'une organisation patronale n'est pas nécessairement déterminé par le nombre de personnes employées par ses membres.

A.1.9. Quant à la référence faite à l'article 3, § 1er, 3°, de la loi du 19 décembre 1974 précitée, le Gouvernement de la Communauté française rappelle que cette disposition n'est entrée en vigueur que le 8 février 1999, soit postérieurement à la date de l'adoption des arrêtés royaux qui font l'objet des procédures devant le Conseil d'Etat. Il estime que la Cour ne peut avoir égard qu'à la loi du 4 août 1996 dans sa version en vigueur à la date d'adoption des arrêtés royaux qui sont à l'origine des questions préjudicielles. Il ajoute que, même après l'adoption de cette disposition, la discrimination dénoncée subsiste partiellement, car elle ne vise que les cas où des questions intéressant exclusivement le personnel des services publics sont soumises à avis, ce qui n'inclut pas, par exemple, les questions relatives aux élèves et étudiants qui suivent des études pour lesquelles le programme prévoit une forme de travail.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.2.1. Le Gouvernement de la Communauté française expose que si, comme l'a d'ailleurs relevé la section de législation du Conseil d'Etat, la loi du 4 août 1996 peut être considérée globalement comme une matière relevant de l'autorité fédérale, certaines dispositions de la loi posent des difficultés, dès lors que l'article 2, § 1er, de la loi du 4 août 1996 assimile à la notion de travailleur des personnes qui, soit n'accomplissent pas leur travail dans un lien de subordination, soit n'exécutent pas un travail parce qu'elles s'inscrivent dans un processus de formation. Il estime que les personnes visées à l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, e), de la loi, à savoir les élèves et étudiants qui suivent des études pour lesquelles le programme prévoit une forme de travail effectué dans l'établissement d'enseignement, n'exécutent pas un travail, au sens de l'article 6, § 1er, II, 3°, et VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Pour ces personnes n'existent ni le lien de subordination ni la fourniture d'un travail contre rémunération, qui sont les deux caractéristiques de la compétence du législateur fédéral en matière de droit du travail.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime tout d'abord que la question préjudicielle ne précise pas clairement les compétences communautaires ou régionales qui auraient été méconnues en l'espèce, et que, la matière pouvant aussi relever des compétences résiduelles du législateur fédéral, il faudrait établir qu'une compétence régionale ou communautaire a été méconnue.

A.2.3. Le Gouvernement de la Communauté française répond que la question préjudicielle vise la méconnaissance des compétences de la Communauté française en matière d'enseignement. Il ajoute qu'il ne saurait être question, en ce cas, de compétence résiduelle de l'Etat fédéral.

A.2.4. Le Conseil des ministres estime que la disposition litigieuse ne méconnaît pas les compétences dévolues aux communautés dans le domaine de l'enseignement. Le Conseil des ministres considère que la disposition litigieuse ne règle pas une matière touchant à l'enseignement, les domaines que cette loi vise à réglementer concernant exclusivement des situations de travail. Il ajoute que la circonstance que son champ d'application s'étende à certains élèves et étudiants qui se retrouvent par ailleurs dans une situation de travail n'est pas de nature à modifier cette conclusion.

A.2.5. Par ailleurs, le Conseil des ministres estime que le législateur fédéral n'a pas outrepassé les compétences qui lui sont reconnues par l'article 6, § 1er, II, 3°, et VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'assimilation critiquée est pleinement justifiée, elle est très limitée, et elle concerne des questions qui relèvent exclusivement du droit du travail. Il ajoute qu'il n'existe aucune raison de limiter la compétence de l'Etat fédéral en matière de droit du travail ou de protection du travail aux situations classiques du droit du travail, parce que cette compétence n'est pas nécessairement déterminée par le critère classique de la relation de travail mais peut également l'être par d'autres critères, comme l'exécution d'un travail dans un cadre déterminé. En l'espèce, le législateur n'a pas souhaité opérer une distinction sur la base du statut juridique du travailleur, mais a tenu compte de la nature de l'activité exécutée, de manière à ce que chaque travailleur bénéficie d'une protection équivalente.

A.2.6. Le Gouvernement de la Communauté française répond que la loi en cause entrave les compétences des communautés en matière d'enseignement en ce qu'elle leur impose des règles de protection au travail et interfère sur l'organisation même de l'enseignement. Il estime que l'assimilation contestée est loin d'être limitée, dès lors qu'elle rend toutes les dispositions de la loi du 4 août 1996 applicables à l'ensemble des élèves et étudiants qui suivent des études dont le programme prévoit une forme de travail effectué dans l'établissement. Enfin, il considère que l'argument du Conseil des ministres selon lequel la compétence fédérale n'est pas forcément déterminée par le critère de la relation de travail ne trouve aucun appui dans la loi spéciale du 8 août 1980.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.3.1. Le Gouvernement de la Communauté française rappelle que les communautés sont, en vertu de l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, compétentes pour l'éducation sanitaire, ainsi que pour les activités et services de médecine préventive, et qu'au cours des travaux préparatoires de cette disposition, il a été souligné que parmi ces activités et services figurent notamment le contrôle de la médecine du travail et l'agrément des services interentreprises de médecine du travail. Il en conclut que l'article 40, § 3, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1996 méconnaît les compétences des communautés.

A.3.2. Le Gouvernement flamand estime également que l'article 40, § 3, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1996 viole l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il considère que la compétence communautaire en matière de politique de santé ne peut être interprétée restrictivement, que cette matière touche à d'innombrables autres matières et a une influence sur elles, et qu'il en découle que la répartition des compétences en ce domaine est complexe, mais qu'il faut être attentif à ne pas entraver l'action des communautés. A cet égard, il ajoute que, par la disposition en cause, le législateur fédéral viole le principe de proportionnalité, parce qu'il ne laisse plus aucune place à l'action des communautés en matière de politique de santé.

A.3.3. Le Conseil des ministres considère que si, en principe, la compétence des communautés ne peut être interprétée restrictivement pour ce qui est de la médecine préventive en général, il en va autrement en ce qui concerne les mesures préventives en matière de protection de la santé des travailleurs, où elle se heurte à la compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de protection du travail. Il ajoute qu'il ressort des travaux préparatoires de l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 que la compétence des communautés en matière de contrôle de la médecine du travail est limitée à l'agrément des services interentreprises de médecine du travail et au contrôle du respect du Règlement général pour la protection du travail.

- B -

Quant à la première question préjudicielle (affaires n^{os} 3056 à 3059)

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 44 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, modifié par l'article 51, § 2, de la loi du 13 février 1998, qui concerne le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail. Cet article dispose :

« Le Conseil supérieur est composé :

1° d'un président et d'un vice-président;

2° d'un nombre égal de représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs. Leur nombre est fixé par le Roi;

3° d'un ou de plusieurs secrétaires.

Seuls les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs ont droit de vote.

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.

Parmi les membres représentant les organisations d'employeurs, les petites entreprises ainsi que les entreprises familiales sont représentées, de la même manière qu'au Conseil national du Travail.

Le Roi détermine quelles autres personnes prendront part en tant qu'experts permanents ou temporaires aux travaux du Conseil supérieur ».

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, § 1er, 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, § 1er, 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, § 1er, 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.

Quant à la deuxième question préjudicielle (affaires n^{os} 3056 à 3059)

B.8. La deuxième question préjudicielle concerne l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, e), de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, qui assimile aux travailleurs à qui la loi est applicable « 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 ».

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la compétence du législateur fédéral pour adopter cette disposition, alors que l'article 6, § 1er, II, 3°, et VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne réserve à ce dernier que les mesures qui concernent la protection du travail, ainsi que le droit du travail et la sécurité sociale.

B.9. Au cours des travaux préparatoires, le législateur a justifié comme suit l'assimilation en cause :

« La cinquième catégorie concerne les activités de nature pratique qui se déroulent au sein d'un établissement de l'enseignement. Quoique des élèves et des étudiants n'exécutent pas un travail dans un établissement de l'enseignement dans le sens usuel du terme, ils exercent quand même des activités qui peuvent y être assimilées surtout dans l'enseignement technique et professionnel. On peut, en effet, constater que des élèves exercent souvent dans leur école des activités qui sont les mêmes que pendant leur stage. Ainsi, il existe par exemple dans les écoles d'hôtellerie un usage consistant dans le fait que les élèves préparent des repas pour le restaurant de l'école. Ils exercent ces activités également pendant leur stage. Il ne serait pas logique de traiter les élèves dans les écoles autrement que pendant leur stage.

En outre, les élèves et les étudiants dans l'école sont présents sur un lieu où il se trouve également des travailleurs (les professeurs, le personnel administratif et technique). Dès lors, on peut affirmer que l'extension du champ d'application aux élèves et aux étudiants est fondée sur la nécessité de protéger ces travailleurs. Dans ce sens, il y a bien un rapport direct avec les autres travailleurs et ceci conformément à l'avis du Conseil d'Etat » (*Doc. parl., Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, pp. 5-6*).

B.10. La section de législation du Conseil d'Etat avait émis des objections quant à l'assimilation critiquée :

« Des objections s'élèvent contre une pareille extension du champ d'application du projet, dans la mesure où l'on sort ainsi de la relation de travail qui existe en droit entre

l'employeur et le travailleur et, par là même, du domaine de compétence fédérale, tel qu'il est défini à l'article 6, § 1er, II, 3°, et VI, dernier alinéa, 12°, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Sous l'angle du droit du travail, la relation entre employeur et travailleur est traditionnellement définie comme un rapport d'autorité, le dernier effectuant des prestations de travail dans un lien de subordination. Il a été souligné à cet égard que le critère déterminant pour la délimitation du droit du travail est précisément ce lien de subordination.

[...]

L'existence du rapport d'autorité sous l'angle du droit du travail et, corrélativement, la compétence de l'autorité fédérale, sont pour le moins contestables dans les cas d'assimilation visés à l'article 1er, § 1er, alinéa 2, 1°, b) et e) » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 75).

Pour éviter l'objection d'incompétence, la section de législation du Conseil d'Etat suggérerait de « limiter le procédé de l'assimilation aux personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne ». Elle ajoutait qu'« ainsi réduit, le champ d'application *ratione personae* ne fait pas obstacle à ce que, dans le cadre du régime élaboré par la loi en projet, des mesures visant à promouvoir l'amélioration du bien-être des travailleurs soient prises à l'égard des personnes étrangères à la relation employeur-travailleur sous l'angle du droit du travail et qui, dans cette optique, sont à qualifier de tiers, mais [...] à l'égard desquelles des mesures de protection peuvent être prises lorsque ces personnes se trouvent sur le lieu de travail (par exemple certains élèves ou étudiants) » (*ibid.*, p. 76).

B.11. En vertu de l'article 127, § 1er, 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, § 1er, 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, § 1er, 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.

B.15. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la troisième question préjudicielle (affaires n^{os} 3059 et 3097)

B.16. La troisième question posée dans l'affaire n° 3059, ainsi que la question posée dans l'affaire n° 3097, concernent l'article 40, § 3, de la loi précitée du 4 août 1996. Cette disposition traite des services externes de prévention et de protection au travail. Ces services doivent comporter, en leur sein, des sections distinctes chargées de la surveillance médicale des travailleurs. Cet article 40, § 3, dispose :

« Le Roi détermine les conditions et les modalités selon lesquelles un Service externe visé aux paragraphes 1er et 2 peut être agréé.

Il fixe également les règles concernant son organisation, ses missions et son statut juridique, ainsi que celles concernant les compétences des conseillers en prévention.

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 ».

B.17. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la compatibilité de cette disposition avec l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue aux communautés la compétence de régler « l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales ».

B.18. Lors de l'examen de la disposition en cause, la section de législation du Conseil d'Etat avait relevé que « le régime en projet ne pourra, de toute évidence, pas porter atteinte à la compétence des communautés dans le domaine de l'agrément des services qui, quelle que soit leur dénomination, déploient dans la sphère du droit du travail des activités de médecine préventive » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 77).

B.19. Les travaux préparatoires de la disposition en cause révèlent que c'est dans le but de respecter la compétence des communautés en matière d'agrément des services de médecine préventive que le législateur a prévu que les services chargés de la surveillance médicale des

travailleurs demeurent distincts, au sein des services externes de prévention et de protection du travail (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/7, p. 8).

B.20. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'article 5, § 1er, 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.

B.21. En déléguant au Roi la compétence de déterminer les conditions et modalités suivant lesquelles les services de prévention peuvent être agréés, et en prévoyant qu'au sein de ces services, les sections chargées de la surveillance médicale des travailleurs sont distinctes du reste du service, le législateur fédéral rend possible l'agrément des services de médecine du travail par les communautés, tout en exerçant la compétence qui est la sienne en la matière.

B.22. La troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 44 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, e), de la même loi ne viole pas l'article 6, § 1er, II, 3°, et VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

- L'article 40, § 3, de la même loi du 4 août 1996 ne viole pas l'article 5, § 1er, I, 2°, de la même loi spéciale du 8 août 1980.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 23 mars 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior