

Numéro du rôle : 4632
Arrêt n° 179/2009 du 12 novembre 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 4, § 1er, alinéa 1er et alinéa 2, 2°, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Bossuyt, du juge M. Melchior, faisant fonction de président, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 189.765 du 26 janvier 2009 en cause de la Communauté flamande contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 janvier 2009, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4, § 1er, alinéas 1er et 2, 2°, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, modifié par la loi du 7 avril 1999, viole-t-il l'article 128 de la Constitution et l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qu'il habilite le Roi à imposer aux employeurs et aux travailleurs des mesures relatives à la protection de la santé des travailleurs au travail ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 13 octobre 2009 :

- ont comparu :
 - . Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me J. Mosselmans *loco* Me P. Peeters et Me A. Vandaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Communauté flamande a introduit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation de l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs.

Selon la Communauté flamande, cet arrêté royal viole l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'arrêté royal du 28 mai 2003 a pour but de prévoir des activités et des services de médecine préventive, ce qui relève de la compétence des communautés. La Communauté flamande soutient que l'article 4, § 1er, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ne saurait servir de fondement juridique à l'arrêté royal attaqué, étant donné que l'Etat belge ne peut pas s'arroger des compétences en matière de protection préventive de la santé. Si ce fondement juridique était

néanmoins admis, la Communauté flamande estime qu'il se justifie de poser une question préjudicielle à cet égard.

Le juge *a quo* considère que la Communauté flamande est compétente pour l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, mais que l'autorité fédérale est compétente en matière de droit du travail et, en particulier, de protection au travail. Un éventuel excès de compétence du Roi découlerait en l'espèce d'un excès de compétence du législateur, de sorte qu'il y a lieu de poser une question préjudicielle à la Cour, dans le sens de la question qui est proposée par la Communauté flamande.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Gouvernement flamand soutient que les matières personnalisables, qui relèvent de la compétence des communautés, conformément à l'article 128, § 1er, de la Constitution, et sont décrites à l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doivent être interprétées largement. Une interprétation restrictive serait contraire à la logique de l'article 128 de la Constitution. En ce qui concerne la politique de santé en particulier, une interprétation restrictive des compétences communautaires serait en outre contraire aux termes de l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, cette disposition attribue aux communautés, en ce qui concerne la politique de santé, « l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive ». Elle ne prévoit qu'une seule exception, à savoir les mesures fédérales de prophylaxie. Cette interprétation large trouve appui, selon le Gouvernement flamand, dans les travaux préparatoires et dans l'arrêt n° 40/91 du 19 décembre 1991.

A.1.2. Le Gouvernement flamand ne conteste pas que la répartition de compétence entre l'Etat fédéral, d'une part, et les communautés et les régions, d'autre part, puisse entraîner des problèmes. Cela vaut aussi pour la politique de santé, dès lors que la santé est liée à de nombreux autres domaines, tels que l'enseignement, l'aménagement du territoire, le sport et la sécurité sociale et qu'elle a une influence dans de multiples domaines, tels que la défense et le travail. Etant donné que la politique de santé est indissociablement liée à de nombreux autres domaines d'action et exerce une influence sur ceux-ci, il convient de chercher où se situe l'élément central de la réglementation.

Le législateur spécial a prévu une répartition assez complexe des compétences en matière de politique de santé, en se basant également, dans une certaine mesure, sur des situations telles qu'elles existaient à cette époque. A cet égard, le Gouvernement flamand souligne l'importance des travaux préparatoires et observe qu'une interprétation trop restrictive des compétences communautaires en matière de politique de santé compromettrait l'autonomie des communautés. Le Gouvernement flamand renvoie à cet égard à l'arrêt n° 69/92 du 12 novembre 1992 et avance que la section de législation du Conseil d'Etat préconise également une interprétation large.

A.1.3. Selon le Gouvernement flamand, le constat que la médecine préventive a une influence sur d'autres domaines ne peut pas conduire à la conclusion que le législateur compétent pour ces autres domaines serait également compétent pour réglementer la médecine préventive dans ces domaines. Une telle approche viderait complètement de sa substance la compétence des communautés en matière de médecine préventive, alors qu'il relève de la compétence autonome de la Communauté flamande de légiférer en matière d'activités et de services de médecine préventive, et par conséquent également en matière de médecine préventive relative à la médecine du travail.

Le danger de vider de leur substance les compétences des communautés est d'autant plus grand, eu égard au large champ d'application de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Dans cette loi, la notion de « travailleur » reçoit un contenu plus large que ce qui est habituellement le cas en droit du travail : pour l'application de la loi du 4 août 1996, certaines catégories de personnes qui suivent une formation professionnelle, d'étudiants et d'élèves sont également assimilées à des travailleurs.

A.1.4. Si le législateur fédéral pouvait répartir les citoyens en catégories – comme celles des travailleurs, des indépendants ou des fonctionnaires – et réglementer la médecine préventive pour chacune de ces catégories, cela entraverait ou rendrait même impossible l'exercice normal des compétences des communautés en matière de médecine préventive. Selon le Gouvernement flamand, le principe de proportionnalité, selon lequel une autorité ne peut utiliser sa compétence d'une manière tellement extensive qu'elle entrave ou rend même impossible l'exercice normal des compétences d'une autre autorité, serait alors violé. Ceci vaut d'autant plus, dès lors que, dans la loi du 4 août 1996, le législateur fédéral a donné une définition extensive à la notion de « travailleur ». En outre, la disposition en cause ne prévoit aucune restriction à l'habilitation qui a été donnée au Roi.

A.2.1. Le Conseil des ministres observe préalablement que la question préjudicielle met en cause la constitutionnalité de l'article 4, § 1er, dans son ensemble, sans faire de distinction entre les différentes sortes de mesures que le Roi peut adopter, conformément à l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 4 août 1996, en vue du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Il ressort de la décision de renvoi que la question concerne plus particulièrement l'article 4, § 1er, alinéa 2, 2°, de cette loi.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que la disposition en cause relève de la compétence fédérale en matière de protection du travail, au sens de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et que, par conséquent, elle ne viole pas les règles répartitrices de compétence. Faisant référence à l'arrêt n° 147/2006 du 28 septembre 2006, il fait valoir que la compétence fédérale en matière de protection du travail comprend les différents aspects de la protection du bien-être du travailleur. Cette notion englobe manifestement la protection de la santé des travailleurs au travail.

Le Conseil des ministres rappelle également différents avis de la section de législation du Conseil d'Etat, dont il ressort que les mesures au sens de la disposition en cause relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Le Conseil des ministres renvoie ensuite à l'arrêt n° 65/2005 du 23 mars 2005. Dans cet arrêt, la Cour a conclu à la constitutionnalité de l'article 40, § 3, de la loi du 4 août 1996. En vertu de cette disposition, l'autorité fédérale est compétente pour instituer des services externes de prévention et de protection au travail, ce qui peut être considéré comme une mesure qui tend à la protection de la santé des travailleurs au travail. La constitutionnalité de l'article 40, § 3, implique, selon le Conseil des ministres, du même coup la constitutionnalité de la disposition en cause, à savoir l'article 4, § 1er, alinéa 2, 2°.

A.3. Le Gouvernement flamand répond que les arrêts auxquels le Conseil des ministres fait référence ne sont pas utiles pour la réponse à la présente question préjudicielle. Dans l'arrêt n° 147/2006, la Cour a jugé que le législateur fédéral peut légiférer en matière d'environnement – dans les établissements dangereux, insalubres et incommodes ou dans d'autres établissements -, pour autant qu'il se limite à édicter des mesures de police interne relatives à la protection du travail. L'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne prévoit pas une telle réserve en faveur d'une initiative législative fédérale dans le cadre de la médecine préventive – à l'exception de la compétence fédérale en matière de prophylaxie.

En outre, il ne découle nullement de la constitutionnalité de l'article 40, § 3, de la loi du 4 août 1996 (arrêt n° 65/2005) que le législateur fédéral peut conférer au Roi une habilitation aussi large, comme il l'a fait dans le cadre de la disposition en cause.

A.4. Le Conseil des ministres réplique qu'il ne peut être déduit des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que la protection du travail, et plus précisément les mesures qui tendent à améliorer de manière préventive la santé des travailleurs, relèveraient de la compétence des communautés en vertu de l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale précitée. Il ressort des travaux préparatoires qu'en matière de protection du travail, la compétence communautaire est limitée à l'agrément des services médicaux d'entreprise et au contrôle du respect du règlement général pour la protection du travail.

Selon le Conseil des ministres, le Gouvernement flamand renvoie à tort aux arrêts n°s 40/91 et 69/92. Dans ces arrêts, la Cour a déclaré que l'ensemble de l'éducation sanitaire ainsi que les activités et les services de médecine préventive avaient été transférés aux communautés. Les communautés ne peuvent toutefois régler aucune matière relevant de la compétence réservée du législateur fédéral ou de sa compétence résiduelle.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 4, § 1er, alinéa 1er et alinéa 2, 2°, 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), tel qu'il a été modifié par la loi du 7 avril 1999.

L'article 4 en cause dispose :

« § 1. 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 :

[...]

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

[...] ».

B.2. La Cour est interrogée sur une éventuelle violation, par les dispositions en cause, des règles répartitrices de compétence inscrites à l'article 128 de la Constitution et à l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.3. Aux termes de l'article 128, § 1er, de la Constitution, les parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables.

Selon l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les matières personnalisables visées à l'article 128, § 1er, de la Constitution comprennent notamment, en ce qui concerne la politique de santé, « l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales ».

B.4. En vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, les régions sont compétentes en ce qui concerne la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des mesures de police interne qui concerne la protection du travail.

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.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 115).

B.5. La loi du 4 août 1996 a pour objet de protéger, de manière générale, le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, et pas seulement le bien-être des travailleurs employés dans des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Dans son avis sur le projet de loi devenu la loi du 4 août 1996, la section de législation du Conseil d'Etat a d'ailleurs estimé qu'il ne faisait aucun doute que, « considérée globalement », la réglementation en projet constituait « une matière relevant de l'autorité fédérale » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 74).

B.6. 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 que celle-ci s'étend à toutes les personnes qui effectuent une forme de travail, quel que soit leur statut, sous l'autorité d'une autre personne.

B.7. Dans son arrêt n° 147/2006 du 28 septembre 2006, la Cour a jugé :

« B.19. Il résulte du texte de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que le législateur fédéral peut légiférer en matière d'environnement - dans les établissements dangereux, insalubres et incommodes ou dans d'autres établissements - pour autant qu'il se limite à édicter des mesures de police interne relatives à la protection du travail.

B.20.1. La loi du 4 août 1996 tendait à se substituer à 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 ', en remplaçant les notions de sécurité, de santé et d'hygiène par la notion, de portée générale, de ' bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail '.

Le législateur fédéral a ainsi voulu réglementer la protection du travail en partant du constat suivant :

' [...] Il n'est pas suffisant de traiter de la sécurité et de la santé du travail au sens strict, il faut également s'intéresser à la situation du travailleur dans sa totalité. Ceci implique que non seulement il faille éviter ou éliminer des situations insécurisantes ou malsaines mais également qu'on doive promouvoir de manière positive, une bonne santé tant physique que mentale ainsi que le bien-être au travail ' (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 2).

B.20.2. Ainsi, l'article 4, § 1er, de la loi du 4 août 1996 détermine de façon limitative les différents aspects couverts par la notion de bien-être au travail.

En ce qui concerne cette disposition, les travaux préparatoires exposaient :

' Cet article précise que le Roi fixe les mesures concrètes concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. C'est une confirmation de la situation existante. En effet, la loi du 10 juin 1952 donne au Roi une compétence similaire. Pourtant, la proposition actuelle définit plus précisément à quoi ces mesures ont trait. Cette liste est limitative.

En premier lieu elle reprend un nombre de domaines dans lesquels déjà actuellement des mesures sont prises, à savoir la sécurité du travail, la protection de la santé du travailleurs au travail, l'ergonomie, l'hygiène du travail et l'embellissement des lieux de travail. En outre, elle accentue le fait que la charge psycho-sociale occasionnée par le travail et les mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement pour ce qui concerne leur influence sur les domaines visés plus haut font partie du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ' (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 8).

[...]

B.20.4. Il est cohérent que la compétence fédérale en matière de protection du travail englobe les différents aspects de la protection du bien-être du travailleur, notamment la protection d'un environnement sain au travail.

Il est en effet incontestable que la qualité de l'environnement de travail est un élément essentiel du bien-être des travailleurs qui peut influencer la santé et la sécurité au travail ».

B.8. Il découle de ce qui précède que la protection de la santé du travailleur au travail constitue un élément essentiel du bien-être du travailleur et relève par conséquent de la compétence fédérale en matière de protection du travail.

B.9. Lors de l'examen de l'avant-projet de loi qui est devenu la loi du 4 août 1996, la section de législation du Conseil d'Etat a observé 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).

L'avis poursuit :

« En effet, aux termes de l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Communautés sont compétentes en ce qui concerne ' l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales ', et au cours des travaux préparatoires de cette disposition, il a été souligné qu'au nombre des ' activités et services ' figure notamment ' le contrôle de la médecine du travail, chargé d'agrémenter les services interentreprises de médecine du travail et de veiller au respect du règlement général pour la protection du travail » (*ibid.*).

B.10. En autorisant le Roi à imposer aux employeurs et aux travailleurs des dispositions qui sont nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, le législateur fédéral n'a pas empiété sur la compétence des communautés en matière de médecine préventive, visée à l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, cette habilitation ne peut pas être considérée, en soi, comme une mesure qui rende impossible ou particulièrement difficile l'exercice de la compétence des communautés en matière de médecine préventive.

B.11. Par ailleurs, lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend seulement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme aux règles répartitrices de compétence.

C'est dès lors au juge *a quo* qu'il appartient d'examiner si le Roi a usé de Son habilitation conformément à ces règles.

B.12. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4, § 1er, alinéa 1er et alinéa 2, 2°, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, modifié par la loi du 7 avril 1999, ne viole ni l'article 128 de la Constitution ni l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 12 novembre 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt