

Numéro du rôle : 3842
Arrêt n° 147/2006 du 28 septembre 2006

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, et § 3, et l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, 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, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, 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*

Par arrêt n° 153.076 du 21 décembre 2005 en cause de la Région wallonne contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 janvier 2006, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, 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, alinéa 1er, 3°, 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 d'autres catégories de personnes ? »;

2. « L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, et § 3, et l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail violent-ils l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dans la mesure où ils habilitent le Roi, d'une part, à prendre des mesures de protection des travailleurs à l'égard de personnes qui sont assimilées aux travailleurs par l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 4 août 1996 et, d'autre part, à rendre applicables ces mesures de protection des travailleurs à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 1er de l'article 2 de cette loi, qui se trouvent sur les lieux du travail définis par la loi du 4 août 1996 et ses arrêtés d'exécution ? »;

3. « L'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, 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, alinéa 1er, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qu'il habilite l'Etat fédéral à réglementer les mesures à prendre par les entreprises en matière d'environnement pour ce qui concerne leur influence notamment sur la sécurité du travail ? ».

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

- le Gouvernement wallon;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 21 juin 2006 :

- ont comparu :

. Me E. Orban de Xivry, avocat au barreau de Marche-en-Famenne, pour le Gouvernement wallon;

. Me C. Wijnants, qui comparaisait également *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke 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 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans le cadre d'un recours en annulation introduit par la Région wallonne contre l'arrêté royal du 13 mars 1998 « relatif au stockage de liquides extrêmement inflammables, facilement inflammables, inflammables et combustibles », adopté sur la base de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, la partie requérante a soulevé deux moyens devant le Conseil d'Etat.

Dans son premier moyen, elle estime que l'arrêté royal a dépassé son habilitation, en violation des règles répartitrices de compétences, car il vise principalement à protéger l'environnement et non les travailleurs, ayant trait, d'une part, à la préservation du sous-sol et de la nappe phréatique, et, d'autre part, à la protection de tiers qui ne sont pas des travailleurs. Dans un moyen subsidiaire, elle estime que l'article 4 de la loi du 4 août 1996 qui sert de base légale à l'arrêté attaqué viole les règles répartitrices de compétences, puisque les régions sont en principe compétentes pour assurer la protection des personnes autres que les travailleurs contre les nuisances générées par les établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Dans son avis relatif à l'avant-projet devenu la loi du 4 août 1996, la section de législation du Conseil d'Etat avait en effet considéré que le législateur fédéral pouvait promouvoir le bien-être au travail à l'égard de tiers aux relations de travail, pour autant que le champ d'application *rationae personae* de la loi du 4 août 1996 soit limité aux travailleurs et à ceux qui leur sont assimilés lorsqu'ils exécutent, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne.

Constatant que le législateur fédéral n'a pas limité le champ d'application *rationae personae* de la loi du 4 août 1996, autorisant ainsi le Gouvernement fédéral à adopter des mesures de protection à l'égard de personnes autres que des travailleurs au sens strict, le Conseil d'Etat a décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres rappelle que la compétence régionale ne concerne que la police externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes, tandis que les mesures de police interne qui concernent la protection du travail au sens large relèvent quant à elles de l'autorité fédérale.

La répartition des compétences s'opère en fonction de la finalité de la norme, de son objet principal, de sorte que seule une question qui concerne en substance l'environnement, et non pas seulement incidemment, relève de la compétence régionale.

A.1.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres rappelle que la Cour a déjà conclu, dans l'arrêt n° 65/2005, à la compatibilité avec les règles de répartition des compétences de l'assimilation aux travailleurs des élèves et étudiants (article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, e), de la loi du 4 août 1996); ce raisonnement est applicable par analogie aux quatre autres catégories de personnes assimilées aux travailleurs, puisque ces personnes exercent une forme de travail, sous l'autorité d'une autre personne.

A.1.3. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, la compatibilité de l'habilitation donnée au Roi de prendre des mesures à l'égard des personnes assimilées aux travailleurs a été abordée lors de la première question préjudicielle, de sorte qu'il ne reste plus à examiner que l'habilitation donnée au Roi de prendre des mesures de protection visant d'autres personnes que les travailleurs et personnes assimilées, mais se trouvant sur les lieux de travail (par exemple des fournisseurs, des clients ou des visiteurs).

Pour que les règles de protection soient applicables à ces tiers, il faut qu'ils soient présents sur des lieux de travail, qui comprennent, par définition, des travailleurs; ces tiers doivent pouvoir bénéficier des mesures de protection applicables aux travailleurs de l'entreprise. La protection des tiers sur les lieux de travail n'est donc qu'incidente, et ne contribue pas à la protection de l'environnement. Conclure que la protection des tiers dans une entreprise relève des régions conduirait d'ailleurs à un découpage juridique aberrant et impossible à mettre en œuvre. Enfin, l'article 2, § 3, de la loi du 4 août 1996 ne prévoit qu'une faculté pour le Roi, et non une obligation, d'étendre les mesures de protection aux non-travailleurs présents sur les lieux de travail.

A.1.4. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Conseil des ministres constate qu'il ressort de l'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 4 août 1996 que la loi peut charger le Roi d'adopter des mesures qui ont pour objet principal la protection des travailleurs et qui sont susceptibles de concerner incidemment l'environnement. Par ailleurs, dans un arrêt du 24 novembre 2003, le Conseil d'Etat a conclu à la compatibilité de l'article 4 de la loi du 4 août 1996 avec les règles répartitrices de compétences. Enfin, dans son rapport relatif à l'affaire en cause, l'auditeur a conclu que, sous réserve de trois dispositions, l'arrêté royal litigieux avait pour objet principal la protection des travailleurs.

A.2.1. Dans son mémoire, le Gouvernement wallon estime, en ce qui concerne la première question préjudicielle, que la notion de police interne, pour laquelle l'Etat fédéral est compétent, vise exclusivement les matières qui concernent la protection des travailleurs, à l'exclusion de toute autre matière. Le législateur fédéral a donc violé les règles répartitrices de compétences en ne suivant pas l'avis du Conseil d'Etat qui suggérait de limiter le champ d'application *rationae personae* de la loi du 4 août 1996.

A.2.2. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Gouvernement wallon estime qu'en habilitant le Roi à prendre des mesures de protection à l'égard des travailleurs et en assimilant aux travailleurs, en ce qui concerne le champ d'application de la loi du 4 août 1996, toute personne se trouvant sur les lieux de travail, le législateur fédéral a dépassé sa compétence relative aux mesures de police interne concernant la protection du travail.

A.2.3. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Gouvernement wallon estime qu'en vertu du principe d'exclusivité des compétences, l'Etat fédéral ne peut disposer, sans aucune réserve, que le Roi peut réglementer la matière régionale de l'environnement, même sous l'angle de l'influence sur la sécurité et la protection du travail. Par ailleurs, les compétences implicites ne sont reconnues qu'aux communautés et aux régions.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres renvoie, en ce qui concerne la première question préjudicielle, à l'arrêt n° 65/2005, applicable par analogie aux autres catégories visées par l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 4 août 1996.

A.3.2. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres rappelle que la *ratio legis* de l'article 2, § 3, est à trouver dans les interférences qui peuvent exister sur le plan du bien-être au travail entre les travailleurs et d'autres personnes. On peut notamment citer la sécurité incendie, pour laquelle l'article 52.5.4 du Règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.) tenait compte de ces autres personnes pour l'établissement de la largeur des sorties, portes et voies de dégagement.

En protégeant des personnes présentes sur les lieux de travail, le législateur fédéral protège donc *a fortiori* les travailleurs présents sur le site. L'objectif principal de la loi du 4 août 1996 reste donc bien, comme le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs constaté dans son avis sur le projet de loi devenu la loi du 4 août 1996, la sécurité et la santé des travailleurs; la protection des tiers présents sur le lieu de travail n'est donc qu'incidente.

A.3.3. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que la disposition en cause ne peut violer les règles répartitrices de compétences étant donné qu'elle limite le pouvoir du Roi.

Le Roi ne peut ainsi prendre que des mesures ayant pour objet principal la protection du travail et ne peut aller jusqu'à réglementer en substance une question relative à l'environnement.

A.4.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon se réfère, en ce qui concerne la première question préjudicielle, à la sagesse de la Cour.

A.4.2. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Gouvernement wallon estime que la protection des tiers présents sur le lieu de travail n'est pas qu'incidente. Ainsi, une piscine, établissement classé comme dangereux, insalubre et incommode, a pour objet d'accueillir le plus grand nombre de tiers, nombre qui est nécessairement plus élevé que celui des travailleurs.

Par ailleurs, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale, dans leurs législations relatives au permis d'environnement, se sont estimées compétentes pour protéger toute personne se trouvant à l'extérieur de l'établissement, mais également toute personne se trouvant à l'intérieur de l'établissement sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur.

Enfin, la circonstance que le Roi puisse ne pas rendre applicables les mesures de protection aux tiers présents sur les lieux de travail n'empêche pas la violation des règles répartitrices de compétences, d'autant plus que la loi n'a pas limité, par un quelconque critère, le pouvoir d'appréciation du Roi.

A.4.3. En ce qui concerne l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 novembre 2003, cité par le Conseil des ministres en ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Gouvernement wallon constate que dans cet arrêt, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur une demande de suspension, et ne s'est pas écarté de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat aux termes d'un attendu peu explicite.

- B -

### *Quant aux dispositions en cause*

B.1. La Cour est interrogée sur la conformité avec les règles répartitrices de compétences de l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, et § 3, et de l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (ci-après : loi du 4 août 1996).

B.2.1. L'article 2 de la loi du 4 août 1996 dispose :

« § 1. La présente loi est applicable aux employeurs et aux travailleurs.

Pour l'application de la présente loi sont assimilés :

1° aux travailleurs :

a) les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne;

b) les personnes qui suivent une formation professionnelle dont le programme de formation prévoit une forme de travail qui est effectué ou non dans l'établissement de formation;

c) les personnes liées par un contrat d'apprentissage;

d) les stagiaires;

e) 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;

[...]

§ 3. Le Roi peut rendre applicables en tout ou en partie les dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution à d'autres personnes que celles visées au § 1er, qui se trouvent sur les lieux de travail visés par la présente loi et ses arrêtés d'exécution.

[...] ».

B.2.2. L'article 4 de la même loi 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 :

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°.

[...] ».

B.3. La Cour est interrogée sur une éventuelle violation, par les dispositions précitées, de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui confie comme suit aux régions la compétence en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

« § 1er. Les matières visées à l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution sont :

[...]

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

[...]

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

[...] ».

#### *Quant à la première question préjudicielle*

B.4. La première question préjudicielle concerne l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 4 août 1996, qui assimile aux travailleurs pour la détermination du champ d'application de cette loi d'autres catégories de personnes.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la compétence du législateur fédéral pour adopter cette disposition, alors que l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne réserve à ce dernier que les mesures de police interne qui concernent la protection du travail, les régions étant par ailleurs compétentes en ce qui concerne la police externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

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).

La Cour ne doit dès lors examiner la conformité aux règles répartitrices de compétences de l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, qu'en ce que cette disposition s'applique à des établissements dangereux, insalubres et incommodes visés par l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.6.1. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 4 août 1996, le législateur a expliqué que l'article 2, § 1er, en projet « définit le champ d'application personnel de la loi, conformément à beaucoup d'autres lois du droit du travail » et que « certaines catégories de personnes sont assimilées aux travailleurs » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 4).

B.6.2. L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, a), assimile aux travailleurs à qui la loi est applicable « les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne ».

Cette assimilation est identique à celle prévue par l'article 1er de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs et l'article 1er de la loi du 16 mars 1971 sur le travail.

En ce qui concerne cette assimilation, il a été exposé ce qui suit :

« Sont visés, par exemple :

- les travailleurs liés par l'un des types réglementés de contrat de travail (contrat de travail d'employé, contrat de travail d'ouvrier, contrat de travail de représentant de commerce, contrat d'occupation d'étudiants, contrat d'engagement pour la navigation intérieure et contrat d'engagement maritime), y compris les travailleurs des services publics, non régis par un statut;

- les travailleurs liés par un contrat de travail non réglementé, par exemple les travailleurs occupés pour le service des bâtiments de plaisance, de mer ou de navigation intérieure;

- les travailleurs liés par un contrat de travail à domicile;



- les détenus qui effectuent un travail, soit dans le cadre de l'article 30*bis* du Code pénal, soit librement;
- les mineurs placés visés par la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse;
- les travailleurs qui, en vertu de l'arrêté royal du 1er février 1938, sont requis civilement;

Les personnes qui effectuent un travail volontaire ne sont pas soumises à cette loi, sauf s'il existe une relation d'autorité. Cette situation doit être jugée par les tribunaux, puisqu'il s'agit d'une situation de faits. En tous cas, ces situations sont très limitées » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 4).

B.6.3. L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, b) à d), assimile aux travailleurs à qui la loi est applicable « les personnes qui suivent une formation professionnelle dont le programme de formation prévoit une forme de travail qui est effectué ou non dans l'établissement de formation », les personnes liées par un contrat d'apprentissage et les stagiaires.

Cette assimilation a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Quoique les catégories deux à quatre se retrouvent dans la notion générale, il est opportun de les mentionner ici explicitement afin d'éviter toute équivoque. Ainsi, on mentionne pour la première fois explicitement dans un texte de loi ce qui a été accepté depuis longtemps par la doctrine. C'est pourquoi ces dispositions ne peuvent pas être contraires à la répartition des compétences établies par les lois sur les réformes institutionnelles. Dès lors, la crainte exprimée par le Conseil d'Etat n'est pas fondée. En outre, il est mieux tenu compte du texte de la directive cadre en matière de sécurité et de santé » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 5).

Il a été ainsi précisé :

« La deuxième catégorie concerne les personnes qui suivent une formation. Lorsque cette formation implique une sorte d'expérience pratique sous la forme de travail les mesures visées par la présente loi doivent également être appliquées. C'est le cas aussi bien pour les activités effectuées dans le centre de formation que pour celles effectuées hors de ce centre. Il s'agit par exemple :

- des handicapés engagés dans les liens d'un contrat d'apprentissage spécial pour la réadaptation professionnelle ou d'un contrat de formation ou de réadaptation professionnelle;
- des personnes qui suivent une formation professionnelle dans le cadre de la réglementation relative à l'emploi.

La troisième catégorie est constituée de personnes liées par un contrat d'apprentissage. Sont visés, aussi bien ceux qui reçoivent une formation dans le cadre des règlements relatifs à la formation permanente dans les classes moyennes, que ceux qui reçoivent une formation dans le cadre de l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés.

Les stagiaires font partie de la quatrième catégorie. Il s'agit de personnes qui, durant une période déterminée effectuent un stage dans une entreprise. Le stage correspond à la période prestée par une personne dans le cadre d'un programme d'études complet et destinée à permettre l'acquisition d'une expérience professionnelle.

Les stagiaires effectuent leurs activités dans une entreprise. Cette entreprise doit donc être considérée comme l'employeur puisqu'elle occupe effectivement les stagiaires » (*ibid.*).

B.6.4. L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, e), 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 ».

Lors des travaux préparatoires, cette assimilation a été justifiée comme suit :

« 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.7. La section de législation du Conseil d'Etat avait émis des objections quant à certaines des assimilations critiquées :

« 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 suggérait 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.8.1. Avant sa modification par la loi spéciale du 8 août 1988, l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribuait aux régions la compétence en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes « sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail ».

Ce faisant, le législateur entendait distinguer, d'une part, la « police externe » ayant trait à la protection des riverains et de l'environnement contre les nuisances et inconvénients qu'entraîne un établissement dangereux, insalubre ou incommode, relevant de la compétence régionale, et, d'autre part, la « police interne » relative à la protection des travailleurs de l'établissement contre les inconvénients liés à son exploitation, relevant de la compétence fédérale (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 12).

B.8.2. La loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a confirmé explicitement la distinction entre la police interne et la police externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes, en prévoyant comme réserve à la compétence régionale en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes « les mesures de police interne qui concernent la protection du travail », 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).

Selon le ministre, « tous les autres aspects relatifs aux nuisances qu’un établissement peut provoquer pour l’environnement relèvent (même s’ils se situent dans l’établissement) de la ‘ police externe ’ et donc de la compétence des Régions » (*ibid.*).

B.8.3. La Cour doit dès lors examiner si les assimilations contenues dans l’article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, relèvent, dans des établissements dangereux, insalubres et incommodes, des mesures de police interne qui concernent la protection du travail.

B.9.1. 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.

B.9.2. En ce qui concerne plus particulièrement l’assimilation prévue par l’article 2, § 1er, alinéa 2, e), la Cour a, dans son arrêt n° 65/2005, conclu à la conformité de cette assimilation aux règles répartitrices de compétences, aux termes des considérations suivantes :

« 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.14 *in fine*).

B.9.3. La conclusion selon laquelle l'assimilation prévue par l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, e), relève de la compétence du législateur fédéral en ce qui concerne la protection du travail vaut *a fortiori* en ce qui concerne les autres assimilations prévues par l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°.

En effet, le législateur a pu estimer nécessaire, afin d'assurer une égale application de la protection du bien-être au travail, d'assimiler aux travailleurs d'autres catégories de personnes qui effectuent une forme de travail, dans des conditions de travail identiques ou analogues, ou sur le même lieu de travail que les « travailleurs ».

C'est donc l'existence d'une relation de travail au sens large qui justifie une assimilation aux travailleurs, que le travail presté trouve ou non sa source directe ou indirecte dans un contrat de travail, et qu'il ait pour objet la pratique professionnelle ou l'acquisition d'une expérience ou de connaissances professionnelles.

Cette assimilation permet en outre de mettre fin à des incertitudes et d'éviter des difficultés d'application des règles de protection du travail.

B.9.4. En décidant que les catégories de personnes visées à l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, bénéficient de la protection accordée aux travailleurs, le législateur fédéral s'est donc fondé sur l'existence de prestations de travail au sens large, auxquelles il a voulu assurer une égale protection; il n'a donc pas empiété sur la compétence des régions en matière d'environnement.

B.9.5. Pour le surplus, la disposition en cause n'est pas de nature à empêcher le législateur régional d'adopter des mesures relevant de la police externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

B.10. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la deuxième question préjudicielle*

B.11. La deuxième question préjudicielle concerne l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, et § 3, et l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la conformité de ces dispositions avec l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans la mesure où elles habilite le Roi, d'une part, à prendre des mesures de protection des travailleurs à l'égard de personnes qui sont assimilées aux travailleurs par l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 4 août 1996 et, d'autre part, à rendre applicables ces mesures de protection des travailleurs à d'autres personnes que celles visées à l'article 2, § 1er, qui se trouvent sur les lieux du travail définis par la loi du 4 août 1996 et ses arrêtés d'exécution.

B.12. Alors que la question préjudicielle concerne le champ d'application *rationae personae* de la loi du 4 août 1996, il convient de constater que l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, ne définit pas le champ d'application *rationae personae* de la loi du 4 août 1996, mais en définit le champ d'application *rationae materiae*, par une énumération des différents aspects couverts par la notion de « bien-être » des travailleurs.

La deuxième question préjudicielle n'appelle pas de réponse en tant qu'elle se rapporte à cette disposition.

B.13.1. Par ailleurs, la partie de la question préjudicielle portant sur l'habilitation donnée au Roi de prendre des mesures de protection des travailleurs à l'égard de personnes qui sont assimilées aux travailleurs par l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 4 août 1996 n'a pas de portée différente de celle de la première question préjudicielle.

En effet, dès lors que, comme il a été constaté en B.9.3 et B.9.4, compte tenu de l'existence d'une relation de travail au sens large, le législateur fédéral peut exercer sa compétence en matière de protection du travail à l'égard des catégories de personnes

assimilées aux travailleurs par l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 4 août 1996, il peut habiliter le Roi à adopter des mesures d'exécution dans le champ d'application *rationae personae* de sa compétence.

B.13.2. La première partie de la question préjudicielle n'appelle pas de réponse différente de celle donnée en ce qui concerne la première question préjudicielle.

B.14. L'examen de la Cour ne porte que sur la question de savoir si, en habilitant le Roi à rendre applicables les mesures de protection des travailleurs - notamment les mesures en matière d'environnement visées à l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7° - à d'autres personnes que celles visées à l'article 2, § 1er, de cette loi, qui se trouvent sur les lieux du travail définis par la loi du 4 août 1996 et ses arrêtés d'exécution, l'article 2, § 3, de la loi du 4 août 1996 respecte les règles répartitrices de compétences.

B.15. En ce qui concerne la possibilité pour le Roi de déclarer applicables à d'autres personnes se trouvant sur les lieux de travail les mesures de protection des travailleurs, les travaux préparatoires expliquaient :

« Les mesures de sécurité sur le lieu de travail ne doivent pas seulement protéger l'employeur et les travailleurs. Certaines mesures doivent aussi préserver d'autres personnes présentes sur le lieu de travail. Ces personnes peuvent être : des visiteurs, des fournisseurs, des clients... En conséquence, les dispositions en matière de protection doivent pouvoir éventuellement être rendues applicables à ces personnes » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 6).

B.16.1. Lorsque le législateur adopte des mesures de protection des travailleurs, ces mesures ont souvent aussi pour effet de protéger indirectement d'autres personnes qui se trouvent, comme les travailleurs, sur les lieux de travail.

En permettant au Roi d'étendre le champ d'application personnel de la loi du 4 août 1996 à des personnes autres que les travailleurs et personnes assimilées, en raison de leur présence sur les lieux de travail, le législateur a adopté une mesure visant à assurer, dans un souci d'égalité, la protection de toutes les personnes, quel que soit leur statut, se trouvant sur des lieux de travail.

Cette mesure tend ainsi à assurer l'effectivité des mesures de protection des travailleurs, dès lors qu'elle permet d'éviter que des tiers - notamment des visiteurs, fournisseurs ou clients - puissent, alors qu'ils se trouvent sur des lieux de travail, méconnaître les règles de protection du travail et perturber ainsi le bien-être des travailleurs que le législateur veut protéger.

B.16.2. Enfin, l'article 2, § 3, de la loi du 4 août 1996 se borne à prévoir la possibilité - et non l'obligation - pour le Roi d'étendre le champ d'application des mesures de protection du travail, et cette possibilité était déjà prévue par l'article 1er, § 1er, alinéa 4, 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 », que la loi du 4 août 1996 tendait à remplacer.

L'usage de l'habilitation contenue dans l'article 2, § 3, est facultatif et permet ainsi de répondre à des nécessités pratiques, en tenant compte de certaines situations spécifiques.

Le législateur n'a donc pas empiété sur les compétences des régions.

B.16.3. Pour le surplus, la disposition en cause n'est pas de nature à empêcher le législateur régional d'adopter des mesures relevant de la police externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

B.17. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

#### *Quant à la troisième question préjudicielle*

B.18. La troisième question préjudicielle concerne l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996, qui intègre dans la notion de bien-être des travailleurs « les mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement, pour ce qui concerne leur influence sur les points 1° à 6° », à savoir leur influence sur la sécurité du travail, la protection de la santé du travailleur au travail, la charge psychosociale occasionnée par le travail, l'ergonomie, l'hygiène du travail ou l'embellissement des lieux de travail.



Le Conseil d'Etat s'interroge sur la conformité de cette disposition, en ce qu'elle habilite l'Etat fédéral à réglementer les mesures à prendre par les entreprises en matière d'environnement pour ce qui concerne leur influence notamment sur la sécurité du travail, à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui confie aux régions la compétence pour la protection de l'environnement et la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes et ne réserve à l'Etat fédéral que les mesures de police interne qui concernent la protection du travail.

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.20.3. En ce qui concerne l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, la section de législation du Conseil d'Etat a d'ailleurs estimé que cette disposition relevait de la compétence du législateur fédéral :

« Bien que les mesures projetées aient effectivement trait à l'environnement, elle doivent être considérées exclusivement en fonction de l'influence qui en découle notamment pour la sécurité et la protection du travail. Compris de la sorte, l'article 4, alinéa 2, 7°, s'inscrit dans la sphère des compétences fédérales, étant entendu que le pouvoir octroyé au Roi ne pourra aller jusqu'à régler, en substance, une question relative à l'environnement, empiétant ainsi sur le domaine de compétence conféré aux Régions par l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 76).

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.20.5. En autorisant le Roi à imposer aux employeurs et aux travailleurs des dispositions qui ont trait aux mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement, et en limitant expressément ces mesures « pour ce qui concerne leur influence sur les points 1° à 6° », à savoir, leur influence sur la sécurité du travail, la protection de la santé du travailleur au travail, la charge psychosociale occasionnée par le travail, l'ergonomie,

l'hygiène du travail ou l'embellissement des lieux de travail, le législateur fédéral n'a pas empiété de façon disproportionnée sur la compétence des régions.

B.21. La circonstance que ces règles en matière d'environnement puissent s'appliquer à d'autres personnes assimilées aux travailleurs ou à des tiers qui se trouvent sur des lieux de travail ne conduit pas à une conclusion différente, dès lors qu'elle ne constitue que la conséquence du champ d'application des règles de protection du travail qui, comme la Cour l'a constaté, est conforme aux règles répartitrices de compétences.

B.22. Par ailleurs, lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indication contraire, qu'il n'entend habiliter le délégué qu'à faire de son pouvoir un usage conforme aux règles répartitrices de compétences.

C'est dès lors au juge *a quo* qu'il appartient d'examiner si le Roi a usé de son habilitation dans les limites précisées dans l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°.

B.23. La troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, et § 3, et l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ne violent pas l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

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 28 septembre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior