

# CHAPITRE 1

## INTRODUCTION

Le bien-être au travail est une matière en pleine évolution, à l'image de notre société post-industrielle. Les dispositions légales et réglementaires qui le régissent n'ont plus rien à voir avec les prescriptions techniques, éparses et lacunaires qui caractérisaient l'ancienne réglementation en matière de sécurité et d'hygiène.

Retracer brièvement l'historique de cette matière nous permettra de comprendre comment une politique générale a pu être mise en place à partir de dispositions spécifiques aux établissements classés. Ces dispositions figuraient pour la plupart dans le règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.) en vertu des arrêtés du Régent du 11 février 1946 et du 27 septembre 1947, eux-mêmes pris sur la base de plusieurs lois éparses.

La matière touchant des intérêts multiples, souvent divergents, la protection s'est réalisée par compromis, sans vision globale. Les articles du R.G.P.T. ne visaient pas tous la protection des travailleurs. Certains visaient parfois exclusivement d'autres personnes, tel le voisinage d'une entreprise industrielle, ou ne contenaient que des normes techniques.

Il a fallu attendre la loi du 10 juin 1952 (qui a pris le rôle de loi d'habilitation du R.G.P.T.) pour aboutir à une prise en charge globale de l'obligation de santé et sécurité sur les lieux de travail et la mise en place des comités de sécurité et d'hygiène. Le principe de prévention n'est cependant consacré qu'en 1975, par l'insertion dans le R.G.P.T. de l'article 54*quater* et le principe d'adaptation du travail à l'homme. Cet article ne contenait toutefois aucune définition des risques.

Par la suite, les directives européennes ont forcé les États membres à mettre en place un cadre contraignant pour le dépistage et l'analyse des risques et ont posé les jalons d'une politique de prévention efficace. À cet égard, la Directive n° 89/391 du 12 juin 1989 et les directives particulières, bien qu'imparfaites, revêtent une importance considérable : la première parce qu'elle permet de passer outre les considérations économiques afin de mener une politique de prévention fondée sur le principe de responsabilité de l'employeur et l'adaptation du travail à l'homme ; les secondes parce qu'elles isolent les risques et obligent, de manière parfois très technique, à prendre les mesures de santé et sécurité nécessaires.

C'est notamment avec l'objectif de transposer la Directive n° 89/391 que la loi du 4 août 1996 sur le bien-être a été adoptée.

Cette loi contient certaines innovations importantes, dont la mise en place du système dynamique de gestion des risques, la hiérarchie des mesures de prévention,

l'accroissement considérable du rôle des services de prévention et la prise en compte par étapes, à partir de 2002, des aspects psychosociaux au travail.

Toutefois, ce sont surtout les arrêtés royaux d'application, repris depuis 2017 dans le Code du bien-être au travail, qui étoffent cette matière sur ses multiples aspects. Nous aborderons l'évolution du cadre légal puis, dans un second point, le champ d'application personnel et matériel de la loi sur le bien-être au travail.

## 1. | Évolution du cadre légal

### 1.1. | Les origines lointaines

Le souci de l'autorité de veiller à la santé et à la sécurité est plus ancien qu'on ne l'imagine *a priori*. Toutefois, les premières mesures n'étaient pas tant destinées à assurer la protection de la santé et la sécurité des travailleurs que celle de la population en général. Ainsi en est-il, par exemple, de la réglementation napoléonienne relative au transport de la poudre à canon<sup>1</sup>. À cette époque, la salubrité de l'air est érigée en paradigme. Ce paradigme révèle un double mouvement : il se manifeste, d'une part, par une police externe des manufactures dangereuses, insalubres ou incommodes et, d'autre part, par une absence de police interne concernant celles-ci<sup>2</sup>. Dans ce contexte, le contrôle de la nuisance émergeant de la propriété n'est envisagé que pour protéger strictement l'exercice du droit limitrophe. La conception civiliste du droit de propriété est ainsi appelée à se combiner avec la théorie des troubles de voisinage, dans une préoccupation exclusivement sanitaire destinée à limiter les nuisances. Une particularité dans ce paysage : l'exploitation des mines, minières et carrières, pour laquelle une loi du 21 avril 1810 organise un démembrement du droit de propriété en distinguant celui de la surface et celui du sous-sol, acquis par un acte de concession. Cette loi impose une mesure très relative de police interne des mines, minières et carrières, en ce qu'elle impose au préfet de pourvoir, notamment, à la sûreté des ouvriers « ainsi qu'il est pratiqué en matière de grande voirie, et selon les lois ». Un décret de l'Empereur du 3 janvier 1813 organise, quant à lui, la centralisation de l'information, en ce qu'il oblige à transmettre à l'ingénieur des mines tout fait susceptible de faire craindre un péril, et qui peut en conséquence requérir que les dispositions utiles soient prises<sup>3</sup>.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les dispositions prises dans le cadre du régime des établissements classés se limitaient généralement à des déclarations de principe. En l'absence de norme impérative générale, la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs (ouvriers) était laissée, en fait, à l'appréciation des autorités locales compétentes pour autoriser l'implantation des établissements dangereux, incommodes

1. W. DONCEEL, *Praktijkgids bij de Welzijnswet*, Anvers, Intersentia, 1999, p. 15.

2. D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles*, La Chartre, 2007, p. 25.

3. *Id.*, pp. 30-34.

ou insalubres<sup>4</sup>. En pratique, les contrôles étaient rares, malgré les conditions de travail abominables.

Ce n'est qu'à la suite de l'arrêté royal du 27 décembre 1886 qu'une obligation est imposée aux établissements dangereux ou insalubres d'énumérer précisément les mesures proposées dans l'intérêt des ouvriers pour assurer la salubrité et la sécurité du travail.

Par la suite, deux arrêtés royaux datés du 21 septembre 1894 marquent un progrès significatif dans le développement du bien-être sur les lieux de travail : le premier parce qu'il renforce et réorganise l'inspection et surtout le second parce qu'il édicte de véritables normes de sécurité et d'hygiène pour les établissements classés.

C'est ainsi qu'une réglementation générale regroupa l'ensemble des dispositions éparées que les arrêtés d'autorisation prescrivaient pour chaque établissement en particulier<sup>5</sup>.

Enfin, la loi du 2 juillet 1899 réglemente pour la première fois les conditions dans lesquelles s'accomplit le travail pour tous les travailleurs dans l'ensemble des entreprises industrielles et commerciales, même lorsqu'elles n'ont pas été classées en raison du fait qu'elles ne comportaient pas d'inconvénients pour le voisinage. Cette loi visait uniquement la sécurité des ouvriers et la salubrité du travail et des locaux de travail. Elle précède de peu la loi de 1900 sur le contrat de travail, qui a consacré l'obligation patronale de sécurité, et la loi de 1903 sur les dommages causés par les accidents du travail.

Pour diverses raisons<sup>6</sup>, le gouvernement prit jusqu'en 1939 de nombreux arrêtés dans le cadre du régime des établissements classés et nettement moins dans le cadre de la loi de 1899.

Ces arrêtés avaient tantôt une portée générale, tantôt ne s'appliquaient qu'à des groupes déterminés d'industries. Ils ne visaient pas seulement à protéger les travailleurs occupés dans les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, mais comportaient de nombreuses dispositions destinées à assurer, parfois exclusivement, la protection d'autres personnes (voisinage principalement).

Ces arrêtés ont été repris dans le titre III du Règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.).

4. M. SOJCHER-ROUSSELLE, *Droit de la sécurité et de la santé de l'homme au travail*, Bruxelles, Bruylant, 1979, p. 77.

5. *Id.*, p. 81.

6. *Id.*, pp. 101-105.

## 1.2. | Le Règlement général pour la protection du travail

En 1946, le ministre du Travail et de la prévoyance sociale présente au Régent un Règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.). Dans son rapport, le ministre indique qu'il « a pour objet de réunir dans un texte unique, et ainsi coordonné, l'ensemble des dispositions réglementaires et générales éparses dans un grand nombre d'arrêtés en vigueur, relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs »<sup>7</sup>. Le R.G.P.T. « réunit en un ensemble unique l'ensemble des dispositions en vigueur concernant la protection du travail et y apporte les modifications commandées par l'expérience et le progrès de l'industrie, en vue d'assurer efficacement la sécurité et la sauvegarde de la santé des travailleurs »<sup>8</sup>.

En réalité, ce texte coordonné n'est en rien un code : même si ses différentes parties simplifient les dispositions en vigueur, il n'en porte pas le titre et n'a pas d'objet uniforme. C'est ainsi que le titre I<sup>er</sup> s'applique « à tous les établissements classés quand bien même aucun travailleur n'y est engagé, tandis que les titres II et III protègent les travailleurs même si l'établissement dans lequel ils œuvrent n'est pas classé. De surcroît, le titre III est applicable à un ensemble d'installations qui ne peuvent pas être exploitées dans la cadre d'une activité industrielle ou commerciale, mais simplement participer de l'usage privé »<sup>9</sup>.

Lorsqu'il est approuvé par les arrêtés du Régent des 11 février 1946 et 27 septembre 1947, le R.G.P.T. comporte cinq titres et contient 849 articles.

Ces articles regroupent des dispositions souvent très techniques prescrites à des périodes et dans des états d'esprit fort différents, sans aucune philosophie générale<sup>10</sup>.

À l'origine, le R.G.P.T. indiquait expressément qu'il reposait sur les lois suivantes :

- 1) la loi du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes et à la surveillance des machines et chaudières à vapeur ;
- 2) la loi du 15 juin 1896 sur les règlements d'atelier, spécialement l'article 5 ;
- 3) la loi du 2 juillet 1899 concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans les entreprises industrielles et commerciales, modifiée par la loi du 25 novembre 1937, coordonnée par l'arrêté royal du 23 décembre 1937 ;
- 4) la loi du 25 juin 1905 prescrivant de mettre des sièges à la disposition des employées de magasin ;
- 5) la loi du 30 avril 1909 concernant le logement des ouvriers employés dans les briqueteries et sur les chantiers ;

7. Arrêté du Régent portant approbation des titres I et II du R.G.P.T., rapport au Régent, *M.B.*, 3 avril 1946, p. 3074.

8. Les nouvelles, Lois politiques et administratives, tome V, livre IV, Bruxelles, Larcier, 1956, n° 2549.

9. D. JANS, *op. cit.*, p. 60.

10. M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 11.

- 6) la loi du 30 août 1919 interdisant la fabrication, l'importation, la vente et la détention pour la mise en vente des allumettes contenant du phosphore blanc ;
- 7) les lois coordonnées par l'arrêté royal du 15 septembre 1919 sur les mines, minières et carrières ;
- 8) la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique ;
- 9) la loi du 30 mars 1926 relative à l'emploi de la céruse et autres pigments blancs de plomb ;
- 10) la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson.

Ces lois, auquel l'article 849 du R.G.P.T. a longtemps fait référence, fondaient ses différents titres et même souvent les dispositions particulières de ceux-ci, sans coordination ni codification (à l'inverse des arrêtés d'exécution).

Elles avaient, de surcroît, un champ d'application complètement ou partiellement différent.

Enfin, seules certaines d'entre elles sont restées en vigueur, les autres ayant été remplacées par de nouvelles normes.

Cette complexité avait pour conséquence que, par exemple, le juge appelé à prononcer une condamnation du fait d'une infraction à l'une des dispositions du R.G.P.T. devait rechercher la loi sur laquelle était basée la disposition qui érigeait en infraction le fait incriminé commis dans la catégorie d'entreprise considérée et quelle était, en conséquence, celle de ces lois qui indiquait la peine applicable<sup>11</sup>. En particulier, un même fait matériel était tantôt punissable tantôt ne l'était pas selon que la catégorie d'entreprise dans laquelle il avait été commis relève ou non du champ d'application de ces lois. Enfin, l'énumération, par l'article 849 précité, des lois qui régissaient la constatation et la répression des infractions, ne précise pas quelles étaient les dispositions du R.G.P.T. fondées sur chacune de ces lois en particulier.

Il a été souligné, à très juste titre, que moins de la moitié des lois citées par l'article 849 visaient spécifiquement à protéger les travailleurs contre le risque professionnel<sup>12</sup>.

Ainsi, des cinq titres du R.G.P.T., certains reprenaient des réglementations issues du droit industriel prévalant au début du XIX<sup>e</sup> siècle ; d'autres constituaient plus spécifiquement des règles de protection légale des travailleurs et relevaient (...) du droit social<sup>13</sup>.

Par ailleurs, depuis 1947, le législateur n'a plus « mis à jour » la liste des lois qui fondaient le R.G.P.T.

11. *R.P.D.B.*, v<sup>o</sup> *Travail* (sécurité et hygiène), t. XV, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 372, n<sup>o</sup> 41.

12. M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 42.

13. *Id.*

### 1.3. | La loi-cadre du 10 juin 1952

Le développement du droit concernant la sécurité et la santé au travail a été fortement influencé par 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.

Sous l'influence de cette loi, aujourd'hui abrogée, ont été mise en place les services de médecine du travail et les services de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail ainsi que les structures de concertation comme les comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail et le conseil supérieur de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail.

La loi du 10 juin 1952 concernait toutes les personnes occupant des travailleurs en vertu d'un contrat de louage de travail, ces travailleurs eux-mêmes, toutes les entreprises, l'État, les provinces, les communes, les établissements publics et d'utilité publique, toute personne chargée d'un service public, ainsi que les personnes qui se trouvent sur les lieux de travail visés par la loi et ses arrêtés d'exécution (art. 1<sup>er</sup>). Ces personnes pouvaient se voir prescrire par le Roi des mesures propres à assurer la santé et la sécurité des travailleurs, la salubrité du travail et des lieux de travail.

Les entreprises familiales, les domestiques et gens de maison, ainsi que ceux qui les employaient, étaient néanmoins exclus du champ d'application de la loi.

La loi prévoyait que les employeurs devaient créer un service de sécurité et d'hygiène. En outre, les employeurs devaient créer un ou plusieurs comités de sécurité et d'hygiène dans les entreprises où étaient occupés habituellement en moyenne au moins cinquante travailleurs. De plus, la loi prescrivait le maintien de cette forme de participation dans les entreprises qui l'avaient déjà connue, même lorsqu'il y avait moins de cinquante travailleurs. L'obligation d'instituer un comité existait aussi pour les entités juridiques occupant au moins cinquante travailleurs, quel que soit le nombre de travailleurs occupés dans chacun des sièges de ces entités.

La loi consacre le bipartisme au sein du comité et élabore le statut des délégués des travailleurs. Elle précise notamment que les prestations des membres du comité sont assimilées au temps de travail et assure la protection des délégués et candidats contre le licenciement.

La loi consacre aussi le droit, pour les employeurs, travailleurs et organisations représentatives de ceux-ci, d'introduire des actions devant les conseils de prud'hommes (devenus les tribunaux du travail).

## 1.4. | Les années soixante et septante

Les décennies soixante et septante sont caractérisées par l'adoption d'un arrêté royal du 20 juin 1975 qui, pour la première fois, responsabilise les employeurs dans l'organisation de la politique du bien-être. Cette étape les oblige, le cas échéant, à aller au-delà des dispositions technico-juridiques du R.G.P.T. auxquelles ils devaient se conformer jusqu'alors [→ p. 7].

Cette période se traduit également par une redéfinition des missions des médecins du travail et un renforcement de leur indépendance [→ p. 8].

### 1.4.1. | Les premiers éléments d'une politique de prévention

Avec l'obligation contractuelle de sécurité, consacrée par les lois de 1899, 1900 et 1903, les cours et tribunaux pouvaient rendre les chefs d'entreprise civilement responsables lorsque la surveillance et la vigilance faisaient défaut. De plus, même si ceux-ci respectaient les prescriptions réglementaires existantes, cela ne suffisait pas toujours pour les exonérer de toute responsabilité.

À partir de 1905, le système réglementaire fut assorti de sanctions pénales.

Parallèlement, le développement des techniques créait de nouveaux risques que la réglementation ne parvenait plus à appréhender.

Aussi, à la suite des recommandations de l'O.I.T., le gouvernement décida, par l'arrêté royal du 20 juin 1975, d'adopter une réglementation générale consacrant dans le R.G.P.T. la base d'une politique de prévention<sup>14</sup>. Un article 54*quater* a été inséré dans le R.G.P.T. à cet effet<sup>15</sup>.

L'arrêté royal du 20 juin 1975 relatif à la politique de prévention est à juste titre cité comme un fait marquant du droit belge de la sécurité du travail.

Cet arrêté royal oblige l'employeur à prendre les mesures matérielles de sécurité indispensables à la protection des travailleurs contre les risques décelables, inhérents à leur travail ainsi que les mesures nécessaires à l'adaptation du travail à l'homme. Le rôle de l'ergonomie est ainsi consacré<sup>16</sup> comme celui des mesures collectives.

Cet arrêté fut en même temps un stimulant important pour le développement ultérieur des services de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail<sup>17</sup>.

En obligeant l'employeur « à prendre les mesures matérielles de sécurité indispensables à la préservation des travailleurs contre les risques décelables inhérents à leur travail », l'arrêté royal du 20 juin 1975 consacre le principe de l'obligation

14. M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 277, n° 213.

15. Cet article a été supprimé par l'A.R. du 27 mars 1998 modifiant et abrogeant diverses dispositions du Règlement général pour la protection du travail (*M.B.*, 31 mars).

16. Article 54*quater*, 2, du R.G.P.T., abrogé.

17. Circ. du 28 septembre 1993 concernant le Code sur le bien-être au travail (*M.B.*, 5 octobre).

de résultat. Désormais, l'employeur est le « responsable ultime de la prévention du risque professionnel », ce qui implique qu'il doit « prendre lui-même les dispositions protectrices nécessaires allant au-delà de l'arsenal des normes prévues expressément par les pouvoirs publics »<sup>18</sup>. Ceci eut pour effet de mettre un frein à la multiplication des règlements.

Il consacre également le rôle de l'ergonomie en énonçant que le travail doit être adapté à l'homme<sup>19</sup>. Parallèlement, le Roi consacre le rôle primordial des chefs de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail dans la nouvelle politique de prévention, et revoit entièrement leur mission.

La prévention apparaît également dans le R.G.P.T. en 1965 par la redéfinition des missions des services médicaux du travail (art. 104, § 2)<sup>20</sup>.

Enfin, la création obligatoire de services médicaux du travail agréés fait intervenir les médecins comme acteurs d'une médecine paritaire et quadripartite, laquelle implique les employeurs, les travailleurs, les médecins et l'administration.

De nouvelles responsabilités sont confiées aux médecins du travail et de nouvelles dispositions sont introduites progressivement dans le R.G.P.T. afin de prévenir le risque professionnel : définition des missions du médecin du travail dans la lutte contre les nuisances, surveillance médicale des travailleurs selon les postes de travail, renforcement de la collaboration du médecin du travail avec le chef de service de sécurité dans la mise en œuvre de la politique de prévention<sup>21</sup>.

### 1.4.2. | Le statut des médecins du travail

Jusqu'en 1998, le R.G.P.T. contenait toutes les dispositions destinées à assurer la prévention des risques liés aux activités professionnelles qui pouvaient compromettre la santé des travailleurs. Le R.G.P.T. imposait notamment à l'employeur de se doter d'un service médical ou de s'affilier à un service médical interentreprises. Au sein de ces structures, le médecin du travail remplissait des missions essentielles de protection de la santé et de l'hygiène. Ces missions pouvaient entrer en conflit avec les intérêts de l'employeur, peu désireux de voir déclarer son personnel incapable de travailler ou, à l'inverse, avec ceux des travailleurs si le médecin du travail se montrait trop rigide dans ses missions.

Au niveau du licenciement, la protection « n'existait que si la Commission d'agrégation considérait que la rupture du contrat constituait une atteinte au principe de

---

18. M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 303, n° 242.

19. Et non l'inverse. Néanmoins, par inadvertance, le R.G.P.T. n'a été valablement modifié sur ce point qu'en 1998, avec l'abrogation de l'article 104, § 2, 4°. Auparavant, ce principe avait été consacré par l'article 54*quater*, 2, du R.G.P.T., également abrogé en 1998.

20. Désormais repris parmi les missions du service interne pour la prévention et la protection au travail.

21. M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 224, n° 157.

l'indépendance technique et morale du médecin du travail et dans la mesure où on interprétait l'article 114 du R.G.P.T. comme accordant un pouvoir aussi étendu à cet organe habilité pour donner des 'avis' auxquels les parties intéressées doivent se conformer »<sup>22</sup>.

Cette protection a été renforcée dans la loi du 28 décembre 1977 garantissant la protection des médecins du travail<sup>23</sup>.

Le but de celle-ci est de protéger la santé, la sécurité et le confort des travailleurs, d'une part, en protégeant les médecins du travail soucieux de remplir leur mission et, d'autre part, en permettant aux travailleurs d'obtenir le remplacement des médecins qu'ils estiment trop passifs, et donc trop complaisants, vis-à-vis de leur employeur.

La procédure de rupture est détaillée dans la loi elle-même. La procédure de remplacement, quant à elle, figure dans l'arrêté royal du 27 juillet 1979 fixant les modalités selon lesquelles les délégués des travailleurs au comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail ou les membres de la délégation syndicale du personnel obtiennent le remplacement d'un médecin du travail.

Nous aborderons le statut du médecin du travail au chapitre « Les organes » [→ p. 169] de cette contribution.

## **1.5. | Les années quatre-vingt et nonante**

### **1.5.1. | Les directives européennes et leur transposition en droit belge**

#### **1.5.1.1. Contexte**

De nombreuses directives européennes ont été adoptées en vue de promouvoir la sécurité et la santé sur les lieux de travail<sup>24</sup>. Elles se sont développées principalement après la catastrophe de Seveso en 1976, à l'occasion de laquelle une quantité importante de dioxine avait été rejetée dans l'atmosphère. Parmi celles-ci figure la Directive n° 80/1107 du 27 novembre 1980 concernant les risques chimiques, physiques et biologiques. Cette directive contient une clause suivant laquelle les obligations qu'elle définit ne doivent être respectées que pour autant qu'elles soient « raisonnablement praticables ». Elle constitue la « clé de voûte du dispositif communautaire d'harmonisation de l'hygiène industrielle »<sup>25</sup>.

22. M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 234, n° 166.

23. Cette loi a été abrogée et remplacée par la loi du 20 décembre 2002 portant protection des conseillers en prévention.

24. La liste complète de celles-ci est disponible à l'adresse <http://europa.eu>.

25. L. VOGEL, « La législation sur le bien-être au travail : une réforme à mi-chemin de la systématisation de la prévention des risques », *op. cit.*, p. 33.

## INTRODUCTION

L'adoption de ces directives a été nettement facilitée par l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, le 1<sup>er</sup> juillet 1987. Ce texte apporte deux modifications majeures au Traité de Rome :

- en introduisant l'article 118 A, il confère à la Communauté économique européenne un véritable domaine de compétences en matière de santé et de sécurité au travail ;
- en disposant que l'adoption des mesures se fera désormais à la majorité qualifiée (et non plus à l'unanimité), il facilite grandement l'exercice des compétences communautaires.

L'article 118A prévoit ainsi une harmonisation législative des conditions de travail à travers des directives adoptées à la majorité qualifiée. Il s'agit d'une compétence partagée et d'une harmonisation minimale, en ce sens que les États membres ont la possibilité de maintenir ou d'adopter des mesures assurant un niveau de protection plus élevé des travailleurs. La rédaction déficiente de l'article 118A reflète le compromis laborieusement réalisé par les États membres<sup>26</sup>.

### 1.5.1.2. La Directive-cadre n° 89/391/CEE et les directives particulières

Parmi celles-ci, il convient de citer la Directive-cadre n° 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

Cette directive-cadre revêt une importance particulière, tant en raison de son champ d'application extrêmement large qu'en raison des obligations qu'elle contient.

Elle part du principe « qu'il est nécessaire de développer l'information, le dialogue et la participation équilibrée en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail entre les employeurs et les travailleurs et/ou leurs représentants grâce à des procédures et instruments adéquats, conformément aux législations et/ou pratiques nationales ». Elle considère également que « les employeurs sont tenus de s'informer des progrès techniques et des connaissances scientifiques en matière de conception des postes de travail, compte tenu des risques inhérents à leur entreprise, et d'informer les représentants des travailleurs exerçant leurs fonctions de participation dans le cadre de la présente directive, de façon à pouvoir garantir un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs ».

Elle comporte, en conséquence, des principes généraux concernant la prévention des risques professionnels et la protection de la sécurité et de la santé, l'élimination des facteurs de risque et d'accident, l'information, la consultation et la participation équilibrée conformément aux législations et/ou pratiques des États

---

26. Sur la portée de l'article 118A, voir L. VOGEL, *op. cit.*, pp. 28-30.

membres, la formation des travailleurs et de leurs représentants, ainsi que des lignes générales pour la mise en œuvre desdits principes.

Cette directive a été transposée en droit belge principalement par la loi du 4 août 1996 et ses arrêtés d'application (*cf. infra*).

Elle a été suivie de nombreuses directives particulières (19 entre 1989 et 2006), dans des domaines aussi divers que les équipements de travail, les équipements de protection individuelle (1989), la manutention manuelle des charges, les écrans de visualisation (1990), la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail, la protection des travailleuses enceintes et allaitantes, les chantiers temporaires ou mobiles (1992), les risques chimiques sur le lieu de travail (1998), les atmosphères explosives (1999), les agents biologiques au travail (2000), les vibrations (2002), l'exposition au bruit (2003), les champs électromagnétiques (2004), les rayonnements optiques artificiels (2006), ...

Comme l'indique L. VOGEL, le critère adopté pour élaborer une directive « *a généralement été celui de l'importance du risque, soit en raison de sa gravité (p. ex. les agents cancérigènes, les risques biologiques, les atmosphères explosives), soit en raison de la quantité de travailleurs exposés (p. ex. le bruit, le travail sur écran de visualisation, la manutention manuelle de charges, les femmes enceintes, etc.). D'autres directives concernent la santé et la sécurité des travailleurs intérimaires et à durée déterminée, ainsi que le travail des jeunes. La portée de ces textes-là est réduite. Ils n'ont contribué aux réformes nationales que de façon marginale* »<sup>27</sup>.

### 1.5.1.3. La transposition en droit belge

#### A. Avant la loi du 4 août 1996

Au cours des années 1990, la Belgique a donc été amenée à transposer de nombreuses directives européennes et à réformer fondamentalement son cadre légal et réglementaire.

Une des lois concernées par le processus de transposition est la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accident majeurs de certaines activités industrielles, laquelle prescrit par catégories, un prélèvement destiné à couvrir les frais des missions de prévention, d'administration, de fonctionnement, d'étude et d'investissement encourus pour la protection civile.

Avant sa profonde modification en 2002, cette loi mettait à la charge des fabricants diverses obligations d'information relative aux risques d'accident majeurs<sup>28</sup>. Un accord de coopération entre l'État fédéral et les entités fédérées énonce aujourd'hui

27. L. VOGEL, *op. cit.*, p. 36.

28. Depuis 2002, cette loi s'intitule « Loi relative à l'alimentation du fonds pour les risques d'accidents majeurs et du fonds pour la prévention des accidents majeurs ».

## INTRODUCTION

les obligations d'information, de prévention des accidents majeurs, les prescriptions relatives à l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'urgence<sup>29</sup>.

La Directive-cadre n° 89/391 est également à l'origine de l'arrêté royal du 14 septembre 1992, abrogé et remplacé par les arrêtés royaux du 27 mars 1998, puis par le Code du bien-être au travail.

Cet arrêté royal insérait dans le R.G.P.T., aux articles 28*bis* à 28*septies*, les principes de la directive relatifs aux obligations des employeurs, à la formation des travailleurs, à l'information de ceux-ci, aux mesures générales en cas de danger grave et immédiat, aux obligations des travailleurs ainsi qu'aux obligations des membres de la ligne hiérarchique. À cette occasion, la réglementation en matière de sécurité, d'hygiène et de santé a été rendue applicable à l'État, aux pouvoirs et services publics, conformément à la directive.

Enfin, l'arrêté royal du 28 octobre 1993 (aujourd'hui abrogé) a également transposé cette même directive et a notamment défini les compétences des conseillers en prévention.

### **B. La loi du 4 août 1996**

La loi du 4 août 1996 transpose principalement la Directive-cadre n° 89/391/CEE. Elle reprend notamment le principe de responsabilité de l'employeur tout en indiquant qu'il appartient à l'employeur de mener la politique de bien-être et de répartir, au sein de son personnel (par le biais de la ligne hiérarchique), les compétences et responsabilités subséquentes en vue de l'application de cette politique. Elle apporte également beaucoup d'autres innovations à la législation existante en matière de santé et de sécurité au travail : révision de la structure et du fonctionnement des organes de sécurité, modifications de terminologie, ajouts<sup>30</sup>. Son approche globale intègre notamment la technique, l'organisation du travail, les conditions de vie au travail, les relations sociales ainsi que les facteurs d'ambiance du travail.

Le chapitre I<sup>er</sup> de la loi contient une série de définitions et délimite le champ d'application de la loi. À la différence de la Directive 89/391/CEE précitée, le législateur belge a finalement préféré utiliser le terme de « bien-être ».

Le chapitre II définit les principes généraux relatifs au bien-être et aux mesures nécessaires à prendre par le travailleur et par l'employeur.

Le chapitre II*bis* contient des dispositions spécifiques relatives aux entreprises exerçant certaines activités à risques (amiante).

---

29. Acc. coop. du 1<sup>er</sup> avril 2016 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*M.B.*, 20 avril 2016).

30. Ph. BLEUS, *op. cit.*, pp. 413-423.

Les chapitres III, IV et V contiennent des dispositions spécifiques concernant respectivement le travail sur un même lieu de travail (ou sur des lieux de travail adjacents ou voisins), concernant les travaux d'entreprises extérieures et les chantiers temporaires ou mobiles.

Le chapitre *Vbis* contient les dispositions spécifiques concernant la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail.

Le chapitre VI est consacré aux services pour la prévention et la protection au travail (service interne et services externes, coordination...).

Le chapitre VII institue le conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail.

Le chapitre VIII a trait à la constitution, à la composition, aux compétences et au fonctionnement du comité pour la prévention et la protection au travail.

Le chapitre IX concerne les dispositions communes aux organes.

Le chapitre X a trait aux recours devant les tribunaux du travail.

Le chapitre XI concerne, pour sa part, la surveillance et les dispositions pénales, dont les dispositions ont été remplacées par le Code pénal social depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Le chapitre *Xibis*, inséré par la loi du 25 février 2003, est consacré aux mesures pour prévenir la répétition d'accidents du travail graves.

Le chapitre XII, enfin, traite des dispositions finales et transitoires.

La plupart des dispositions de la loi sur le bien-être sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1996, à l'exception de celles du chapitre V (chantiers temporaires et mobiles), du chapitre VI (services de prévention et de protection) et, bien entendu, de celles insérées par la suite. Les obligations énoncées par la loi sont nombreuses et complexes. Elles font l'objet d'une analyse approfondie ci-après<sup>31</sup>.

### **C. Le Code du bien-être au travail**

Les nombreux arrêtés d'exécution de la loi du 4 août 1996 ainsi que les articles du R.G.P.T. constituent le Code sur le bien-être au travail, en vigueur depuis le 12 juin 2017.

Il s'agit de l'exécution des principes généraux contenus dans la loi sur le bien-être au travail. Pour plus de facilité, ce code avait été mis en place à côté du R.G.P.T. afin d'y insérer les matières traitées de la manière la plus logique possible et le remplacer progressivement. Une circulaire du 28 septembre 2003 décrivait précisément les étapes de la codification. Hormis quelques dispositions techniques, le R.G.P.T. n'est aujourd'hui plus d'application.

31. Cf. Chap. « Les principes de la politique du bien-être », pt. « Les obligations générales » [→ p. 27].

### 1.5.2. | Les réformes de l'État

Les réformes de l'État ont apporté certains changements à la législation relative au bien-être.

Tout d'abord, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confie aux Communautés « l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales » (art. 4, § 1<sup>er</sup>, I). C'est à ce titre que l'arrêté royal du 27 mars 1998 (aujourd'hui art. II.1-12 du Code du bien-être au travail) confie aux Communautés le soin d'agrées<sup>32</sup>, le cas échéant, le département chargé de la surveillance médicale au sein du service externe de prévention et de protection au travail<sup>33</sup>.

La loi spéciale dispose aussi, à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, qu'en ce qui concerne la politique de l'environnement et la politique de l'eau, sont régionalisées :

- 1) la protection de l'environnement ;
- 2) la politique des déchets ;
- 3) la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, à l'exception des mesures de police interne relatives à la protection du travail, qui relèvent de la compétence fédérale ;
- 4) la production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, doit être lu en parallèle avec l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, dernier alinéa, 12°, qui précise que le droit du travail et la sécurité sociale demeurent des compétences fédérales.

Ainsi, l'attribution de compétences nouvelles aux Régions a entraîné une séparation entre l'environnement interne et l'environnement externe (substances dangereuses, lutte contre le bruit, ...). Ceci a abouti à vider le R.G.P.T. de sa substance : les titres I<sup>er</sup> (régime des établissements classés) et V (dispositions finales) ont été abrogés pour la Région flamande par arrêté de l'exécutif flamand le 6 février 1991 ; le titre I<sup>er</sup> n'est plus que partiellement applicable pour la Région wallonne. De même, le titre III du R.G.P.T. a été rendu grandement inopérant dans la mesure où les Régions ont fixé des conditions d'autorisation sectorielles spécifiques.

En vue de coordonner au mieux leurs politiques, les Régions et l'État fédéral ont conclu un accord de coopération le 21 juin 1999 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*M.B.*, 16 juin 2001).

---

32. Deux agréments (l'un fédéral, pour le service externe dans son ensemble ; l'autre pour la seule section médicale) peuvent donc se neutraliser et être source de problèmes. À ce sujet, voir Ph. BLEUS, « Droit de la santé et de la sécurité au travail : la loi du 4 août 1996 sur le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail », *J.T.T.*, 1996, p. 423.

33. Voir *infra*.

L'accord est directement lié à la mise en œuvre de la Directive européenne n° 96/82/CE, dite « directive Seveso II ». La coopération intensive se traduit explicitement dans la procédure d'évaluation des rapports de sécurité, le système d'inspection, les modalités d'intervention en cas d'accident majeur et la structure de concertation permanente.

## 2. | Champ d'application

### *Références à la doctrine*

Le champ d'application de la loi relative au bien-être au travail est particulièrement important à cerner puisqu'il concerne également les arrêtés d'application qui constituent désormais le Code du bien-être au travail.

Le champ d'application du Code sur le bien-être au travail est déterminé par chaque arrêté royal qui s'y insère<sup>34</sup>.

Ainsi, à titre d'exemple, l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail se réfère précisément à l'article 2 de la loi du 4 août 1996 pour déterminer sa sphère d'application (art. 1<sup>er</sup>). Il en va de même pour l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au service interne pour la prévention et la protection au travail (art. 1<sup>er</sup>).

Ceci étant, l'on restera attentif à certains cas spécifiques. La loi du 4 août 1996 elle-même restreint ou étend le champ d'application de certains de ses chapitres.

### 2.1. | Champ d'application matériel : la notion de bien-être au travail

#### RÉFÉRENCES À LA LÉGISLATION

- Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, art. 3 et 4.
- Code du bien-être au travail.

La loi du 4 août 1996 a substitué aux concepts de sécurité, de santé et de salubrité contenus dans la loi de 1952 la notion, plus immatérielle et plus large<sup>35</sup>, de bien-être au travail.

Par bien-être au travail, la loi précise qu'il faut entendre « l'ensemble des facteurs concernant les conditions dans lesquelles le travail est effectué, tels qu'ils sont visés à l'article 4, alinéa 2 » (art. 3, § 1<sup>er</sup>). Il s'agit d'un but à poursuivre par la mise en œuvre des mesures suivantes :

- la sécurité du travail ;
- la protection de la santé du travailleur au travail ;

34. L. VAN HAMME, « Le dégraissage du R.G.P.T. : un fait ! », *La sécurité au travail*, Kluwer, 18 juin 1988, n° 13, p. 13/4.

35. O. VANACHTER, « De belangrijkste vernieuwingen door de welzijnswet werknemers », *R.D.S.*, 1996, p. 459.