

Numéro du rôle : 949
Arrêt n° 26/97 du 6 mai 1997

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 35bis des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, posée par le tribunal du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 25 mars 1996 en cause de M. Arrabal Garcia contre le Fonds des maladies professionnelles, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 avril 1996, le tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 35bis, alinéa 3, des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en regard des dispositions de l'alinéa 2 du même article 35bis, en prévoyant la suppression pure et simple du bénéfice de l'indemnisation des facteurs socio-économiques, et ce de façon automatique, pour ce qui concerne la victime atteignant 65 ans après le 31 décembre 1993, c'est-à-dire née après le 31 décembre 1928, alors que la disposition de l'article 35bis, alinéa 2, garantit aux victimes nées avant le 1er janvier 1929 le statu quo par maintien du taux global qui leur était reconnu avant le 31 décembre 1993, sauf dans l'hypothèse d'une amélioration de leur état justifiant une réduction du taux physique ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Fonds des maladies professionnelles, partie défenderesse, a procédé à la révision d'office du taux global d'incapacité de M. Arrabal Garcia, taux qui avait été fixé par décision du 2 juin 1989 à 52 p.c. en raison de la maladie professionnelle dont M. Arrabal Garcia était affecté. Ce taux de 52 p.c. se répartissait en 37 p.c. de taux physique et 15 p.c. de facteurs socio-économiques.

Par décision du 14 novembre 1994, le Fonds des maladies professionnelles a fixé le taux global d'incapacité à dater du 10 juin 1994 à 62 p.c., soit 50 p.c. de taux physique et 12 p.c. de facteurs socio-économiques.

M. Arrabal Garcia ayant atteint l'âge de 65 ans le 1er juillet 1995, le Fonds des maladies professionnelles lui a alors supprimé le bénéfice des facteurs socio-économiques, « conformément aux dispositions légales », ce qui ramène le taux d'indemnisation globale à 50 p.c.

M. Arrabal Garcia accepte le taux physique qui lui est reconnu à partir du 10 juin 1994 mais il conteste le taux des facteurs socio-économiques, qu'il entend voir fixer à 35 p.c. à dater de ce même moment.

Devant le tribunal, le Fonds des maladies professionnelles déclare que le taux des facteurs socio-économiques peut être fixé à 15 p.c. du 10 juin 1994 au 1er juillet 1995 mais qu'à partir de cette dernière date, les facteurs socio-économiques doivent être supprimés en application de l'article 35bis nouveau des lois coordonnées relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles.

Cette disposition, introduite par l'arrêté royal n° 529 du 31 mars 1987 puis modifiée par l'article 59 de la loi du 30 mars 1994 et par l'article 39 de la loi du 21 décembre 1994, comporte un alinéa 3 qui prévoit la suppression pure et simple du bénéfice de l'indemnisation des facteurs socio-économiques, et ce de façon automatique, pour les victimes atteignant 65 ans après le 31 décembre 1993, ce qui est le cas de la partie demanderesse. Selon le tribunal, une telle disposition est susceptible de comporter une discrimination puisque les victimes nées avant le 1er janvier 1929 bénéficient de la disposition de l'article 35bis, alinéa 2, qui leur garantit le *statu quo*, par maintien du taux global qui leur était reconnu avant le 31 décembre 1993, sauf dans l'hypothèse d'une amélioration de leur état justifiant une réduction du taux physique.

Le tribunal estime qu'une telle discrimination pourrait ne pas se justifier et pose dès lors la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

Par ailleurs, le tribunal dit pour droit que les facteurs économiques et sociaux dont la partie demanderesse doit bénéficier à dater du 10 juin 1994 s'évaluent à 25 p.c.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 2 avril 1996, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 avril 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 25 avril 1996.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 6 juin 1996.

Par ordonnances du 17 septembre 1996 et du 25 mars 1997, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 2 avril 1997 et 2 octobre 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 29 janvier 1997, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 février 1997.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat par lettres recommandées à la poste le 29 janvier 1997.

A l'audience publique du 19 février 1997 :

- a comparu :

. Me J. Vanden Eynde, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J. Delruelle et A. Arts ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire du Conseil des ministres

A.1. Pour comprendre l'objet de la disposition visée dans la question préjudicielle, il faut d'abord retracer le cadre légal et l'évolution historique. Il en résulte que, dans cette matière, depuis 1986 mais plus particulièrement depuis 1994, le législateur se préoccupe de limiter ou réduire les dépenses publiques et d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et indépendants. Dans ce souci d'une gestion globale et optimale des ressources disponibles, il a entendu se fonder pour l'indemnisation des maladies professionnelles comme des accidents du travail sur des principes consacrés notamment par la Cour de cassation dans ses arrêts des 13 avril 1959, 22 mai 1959 et 22 mars 1962.

Ces principes sont essentiellement que l'atteinte portée à la capacité consiste dans la perte ou la diminution du potentiel économique de la victime, lequel s'apprécie en fonction du marché général du travail et de la capacité de concurrence, et qu'il n'y a pas matière à indemnisation dans le cas d'une invalidité de caractère purement physiologique et sans répercussion sur la capacité concurrentielle de l'ouvrier sur le marché du travail.

Pour bien comprendre la disposition qui fait l'objet de la question préjudicielle, il faut aussi savoir que sur la base de l'ensemble des considérations émises à l'occasion du vote de la loi du 24 décembre 1963, le Fonds des maladies professionnelles a, dès 1964, considéré que l'impact économique sur l'incapacité des victimes de maladies professionnelles ne pouvait, alors que celles-ci avaient cessé leurs activités professionnelles pour bénéficier d'une pension de retraite, avoir la même ampleur que pendant la période au cours de laquelle elles se présentaient comme main-d'oeuvre active sur le marché du travail, en raison du fait que ce marché n'offre à l'ensemble des personnes âgées que des possibilités de travail fort limitées. Dès lors, le Fonds des maladies professionnelles réduisait sensiblement l'effet des paramètres économiques, chaque fois qu'une décision devait être prise sur le taux d'incapacité de travail permanente pour aggravation ou amélioration de l'état de santé des victimes ayant atteint l'âge de la retraite.

Ce point de vue a, dans un premier temps, été très largement admis par la jurisprudence mais, par des arrêts du 29 septembre 1986, une jurisprudence contraire a été développée par la Cour de cassation, qui a estimé que « l'incapacité permanente de travail résultant d'une maladie professionnelle consiste en la perte ou la diminution de la valeur économique de la victime sur le marché général de l'emploi; que la circonstance que la victime bénéficie d'une pension de retraite au moment où l'incapacité de travail devient permanente ou après, ne constitue pas légalement un élément qui doit être pris en considération pour déterminer le taux de l'incapacité permanente de travail ».

Ces différents éléments permettent d'identifier et de résumer le but poursuivi par le législateur. En 1986, il a voulu légaliser la pratique du Fonds des maladies professionnelles, tenant compte de la faible incidence des facteurs économiques dans l'évaluation du taux d'incapacité des victimes âgées de 65 ans et plus.

En mars 1994, il a voulu, dans le cadre général de la rationalisation de la sécurité sociale, constater l'aspect strictement théorique des facteurs économiques et, partant, supprimer automatiquement ceux-ci dans l'évaluation de l'incapacité des victimes âgées de plus de 65 ans.

En décembre 1994, dans un même cadre budgétaire, il a voulu modaliser la suppression décidée en mars 1994 par la reconnaissance des droits acquis avant cette modification légale; il a donc instauré un système dans lequel les facteurs économiques pour les personnes ayant atteint l'âge de 65 ans avant cette modification légale ne pourront être modifiés que si par ailleurs leur invalidité physique est diminuée.

A.2. La question préjudicielle posée à la Cour revient à analyser cette dernière modification légale intervenue en décembre 1994 et à la confronter aux principes inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution, l'égalité et la non-discrimination entre les personnes ayant atteint ou non l'âge de 65 ans au 31 décembre 1993.

A.3. Pour apprécier cette différence de traitement, il faut d'abord rappeler les définitions générales que la Cour a données dans sa jurisprudence aux principes d'égalité et de non-discrimination.

La Cour se limite à contrôler le caractère objectif de la distinction, l'adéquation des mesures au but recherché et l'existence d'un rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé. La Cour n'a pas à vérifier si cet objectif aurait pu être atteint par des mesures légales différentes.

Concernant l'objectivité du critère utilisé et l'adéquation de celui-ci, dans un rapport raisonnable avec le but essentiel d'assainissement financier et du respect des droits acquis poursuivi par le législateur, il faut d'abord rappeler l'arrêt n° 88/93 du 22 décembre 1993. Dans cet arrêt, la Cour a admis que le législateur fasse une distinction entre les catégories d'agents, en fonction de leur âge, compte tenu de la nécessité d'assainir la situation financière de la R.T.B.F.

Une telle jurisprudence peut être appliquée dans l'affaire actuellement soumise à la Cour. En prévoyant que le taux d'incapacité permanente de travail reconnu au 31 décembre 1993 à une victime de maladie professionnelle ayant atteint l'âge de 65 ans avant le 1er janvier 1994 ne peut être diminué que si l'invalidité physique est diminuée, le législateur a usé d'un critère objectif dans un rapport de proportionnalité raisonnable avec le but d'assainissement budgétaire et de recherche d'un équilibre financier de la sécurité sociale, tout en respectant les droits acquis par les victimes âgées de 65 ans au moment où la décision litigieuse fut prise.

Il y a également lieu de faire un parallèle avec l'arrêt n° 25/90 de la Cour. De ce parallèle il résulte « qu'en veillant, contrairement à la loi examinée dans votre arrêt n° 25/90 dont question ci-dessus, à respecter le principe de la sécurité juridique, le droit acquis des victimes âgées de 65 ans au 31 décembre 1993 étant maintenu, tout en fixant le moment où elle produit ses effets en opérant une distinction entre le droit de ces victimes et celui de celles atteignant l'âge de 65 ans à compter du 1er janvier 1994, pour lesquelles de nouveaux rapports juridiques sont constatés, la loi n'a pas violé les articles 10 et 11 de la Constitution, sauf à considérer, ce qui ne peut être accepté, que le législateur ne pourrait, dans un système d'indemnisation sociale, modifier les conditions de celle-ci ou ne pourrait le faire que pour autant qu'il n'opère aucune distinction quelle qu'elle soit, en manière telle que la défense des droits acquis ne pourrait jamais être maintenue ». L'enseignement de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 20 novembre 1995, dans l'affaire ayant présidé à l'arrêt n° 25/90 de la Cour d'arbitrage, conforte ce point de vue.

En conclusion, on peut considérer que le législateur a voulu consacrer la théorie des droits acquis et n'a voulu établir que pour l'avenir de nouvelles catégories objectives de rapports juridiques. Ce souci l'a conduit à modifier en décembre 1994 un système par trop général qu'il avait instauré par la loi du 30 mars 1994.

La disposition litigieuse, qui instaure une distinction objective dans ses alinéas 2 et 3 entre les victimes de maladies professionnelles ayant ou non atteint l'âge de 65 ans au 31 décembre 1993, ne viole dès lors pas les articles 10 et 11 de la Constitution ni l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- B -

B.1. L'article 35*bis*, alinéas 1er à 3, des lois coordonnées relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles dispose :

« Si le taux d'incapacité permanente de travail est déterminé, modifié ou confirmé après l'âge de 65 ans, la diminution de la capacité de gain normale produite par la limitation effective des possibilités de travail sur le marché de l'emploi n'est pas prise en considération dans l'évaluation de ce taux.

Toutefois, le taux d'incapacité permanente de travail reconnu au 31 décembre 1993 à une victime de maladie professionnelle ayant atteint l'âge de 65 ans avant le 1er janvier 1994 ne peut être diminué que si l'invalidité physique est diminuée.

Si la victime atteint l'âge de 65 ans après le 31 décembre 1993, la diminution de la capacité de gain normale produite par la limitation effective des possibilités de travail sur le marché de l'emploi ne sera d'office plus indemnisée à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel elle atteint l'âge de 65 ans. »

Les dispositions contenues aux alinéas 1er et 3 ont été introduites par l'article 59 de la loi du 30 mars 1994; la disposition contenue à l'alinéa 2 a été introduite par l'article 39 de la loi du 21 décembre 1994.

B.2. Il ressort du jugement qui interroge la Cour que le litige soumis au juge *a quo* concerne une personne qui, née le 1er juillet 1930, n'avait pas atteint l'âge de 65 ans lorsque fut prise la décision qu'elle attaque devant le tribunal du travail de Liège et qui

serait privée, d'office, de l'indemnisation correspondant aux « facteurs socio-économiques », en application du troisième alinéa de l'article 35bis. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.3. La loi du 30 mars 1994 a établi une différence de traitement entre les victimes de maladies professionnelles selon qu'elles ont atteint l'âge de 65 ans avant le 1er janvier 1994 ou après le 31 décembre 1993. Pour la première catégorie de victimes, ce n'est que si le taux de l'incapacité permanente est déterminé, modifié ou confirmé après l'âge de 65 ans, que la diminution de la capacité de gain normale produite par la limitation effective des possibilités de travail sur le marché de l'emploi n'est pas prise en considération dans l'évaluation de ce taux. Pour la seconde catégorie, la diminution de la capacité de gain normale produite par la limitation effective des possibilités de travail sur le marché de l'emploi ne sera d'office plus indemnisée à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'intéressé atteint l'âge de 65 ans.

B.4. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, dont l'article 59 a introduit cette distinction, que, dans le but de rechercher un équilibre financier de la sécurité sociale, le législateur a entendu limiter l'indemnisation de la diminution de la capacité de gain normale produite par la limitation effective des possibilités de travail sur le marché de l'emploi après l'âge de 65 ans pour le motif qu'après cet âge « elles n'y sont disponibles que dans une mesure très limitée » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 980-2, p. 75).

La justification donnée à la mesure n'apparaît pas déraisonnable. S'il se justifie que dans le secteur des maladies professionnelles, l'indemnisation soit liée à l'incapacité physique mais aussi économique de la victime, il peut également se justifier que l'incapacité économique ne soit plus prise en considération après l'âge de 65 ans.

B.5. La différence de traitement établie par la loi du 30 mars 1994 a encore été aggravée par la loi du 21 décembre 1994 qui adoucit le régime de la première catégorie de victimes dans la mesure où le taux d'incapacité permanente de travail qui leur est reconnu au 31 décembre 1993 ne peut être diminué que si l'invalidité physique est diminuée.

Le législateur s'est en effet interdit de limiter l'indemnisation correspondant aux « facteurs socio-économiques » pour les personnes qui avaient atteint l'âge de 65 ans avant l'entrée en vigueur de la loi, sauf dans l'hypothèse où leur invalidité physique est diminuée.

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 39 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses que le législateur a voulu maintenir les droits acquis dans l'ancien système aux personnes ayant atteint l'âge de 65 ans avant le 1er janvier 1994 (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1218-2, p. 9).

B.6. Le législateur peut apprécier si un changement législatif doit s'accompagner de mesures transitoires. Il peut notamment tenir compte des attentes légitimes des personnes dont la situation était arrêtée avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Spécialement, lorsqu'il introduit une limite d'âge dans une matière qui jusque-là n'en comportait aucune, il peut faire échapper aux conséquences défavorables de la disposition nouvelle les personnes qui avaient déjà atteint cet âge auparavant. La différence de traitement qu'il établit sur la base d'un tel critère est raisonnablement justifiée.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 35*bis*, alinéa 3, des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit la suppression d'office du bénéfice de l'indemnisation des facteurs socio-économiques pour ce qui concerne les personnes atteignant 65 ans après le 31 décembre 1993.

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 6 mai 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior